BILDUNGS FORSCHUNG

DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR UNTERRICHT UND KUNST

AUTONOMIE DER SCHULE

Ein Organisations-entwicklungskonzept

3

Forschungsbericht im Auftrag des BMUK
M+I Management und Informatik Unternehmensberatung GmbH

B I L D U N G S
F O R S C H U N G

DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR UNTERRICHT UND KUNST

3

AUTONOMIE DER SCHULE

Ein Organisations-entwicklungskonzept

verfaßt von
Gerhard Friedrich

mit einem Beitrag von
Christian Knogler

Forschungsbericht im Auftrag des BMUK
M+I Management und Informatik
Unternehmensberatung GmbH

Oktober 1993

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 5
2. Autonomie - Begriffsdefinitionen und Interpretationen....6
2.1. Autonomie aus politischer und rechtlicher Sicht....6
2.2. Autonomie, Dezentralisierung und Deregulierung....7
2.3. Autonomie als organisatorische Option....9
2.4. Autonomie als strategisches Instrument....12
2.5. Autonomie als Verwirklichung "fraktaler Strukturen" 14
2.6. Autonomie und Chaos-Management....16
2.7. Autonomie und Mitbestimmung....18
3. Strategische Dimensionen der Autonomie 20
3.1. Strategie - Begriffsdefinitionen und Interpretationen 20
3.2. Kundennutzen, Ziel- und Mitarbeiterorientierung als Kernelemente modernen strategischen Denkens 21
3.3. Ziele, Maßnahmen und Rahmenbedingungen als Zentralbegriffe strategischen Denkens 23
3.4. Strategie und Komplexität 25
3.4.1. Fehler bei der Analyse der Rahmenbedingungen 25
3.4.2. Fehler bei der Suche nach Maßnahmen 25
3.4.3. Fehler bei der Zielformulierung und Maßnahmenbewertung....25
3.4.4. Zweckprogrammierung als Mittel der Komplexitätsbewältigung....25
3.5. Corporate Identity und Unternehmenskultur als Instrument der Strategierealisierung 27
3.6. Strategische Herausforderungen an das Schulsystem....30
4. Autonomieoptionen für das österreichische Schulsystem 31
4.1. Budget....31
4.2. Lehren und Lernen 31
4.3. Personal 31
4.4. Organisation....32
5. Organisationsgrundsätze für ein autonomieorientiertes österreichisches Schulsystem 33
5.1. Ziele und Erfolgskontrollen als Steuerungsinstrument der Schulen 33
5.2. Selbstverständnis der Schulen als Dienstleistungsbetriebe 36
5.3. Betriebsähnliche Führung der Schulen 36
5.4. Mehrebenenkonzept der Autonomie auf Grundlage des Subsidiaritätsprinzips 39
5.5. Entflechtung von Schulaufsicht und Schulbetrieb....40
5.6. Durchlässigkeit des Schulwesens durch Kompatibilität der Ziele und durch Fördermaßnahmen 41
6. Szenario "Autonome Schule" 42
7. Szenario "Autonomes Schulsystem" 49
7.1. Generelle Maßnahmen für alle Schulen 49
7.2. Spezielle Maßnahmen für "autonome Schulen" 57
8. Bewertung des Strukturkonzeptes....60
8.1. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte....60
8.2. Organisatorische Aspekte 60
8.3. Ökonomische Aspekte (Kosten und Finanzierung) 62
9. Change-Management....64
10. Aktionsplan....66
10.1. Kurzfristprojekt "Deregulierung" 66
10.2. Kurzfristprojekt "Kommunikationsnetzwerk" 68
10.3. Kurzfristprojekt "Betriebliches Vorschlagswesen" 69
10.4. Strategiekonzept für das österreichische Schul- und Bildungswesen 69
10.5. Öffentlichkeitsarbeit und verwaltungsinterne Modelldiskussion....74
10.6. Rahmenkonzept Organisation Für alle Ebenen des österreichischen Schulsystems....74
10.7. Organisationsentwicklung auf Bezirksebene (Pilotprojekte in ausgewählten Bezirken) 75
10.8. Organisationsentwicklung auf Schulebene (Pilotprojekte in ausgewählten Schulen der Pilot-Bezirke sowie

freiwilligen Schulen anderer Bezirke) 75
10.9. Personalentwicklung 76
10.10. Bildungsmarketing 76
10.11. Evaluation/Schulqualität 77
10.12. Rechtliche Maßnahmen 78
11. Hinweise zu künftigen Forschungsschwerpunkten 80

1. Einleitung

Das Arbeitsübereinkommen der Bundesregierung enthält zum Kapitel Unterricht einen Schwerpunkt unter dem Titel "Dezentralisation, Autonomie und Mitbestimmungsmöglichkeiten an den Schulen". Dort wird ausgeführt:

Im Rahmen einer Regionalisierung und Autonomie der Schule ist neben der Vetwaltungsvereinfachung auf allen schulischen Ebenen innerhalb eines bundeseinheitlichen Rahmens eine verstärkte administrative und pädagogische Eigenständigkeit beim Regelschulwesen zu ermöglichen.

Die Festlegung des jeweiligen Schulprofils (Stundentafeln, Zusatzangebote, Schwerpunktbildung bei Freigegenständen) soll durch die jeweilige Schule im Einvernehmen mit der Landesschulbehörde erfolgen.

Die pauschale Zuweisung von Lehrerwochenstundenkontingenten ist durch den Bund an die Länder nach bestimmten Kriterien (Schülerzahl, Organisationshöhe, etc.) vorzunehmen.

Für Initiativen zur standortbezogenen Schulentwicklung und Schwerpunktsetzung ist ein pauschaler Anteil von Lehrerwochenstunden in einem für jedes Bundesland einheitlichen Prozentsatz des normalen Lehrerwochenstundenkontingentes zu geben.

Die Weiterentwicklung der Schulstruktur findet im Rahmen der geltenden gesetzlichen Schulversuchsbestimmungen (§ 7 SchOG) statt. Die Vielfalt und die Begabungsgerechtigkeit müssen gewahrt werden. Für Organisationsversuche ist die Zustimmung von zwei Dritteln der Eltern und Lehrer erforderlich.

Die Sicherstellung von bundesweiten Orientierungsstandards, abgestellt auf klare Anforderungsprofile der jeweiligen aufnehmenden Schularten, im Hinblick auf Durchlässigkeit der Schularten und Gleichwertigkeit von erzielten Qualifikationen, ist anzustreben.

Die Erweiterung der Möglichkeit von Teilzeitbeschäftigungen auch für pragmatisierte Lehrer und Fortbildungsverpflichtungen für Lehrer bei Vorrang einer standortbezogenen und schulzentrierten Lehrerfortbildung sind anzustreben, ebenso mehr Objektivierung und Leistungsorientierung bei der Lehrereinstellung.

Bei der Vergabe von Leitungsfunktionen im Schulbereich soll ausschließlich die Qualifikation maßgebend sein, die Mitwirkungsmöglichkeiten aller am Schulleben Beteiligten sind auszubauen. Ausbau des Direktwahlsystems im Bereich der Schülervertretung.

Der Bundesminister für Unterricht und Kunst erteilte der Management-Beratung Dr. Friedrich & Partner[1] im September 1991 den Auftrag, ein Konzept für ein strategisch ausgerichtetes, professionelles Veränderungsmanagement der österreichischen Schulen zu einem höheren Grad an Autonomie, Dezentralisation und Mitbestimmung zu erarbeiten. Die Ergebnisse dieser Arbeiten werden in diesem Bericht zusammenfassend dargestellt.

Fachlich ist das Projekt dem Gebiet der Organisationswissenschaften zuzuordnen, wobei der Auftragnehmer aufgrund seiner Qualifikation in den Gebieten Psychologie, Pädagogik und Management-Consulting eine gestaltungsorientierte, interdisziplinäre Sicht einbringt.

Bei der Erarbeitung des Konzeptes wurde auf die vom BMUK bereits in Auftrag gegebenen Forschungsprojekte zu diesem Themenkreis aufgebaut, insbesondere auf das von Posch/Altrichter u.a. erstellte Gutachten, das in der Zwischenzeit bereits veröffentlicht wurde (Posch/Altrichter 1992). Bei der Formulierung des Soll-Konzeptes und des Realisierungsplanes wurde gemeinsam mit den schulpolitischen Optimierungszielen auf die Finanzierbarkeit und Machbarkeit der vorgeschlagenen Veränderungsprozesse geachtet. Weiters umfasste der Auftrag die Formulierung von Anregungen für künftige Forschungsarbeiten, die zur Realisierung des erarbeiteten Konzeptes anzustreben sind. Die legistische Umsetzung des Konzeptes war nicht Gegenstand des Projektes, allerdings wurde auf die grundsätzliche Realisierbarkeit geachtet.

---

[1] Mit November 1992 wurden alle Aktivitäten dieser Beratergruppe in die M+I Management und Informatik Unternehmensberatung GmbH eingebracht. Seit 2003 ist der Autor Mitglied der Geschäftsleitung der act Management Consulting GmbH in Wien (www.act-mc.at).

2. Autonomie - Begriffsdefinitionen und Interpretationen

2.1. Autonomie aus politischer und rechtlicher Sicht

Der Begriff Autonomie hat sowohl eine völkerrechtliche als auch eine staatsrechtliche Bedeutung. Im Rahmen des Schulsystems ist nur der staatsrechtliche Autonomiebegriff relevant, der als "das Recht einer Körperschaft, für ihre Angehörigen bindende Rechtssätze (vor allem Gesetze) selbständig aufzustellen und auszuführen" (Beck, 1986, S. 106) definiert ist. Wie diese Definition zeigt, ist der Gebrauch des Begriffes Autonomie in Zusammenhang mit Schulen für Juristen irritierend (darauf haben leitende Beamte der Rechtssektion des BMUK schon in der Startphase des Projektes hingewiesen).

Der faktische Gebrauch des Autonomiebegriffes in der österreichischen Rechtsordnung in Zusammenhang mit der Gemeindeautonomie kommt den Möglichkeiten der Schulautonomie allerdings näher als die oben zitierte allgemeine Begriffsbestimmung:

"Bei der Besorgung der Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches sind die zuständigen Gemeindeorgane an keine Weisung von außen her gebunden. In dieser verfassungsrechtlich garantierten ***Weisungsfreiheit*** *liegt der juristische* ***Kern der Gemeindeautonomie****. Die Gemeindeautonomie bedeutet allerdings keine Freistellung vom Legalitätsprinzip. Die Gemeinden haben vielmehr auch im eigenen Wirkungsbereich die Gesetze und Verordnungen des Bundes und der Länder zu beachten. Zur Sicherung und Durchsetzung dieser Pflicht ist dem Bund und den Ländern ein* ***Aufsichtsrecht*** *über die Gemeinden eingeräumt." Und weiter: "Die* ***Gemeindeaufsicht*** *wird durch Bund und Land wahrgenommen. Die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bund und Land richtet sich nach der kompetenzrechtlichen Zuordnung der Aufgaben, auf die sich die Aufsichtstätigkeit jeweils bezieht. Ziel der Aufsicht ist die Sicherung der Rechtmäßigkeit des Handelns der Gemeindeorgane* ***(Rechtmäßigkeitsaufsicht)*** *sowie die Wahrung der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Gemeindeverwaltung im eigenen Wirkungsbereich* ***(Wirtschaftlichkeitsaufsicht)****" (Funk, 1991, S. 177).*

Dieses Verständnis von Autonomie erscheint weitgehend für die Anwendung auf das Schulsystem geeignet.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht kann die Autonomie auf Länder- und Gemeindeebene wie folgt bewertet werden (Thöni, 1991, S. 364):

"Für die Autonomie auf Landesebene sowie für die Selbstverwaltung auf gemeindlicher Ebene werden generell folgende Vorteile angeführt (wobei aber unterschiedliche Bedeutungen für die Länder- und Gemeindeebene betont werden):

- *Sie fördern über die Möglichkeit der Entsprechung der fiskalischen Äquivalenz ökonomische Effizienz,*
- *sie fördern Lern- und Anpassungsfähigkeit an unterschiedliche und sich ändernde (regionale und lokale) Präferenzen,*
- *sie reizen zur Innovation und zum Experiment,*
- *sie fördern Demokratie, politische Verantwortung und Kontrolle durch verstärkte Bürgernähe (Steigerung der Mitsprache, Mitwirkung und Kontrolle durch die Bürger),*
- *sie fördern Gemeinschaftsgeist, Zusammengehörigkeit und Nachbarschaft (also Altruismus) sowie Selbstverantwortung,*
- *sie fördern den Schutz von Minderheiten.*

Gegen diese Vorteile werden aber, durchaus widersprüchlich, folgende Nachteile aufgezeigt:

- *Sie resultieren in ineffizienten ökonomischen Organisationsgrößen und verursachen damit spillovers in der Aufgabenerfüllung und Finanzierung, aber auch Nicht- bzw. suboptimale Bereitstellung unteilbarer Leistungen und verhindern zudem die Ausnutzung von Kostendegressionen in der Steuer- (und Gebühren-)verwaltung und -kontrolle,*

- *sie produzieren Unterschiedlichkeiten in der lokalen Güter- und Leistungsbereitstellung sowie in der fiskalen Belastung,*
- *sie konterkarieren übergeordnete stabilitätspolitische Maßnahmen,*
- *sie fördern "Trägheit" und Inflexibilität,*
- *sie fördern insbesondere auf Gemeindeebene durch die besondere Stellung der Bürgermeister, aber auch durch 'Cliquenbildungen' autokratische Entscheidungen*
- *sie fördern die Meritorisierung von Minderheiten."*

Wenn es um rasche und flexible Erbringung von schulischen Leistungsangeboten in einer Region geht, sind die genannten Vorteile interessant und die die als Nachteil genannten "Unterschiedlichkeiten in der lokalen Güter- und Leistungsbereitstellung" wären in diesem Fall sogar als Vorteil zu werten, da der Bedarf an Bildungs-"Gütern" ohnehin regional unterschiedlich ist.

2.2. Autonomie, Dezentralisierung und Deregulierung

Ein anderer Aspekt der Autonomie ist die Forderung nach Dezentralisierung, "die Verlagerung öffentlicher Aufgaben von zentralen staatlichen auf regionale oder lokale Instanzen" (Beck, 1986, S. 223). Die Effekte einer Dezentralisierung müssen keineswegs immer positiv sein. So war die Zentralisierung des Schulwesens historisch gesehen ein wesentlicher Schritt zur Befreiung der Lehrer und Schüler aus lokalen wirtschaftlichen und politisch-ideologischen Abhängigkeiten. Auch die dezentrale Finanzierung des Schulwesens in den USA aus lokalen Steuern erwies sich als ein entscheidender Grund für die negative Entwicklung weiter Bereiche des amerikanischen Schulsystems, worauf z.B. Pelinka (1992, S. 13) nachdrücklich hinweist. Es ist kein Zufall, dass der wirtschaftspolitische Berater des neuen US-Präsidenten als eine der ersten Maßnahmen zur Einlösung der von Clinton versprochenen Sanierung des Bildungssystems fordert, "sowohl die Regierung des Bundesstaates als auch jene in Washington sollten einen größeren Teil der Finanzlast tragen" (Robert B. Reich in der Tageszeitung "Die Presse" vom 9. November 1992, S. 5).

Posch (pers. Mitteilung) berichtet, dass die starke Rolle der englischen School Boards den Handlungsspielraum der Lehrer eingeengt hat und ähnliches kann auch vom kantonal orientierten Schulsystem der Schweiz gesagt werden.

Marx/van Ojen (1992, S. 1610 legen ausführlich dar, dass Autonomie, Dezentralisierung und Deregulierung miteinander eng verwandte Begriffe sind:

*"**Dezentralisation** bedeutet, dass ein höheres öffentliches Organ (konkret: die zentrale Obrigkeit) Aufgaben, Befugnisse und Mittel an niedrigere öffentliche Organe (das heißt Provinzen und Gemeinden) überträgt, wodurch die letzteren imstande sind, mit relativer Selbständigkeit eigene Strategien (= policies) auszuführen.... Durch Dezentralisation wird die Regulierung durch die Obrigkeit nicht geringer Der eigene Spielraum von z.B. Schulen, Entscheidungen über den Lehrplan, den Stundenplan oder die Klassengröße zu treffen, nimmt nicht zu" (a.a.O., S. 161). **Deregulierung** hingegen "bedeutet nicht, dass alle Regeln abgeschafft werden; es handelt sich immer um eine Verminderung der Regeln, genauer gesagt um eine Globalisierung von Regeln, wodurch der Handlungsspielraum für die (Vorstände der) Organisationen größer wird. … Für die Vorstände der Schulen bedeutet Dezentralisation nicht automatisch auch Deregulierung; statt der zentralen Obrigkeit ist es der Gemeinderat, der mehr oder weniger regulieren kann" (a.a.O., S. 162f), "Den Begriff **Autonomie** verbinden wir mit Deregulierung. Autonomie ist verwoben mit dem Spielraum einer Schule, innerhalb dessen sie eigene strategische Entscheidungen treffen kann. … Deregulierung und **Autonomisierung** sind zwei Seiten derselben Medaille: Deregulierung ist eine Aktivität der Obrigkeit, Autonomisierung erfolgt mehr interaktiv zwischen Obrigkeit und Schule. Beide Begriffe gebrauchen wir mehr oder weniger synonym" (a.a.O., S 164f).*

Damit übereinstimmend definiert auch Funk (1986, S. 156) den Begriff Deregulierung als "Reduzierung der Gesamtmenge der Rechtsvorschriften". Insofern war eine bereits während der Projektarbeit

umgesetzte Deregulierungsinitiative des Bundesministers ein essentieller Beitrag zur Unterstützung der Autonomie. Dazu finden sich detaillierter Aussagen unter Punkt 10.1. dieses Berichtes.

Unter dem Begriff der "**verwalteten Schule**" (so z.B. Sauer, 1981, S. 51f) "verdeutlicht sich die Bedrohung, die von einer an bürokratische Ordnungsvorstellungen orientierten Verwaltung ausgehen kann, besonders drastisch. Bereits 1954 stellte H. Becker fest, die Schule habe sich immer stärker zur 'untersten Verwaltungshierarchie' entwickelt" (a.a.O., S 51).

Die Verrechtlichung der Schule wurde auch von den leitenden Beamten der Rechtssektion des BMUK in einem Gespräch zu diesem Projekt kritisch gewertet und als Ursache nicht zuletzt eine Neigung zur übertriebenen Absicherung bzw. Rückdelegation von Entscheidungen seitens der Schulleiter und Lehrer angeführt. Anders erklärt diese Tendenz der Lehrer-Gewerkschafter Korecky in der Zeitschrift "ahs-aktuell", der ein Autonomieprinzip einem Verwaltungsprinzip gegenüberstellt, "wobei letzteres nach der Gleichung Verwaltungsprinzip = Misstrauensprinzip + Kostenprinzip zu definieren ist". Als konkretes Beispiel:

"Jahrelang sind Lehrer und Schüler auf Wandertagen (etwa im Laxenburger Schlosspark) unbeschwert im Sonnenschein Ruderboot gefahren. Dann ist irgendwann, irgendwo ein (sicher tragischer) Unfall passiert. Seitdem werden tausende Lehrer und zehntausende Schüler an diesem Extremfall gemessen und gegängelt. Sie dürfen auch bei schönstem Sonnenschein nicht mehr Schiffer/ fahren, well ein fleischloses Wesen namens Verwaltung ein überzogenes Verbot zum Zwecke der Schuldigenfindung bereithält (wobei der Schuldige jeder sein darf, nur nicht die Verwaltung)."

Keineswegs ergibt sich die Verrechtlichung des schulischen Lebens zwingend aus dem **Legalitätsprinzip** ("Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden") gemäß Art 18 Abs 1 B-VG.

"Eine verfassungsrechtliche Pflicht zur gesetzlichen Grundlegung des Verwaltungshandelns besteht … nur im Bereich der hoheitlichen Vollziehung" betont Korinek (1991, S. 413). "Mit der heute wohl bereits herrschenden Lehre und mit der Judikatur des VfGH … ist festzuhalten, dass für das staatliche Handeln in den Formen des Privatrechtes das Gesetz nicht - wie das Art 18 Abs 1 B-VG verlangt - Voraussetzung, sondern bloß Schranke des Organhandelns ist" (a.a.O., S. 412). Korinek fordert allerdings, dass "dort, wo der' Staat Maßnahmen vorsieht, die den Rechtsunterworfenen im Effekt mit einer Intensität treffen, wie sie in der Eingriffsverwaltung typisch ist, ein verfassungsrechtliches Gebot zum Einsatz von Instrumenten der Hoheitsverwaltung und dementsprechend zur gesetzlichen Vorherbestimmung des Verwaltungshandelns besteht" (a.a.O., S. 413).

Die von Korinek genannten Gründe für eine strenge Determination des Verwaltungshandelns treffen sicher auf die Vergabe von Berechtigungen durch Schulen zu, wohl kaum aber auf die eigentliche Lehr- und Erziehungstätigkeit, die aber durch Formen des Privatrechts adäquat geregelt wäre.

Schulautonomie, wie immer sie konkret auch definiert sein sollte, erfordert zwar eine Reihe von neu gefassten, in ihrem Umfang und vor allem Detaillierungsgrad deutlich reduzierten Gesetzen und Verordnungen, aber keinen Eingriff in die Fundamente des Staats- und Verwaltungsrechtes, da dort autonom Wirkungsbereiche immer schon vorgesehen waren und derzeit im Rahmen der Reform des Bundesstaates sogar verstärkt werden.

2.3. Autonomie als organisatorische Option

Der Begriff Schulautonomie wurde von seinen Proponenten in erster Linie organisatorisch verstanden. Dies belegt Sertl (1992, S. 93), wenn er den Autonomiebegriff zusammenfassend durch folgende Komponenten charakterisiert:

- Kundenorientierung (Schule als Dienstleistungsbetrieb)
- Profilbildung der einzelnen Schulen
- Subjektförderung (Bildungsgutscheine)
- leistungsorientiertes Personalsystem
- inhaltlich/organisatorische, personelle und finanzielle Autonomie der Schule.

In der Arbeitswissenschaft spielt der Begriff Autonomie schon seit langem eine bedeutende Rolle. Bereits 1979 hat Susman mit seinem Buch "Autonomy at Work - A Sociotechnical Analysis of Participative Management" eine umfassende und nach wie vor aktuelle Darstellung dieser Denkschule der Arbeitsgestaltung gegeben; bemerkenswert ist der enge Bezug zum Begriff Partizipation, dem organisationswissenschaftlichen Pendant zu dem eher in der politischen Sphäre gebräuchlichen Begriff Mitbestimmung[2]. Im deutschen Sprachraum liegt eine in die gleiche Richtung zielende arbeits- und organisationspsychologische Darstellung von Ulich (1991) vor, die den Begriff der Autonomie vor allem in Zusammenhang mit dem Konzept der Aufgabenorientierung setzt: "Aufgabenorientierung bezeichnet einen Zustand des Interesses und Engagements, der durch bestimmte Merkmale der Aufgabe hervorgerufen wird" (a.a.O., S. 155). Eines dieser Merkmale der Aufgabengestaltung, die Aufgabenorientierung bewirken bzw. intrinsische Motivation auslösen, ist Autonomie, die Ulich in nachfolgender Tabelle darstellt (a.a.O., S. 157).

---

[2] Es soll nicht unerwähnt bleiben, dass insbesondere die deutschen und österreichischen Gewerkschaften zwischen der institutionellen "Mitbestimmung" durch die gewählten Vertreter der Arbeitnehmer und der individuellen "Partizipation" des einzelnen Arbeiters oder Angestellten eine klare Grenze ziehen: "Im Gegensatz zur repräsentativen Vertretung durch den Betriebsrat laufen alle bekannten Formen der Mitarbeiterbeteiligung nach den Spielregeln der Unternehmensleitung ab. Die beteiligten Arbeitnehmer haben keinerlei gesetzlich abgesicherten Rechte" (Baumgartner/Moritz/Worliczek, 1986, S. 248).

Beide Konzepte erweisen sich aber auch aus gewerkschaftlicher Sicht als verwandt, wenn dieselben Autoren folgendes Resümee ziehen: "Zukünftig wird der Betriebsrat nicht mehr in erster Linie stellvertretend für die Kollegen handeln, sondern die Kollegen in ihrem selbständigen und eigenverantwortlichen Handeln unterstützen. Die Rote des Betriebsrates wird mehr die des Beraters - er leistet Hilfe zur Selbsthilfe" (ebenda).

Gestaltungsmerkmal	Ziel/Absicht Vorteil/Wirkung	Realisierung durch...
Ganzheitlichkeit	• Mitarbeiter erkennen Bedeutung und Stellenwert ihrer Tätigkeit • Mitarbeiter erhalten Rückmeldung über den eigenen Arbeitsfortschritt aus der Tätigkeit selbst	... umfassende Aufgaben mit der Möglichkeit, Ergebnisse der eigenen Tätigkeit in Übereinstimmung mit gestellten Anforderungen zu prüfen
Anforderungsvielfalt	• Unterschiedliche Fähigkeiten, Kenntnisse und Fertigkeiten können eingesetzt werden • Einseitige Beanspruchungen können vermieden werden	... Aufgaben mit planenden, ausführenden und kontrollierenden Elementen bzw. unterschiedlichen Anforderungen an Körperfunktionen und Sinnesorgane
Möglichkeiten der sozialen Interaktion	• Schwierigkeiten können gemeinsam bewältigt werden	... Aufgaben, deren Bewältigung Kooperation nahe legt oder voraussetzt
Autonomie	• Stärkt Selbstwertgefühl und Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung • Vermittelt die Erfahrung, nicht einfluss- und bedeutungslos zu sein	... Aufgaben mit Dispositions- und Entscheidungsmöglichkeiten
Lern- und Entwicklungsmöglichkeiten	• Allgemeine geistige Flexibilität bleibt erhalten • Berufliche Qualifikationen werden erhalten und weiter entwickelt	... problemhaltige Aufgaben, zu deren Bewältigung vorhandene Qualifikationen erweitert bzw. neue Qualifikationen angeeignet werden müssen

Aus organisationswissenschaftlicher Sicht unterscheiden Hill/Fehlbaum/Ulrich (1976) zwischen "vertikaler Autonomie" bzw. **Delegation**, das ist der "Ermessens- und Entfaltungsraum untergeordneter Stellen" und "horizontaler Autonomie" bzw. **Dezentralisation**, das ist die "Interdependenz zwischen nebengelagerten, gleichrangigen Einheiten" (a.a.O., S. 225). Zwischen diesen beiden Gestaltungsvariablen besteht kein zwingender Zusammenhang, so könnten z.B. Filialen eines Unternehmens, die voneinander weitgehend unabhängig arbeiten (d.h. hohe horizontale Autonomie besitzen) von einer übergeordneten Stelle gesteuert werden oder sie können auch in dieser Hinsicht hohe Eigenverantwortung (also hohe vertikale Autonomie) besitzen.

Die Vor- und Nachteile der Delegation (in ihrer Definition "vertikale Autonomie") bewerten Hill/Fehlbaum/Ulrich (1976, S. 232f) sehr differenziert, wobei diese Bewertung auf das Schulsystem unmittelbar übertragbar ist, wie die nachfolgend wiedergegebene Tabelle zeigt.

Bewertungskriterium	Vorteile	Nachteile
Kapazitätsaspekt	• Entlastung der übergeordneten Stellen • von jenen Entscheidungen, die ihrer Leitungsfunktion nicht entsprechen • vermehrte Delegation macht eine wasserkopfartige Stabstruktur überflüssig • Entlastung der Kommunikationskanäle durch Reduktion der notwendigen Anrufungen und Anordnungen	• Vergrößerung des gesamthaften "Entscheidungsvolumens" in der Unternehmung[3] • Bedarf an qualifizierten Mitarbeitern auf unteren Ebenen steigt (kann auch als Vorteil interpretiert werden)
Koordinationsaspekt	• Relativ autonome Handlungsfähigkeit der unteren Stellen durch Übereinstimmung von Aufgaben und Kompetenzen • "Selbstkoordination" der unteren Stellen durch Selbstverantwortung • Zwang zur sorgfältigen Analyse des "Entscheidungshaushaltes" im gesamten sozialen System • ermöglicht "Management by Exception"	• Abbau der autonomen Entscheidungsfähigkeit der Leitungsspitze (kann auch als Vorteil interpretiert werden) • erhöhtes Konfliktpotential • Notwendigkeit vermehrter Ergebniskontrolle

[3] Damit ist gemeint, dass insgesamt mehr Zeit für die Tätigkeit des Entscheidens aufgewendet wird, weil nicht mehr nur wenige (an der Spitze) entscheiden. Damit ist nicht gesagt, dass über alle Tätigkeiten summiert mehr Zeit aufgewendet wird, da die Konzentration von Ausführungs- und Entscheidungskompetenzen an einer Stelle sowohl motivatorisch als auch vom Abstimm- und Kommunikationsaufwand wirtschaftlicher ist. Allerdings werden Mitarbeiter, die entscheiden, in der Regel meist höher entlohnt als solche, die nur ausführende Tätigkeiten ausüben.

Bewertungskriterium	Vorteile	Nachteile
Aspekt der Entscheidungsqualität	• Konzentration der Leitungsspitze auf wichtige politische und strategische Entscheidungen • Ausnützung des vorhandenen "Human Capital" • Entscheidung dort, wo ihre Folgen unmittelbar wirksam werden • frühzeitiges Entscheidungstraining des Kadernachwuchses	• Homogenität zwischen den verschiedenen Entscheidungen kann verloren gehen (Gefahr der Suboptimierung)
Personenbezogener Aspekt	• Entfaltungsraum für die persönliche Entwicklung nicht nur an der Spitze, sondern auch auf unteren Ebenen • Positiver Lernprozess durch erhöhte Anforderungen an den Stelleninhaber stärkt Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft • Ermöglichung psychologischer Erfolgserlebnisse fördert Sicherheit, Selbstvertrauen, Arbeitsbefriedigung	• Gefahr der Überforderung einzelner Stelleninhaber, was zu Misserfolgserlebnissen, Frustration und damit Reduktion der Leistungsbereitschaft führen kann (negativer Lernprozess) • erhöhter psychischer Leistungsdruck auf unteren Ebenen (Stress durch Verantwortung)

Die oben zitierte Bewertung von Autonomie macht deutlich, dass vor allem der hohe Ausbildungsstand der Lehrer und die Notwendigkeit rascher Reaktion auf stets wechselnde Anforderungen für einen eher hohen Grad an vertikaler Autonomie (Delegation) in der Schulorganisation spricht, wenn man die von Ulich (siehe vorhergehende Tabelle) genannten Effekte eines solchen Designs von Organisationen auf die Motivation und Arbeitszufriedenheit der Betroffenen mitbedenkt.

2.4. Autonomie als strategisches Instrument

Die Gestaltung der Organisation besitzt im Sinne des von Ansoff[4] formulierten Prinzips "Structure follows Strategy" Sekundärcharakter, sie ist ein Mittel zur Erreichung der gesetzten Ziele. Allerdings hat Turnheim die Umkehrung dieser normativen Aussage in eine empirische Aussage vorgeschlagen, nämlich "Strategy follows structure", "denn in alten Strukturen haben neue Strategien keine Chance" (Turnheim, 1991, S. 26). Aus diesem Grunde widmet Turnheim auch der Veränderung der Unternehmensstrukturen und der Lockerung von Denkgewohnheiten durch eine Reihe von Kreativitätstechniken und Moderationsmethoden in seinem Lehrbuch für Strategieplaner so große Aufmerksamkeit. Unter dem Titel "Heimlicher Lehrplan" hat diese Erkenntnis aber auch schon in der

[4] Eine kurze Zusammenfassung der Entwicklung des Begriffes Strategie in den Management-Wissenschaften geben Clutterbuck/Crainer, 1991, S. 197ff.

Pädagogik längst ihren festen Platz; die organisatorischen Merkmale des Schullebens haben einen mindestens gleich starken Einfluss auf das, was tatsächlich gelernt wird wie die offiziellen Lehrpläne (vgl. dazu z.B. Sauer, 1981, S. 112f und Snyder, 1970).

In der pädagogischen Diskussion kann Illichs Forderung nach einer Entschulung der Gesellschaft (d.h. Abschaffung der Institution Schule) als der in den letzten Jahren radikalste und meistbeachtete Angriff auf die grundsätzliche Organisationsstruktur unseres Schulsystems (Illich, 1972a und 1972b) und als Beleg für die hohe Bedeutung der institutionellen Strukturen für die letztlich erreichbaren Bildungsziele gewertet werden. Im Vergleich dazu blieb der Entwurf einer antiautoritären Erziehung (Neill, 1969 und Hart, 1971) durchaus im Rahmen der Institution Schule, ebenso wie zahlreiche andere Alternativ- und Reformschulen, die ebenfalls "nur" die Ziele, Inhalte und Methoden der schulischen Arbeit veränderten. Hentig (1972) hat mit der "Entschulung der Schule" die Meinung vertreten, dass die von Illich aufgezeigten Probleme nicht eine Auflösung der Institution Schule erfordern, sondern durch Änderungen ihrer Binnenstruktur gelöst werden können. Dieser Einschätzung folgt auch das nachfolgend dargestellte Organisationskonzept.

Die Erkenntnis, dass organisatorische Strukturen entscheidend für den Erfolg einer Institution sind und auch deren Fähigkeit zur Reaktion auf Wandlungen der Umwelt bestimmen, ist nicht neu. Seit einigen Jahren nimmt diese Erkenntnis jedoch eine neue Qualität an, indem die Zerlegung von Unternehmen in weitgehend selbständige, voneinander in hohem Maße unabhängige (also gemäß der oben dargestellten Definition von Hill/Fehlbaum/Ulrich horizontal und vertikal autonome) Einheiten sowohl Theorie als auch Praxis des Managements dominiert.

Einen spektakulären Schritt von einer hochgradig zentralisierten Organisation zu einer weitgehenden Dezentralisierung und Autonomisierung hat soeben das größte Informatikunternehmen der Welt, IBM, realisiert. Der damalige Vorstandsvorsitzende des Unternehmens, John F. Akers, fasste in der internationalen Mitarbeiterzeitschrift der IBM die Maßnahmen wie folgt zusammen:

"We now have freestanding business units - marketing and services units in each of our four major geographic regions, and nine worldwide manufacturing and development businesses. Each is accountable for its results, for its customers, its employees - for the value of it creates for IBM and for the values of respect, ethics, and integrity that it carries forward. More and more, these new units carry responsibility for their achievements and for their failures. In time, some may be charged with accountability to their own set of stockholders and investors. Each independent unit has a contract with the corporation to achieve specific, absolute goals of revenue, profit, cash, and returns. Each is equally bound to achieve specific goals in customer satisfaction, Market-Driven Quality, and employee morale. But each independent business unit also has an unbreakable compact with the corporation and with every other unit in this company to continue to work together - without boundaries - where it's in the best interest of our customers and the company. With minor exceptions, our marketing teams will continue to present one face to the customer. ... The result is a family of businesses more responsive and more accountable to our customers. It creates a support structure that unleashes the energy and the potential of people to compete and win - and rewards those who do. But what we've begun here is far more than a restructuring. We are changing the culture of IBM, and changing it very quickly. Performance has already replaced conformance; entrepreneurship is quickly overtaking decision-by-committee; and teamwork is supplanting hierachy" (Think, 5/1992).

Bereits seit mehreren Jahren und mit großem Erfolg organisiert sich ABB Asea Brown Boweri gemäß vergleichbaren Modellen (vgl. dazu Wolf,

1990, S. 106f, Woltron, 1992, S. 52ff und Weber, 1991).

2.5. Autonomie als Verwirklichung "fraktaler Strukturen"

Die von IBM und ABB realisierten Strukturen entsprechen dem Prinzip der fraktalen Struktur[5], deren Anwendung für- die Gestaltung der Unternehmensorganisation zuletzt Warnecke (1992, S. 142f) so umfassend und präzise dargestellt hat, dass ein ausführliches Zitat gerechtfertigt ist:

"Ein Fraktal ist eine selbständig agierende Unternehmenseinheit, deren Ziele und Leistung eindeutig beschreibbar sind.

***Selbstähnlichkeit**: Fraktale sind selbstähnlich, jedes leistet Dienste.*

***Selbstorganisation**: Fraktale betreiben Selbstorganisation.*

***Selbstoptimierung**:*

Operativ: Die Abläufe werden mittels angepasster Methoden optimal organisiert.

Taktisch und strategisch: In einem dynamischen Prozess erkennen und formulieren die Fraktale ihre Ziele sowie die internen und externen Beziehungen. Fraktale bilden sich um, entstehen neu und lösen sich auf.

Zielorientierung:

Das Zielsystem, das sich aus den Zielen der Fraktale ergibt, ist widerspruchsfrei und muss der Erreichung der Unternehmensziele dienen.

Fraktale sind über ein leistungsfähiges Informations- und Kommunikationssystem vernetzt. Sie bestimmen selbst Art und Umfang ihres Zugriffs auf die Daten.

Die Leistung des Fraktals wird ständig gemessen und bewertet"

Warnecke schildert und begründet an anderer Stelle (a.a.O., S. 144f) das Merkmal der **Selbstähnlichkeit** ausführlicher, wobei die Termini Fabrik und Fraktal austauschbar sind und z.B. auch durch Schule, Schulbezirk, Schulklasse ersetzt werden könnten:

"Eine der wesentlichen Forderungen, die wir an zukunftsträchtige Produktionsstrukturen gestellt haben, ist die Fähigkeit zu unternehmerischem Denken und Handeln aller Bereiche, bis hin zum einzelnen Mitarbeiter. Wenn das hieraus abgeleitete Bild von selbständig agierenden Einheiten zutrifft, muss jedes Fraktal seinerseits eine (kleine) 'Fraktale Fabrik' sein. Dies ist bis zu einem gewissen Grad tatsächlich der Fall. Selbstähnlichkeit lässt Abweichungen zu, auch in der fraktalen Geometrie gibt es immer nur ähnliche, nie jedoch gleiche Strukturen.

Aufgrund der Vielfalt denkbarer Lösungen für Einzelprobleme können sich Fraktale mit identischen Zielen sowie Ein- und Ausgangsgrößen intern doch unterschiedlich strukturieren.

Des Weiteren muss ein Fraktal nicht unbedingt in der Fabrik verbleiben, sondern kann sich auch gänzlich verselbständigen. Auf diese Weise entstehen kommunikativ eng miteinander verflochtene Unternehmen, die wir als Fraktale auffassen.

Auf zentrale Funktionen können wir in der Fraktalen Fabrik selbstverständlich nicht verzichten: zum Beispiel auf eine zentrale Ressourcenplanung oder Planungsunterstützung, die fallweise und temporär tätig wird, sowie auf die Konzentration von Spezialwissen, das in den Fraktalen nicht kontinuierlich vorgehalten werden kann.

Sämtliche Organisationen betreffende Hilfsmittel sind für alle Fraktale verfügbar. Insbesondere trifft dies auf die Verfügbarkeit von Informationen zu, die nicht mehr monopolisiert werden. Jedes Fraktal, letztlich jeder Arbeitsplatz, ist so zu betrachten wie das gesamte Unternehmen: Eine bestimmte Leistung ist komplett zu erbringen, eine Aufgabe möglichst eigenständig zu Dazu gehören Qualität, Menge, sparsamer Einsatz von Ressourcen, Zuverlässigkeit und Geschwindigkeit. Falls das Fraktal eigenständig dazu nicht in der Lage ist, wird es Unterstützung - im günstigen Fall nur kurzfristig - von 'außen' suchen, also von anderen Fraktalen; diese können z.B. auch eine zentrale

---

[5] Für eine Darstellung dieses Sachgebietes im ursprünglichen Anwendungskontext siehe Coveney/Highfield, 1992, S. 262ff sowie ausführlicher Madelbrot, 1987.

Dienstleistungsfunktion darstellen bzw. wahrnehmen. Im ersten Ansatz ist aber immer von ganzheitlicher Abwicklung von Aufgaben mit definierten Eingangsund Ausgangsgrößen auszugehen.

'Fabriken in der Fabrik' zu schaffen, reicht aber keinesfalls aus, wenn nicht sichergestellt ist, dass sie - bildlich gesprochen - am gleichen Strang ziehen. Zäh verteidigte Einfluss-Sphären sind leider nach wie vor eher die Regel als die Ausnahme in unseren Unternehmen.

Es reicht auch nicht aus, Unternehmensleitbilder zu schaffen, wenn deren Umsetzung im Alltagsgeschäft nicht unterstützt wird. Daher wenden wir den Begriff der Selbstähnlichkeit vor allem auch auf die Ziele des Unternehmens und seiner Fraktale an: Die sinnvoller weise allgemein formulierten Globalziele müssen zu konkretem Handeln werden. Damit dieses in allen Fraktalen 'synchron' geschieht, wird deren Zielsetzung weit konkreter gefasst. Gerade bei weitgehender Autonomie ist es beispielsweise für den Maschinenführer nicht unmittelbar erkennbar, welche Auswirkungen seine Entscheidungen auf die Kundenorientierung des Unternehmens haben. Weil die Ziele aller Fraktale ähnlich sind, ist in der Tat gewährleistet, dass alle Einzelaktivitäten sich zu einem harmonischen Ganzen zusammenfügen können.

Die Bildung von überschaubaren Unternehmenseinheiten ist ein Erfolg versprechender Ansatz, um marktnah und reaktionsschnell agieren zu können. Im Extremfall führt dies bis zur rechtlichen Verselbständigung, also der organisatorischen Auflösung des Unternehmensverbundes" (Warnecke, 1992, S. 155).

Die Koordination der eigenständigen Einheiten erfolgt nicht mehr direktiv, sondern interaktiv, wie Warnecke (1992, S. 158) grafisch darstellt (siehe Grafik auf der nächsten Seite).

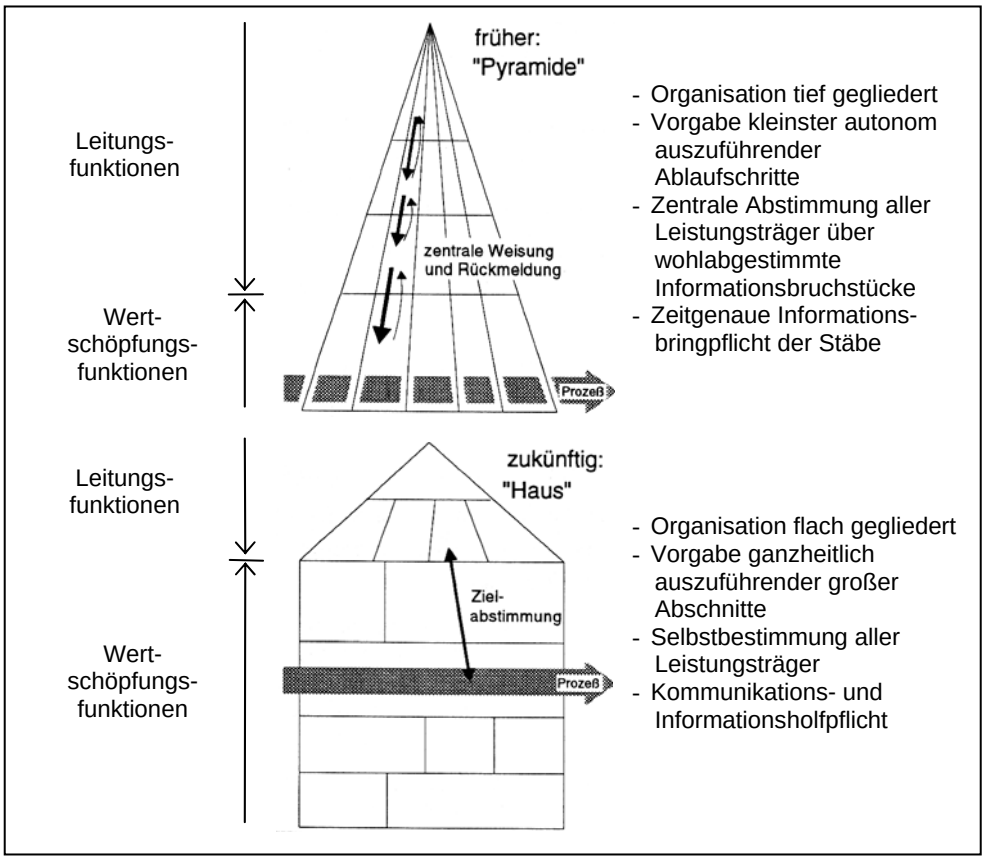
"Die Fraktale stehen zueinander in einer Dienstleistungsbeziehung. Diese müssen sich im internen und externen Wettbewerb behaupten, denn es steht jedem Fraktal offen, auch alternative Beziehungen einzugehen, um seine ganzheitliche Aufgabenstellung zu lösen. Damit wird allen Beteiligten marktwirtschaftliches Denken abverlangt. Auch die Entstehung und Auflösung von Elementen gehört zu den Merkmalen vitaler Gebilde" (Warnecke, 1992, S. 159f).

Dass Schulen ihrer Natur und Aufgabenstellung entsprechend eine Organisation gemäß den von Warnecke geschilderten Prinzipien erfordern, legte schon Farnham-Diggory (1972, S. 591f) nahe, wenn sie resümiert:

"Difficulties in designing open school programs nearly always arise from attempts to fit a dynamic system into the traditional, static framework. Many administrators are afraid that a dynamic system cannot be an orderly educational system. The fact is it can be, because it is based on natural systems that orderly, educated people actually use, especially administrators.

The typical school principal is solving problems all day long; he is a problem solving 'machine'. Teachers and pupils can also develop systems for handling changing information (problems) in efficient and creative ways, if they are encouraged to do so. A dynamic educational system will inevitably evolve into an organized system if the minds involved in it are permitted to grow".

Die Psychologin gründet ihren Optimismus auf ihre Erfahrungen mit einer Reihe von Pilotprogrammen zur Realisierung offener Lehr- und Lernformen.



Erläuterung zur Grafik siehe vorangehende Seite

2.6. Autonomie und Chaos-Management

Unter dem zunächst abschreckenden Titel "Chaos-Management" hat sich in den letzten Jahren eine intensive Auseinandersetzung der Management-Wissenschaft mit einem vorher wenig beachteten Teilgebiet der Physik, nämlich der Theorie dynamischer Systeme entwickelt (vgl. dazu ausführlich Coveney/Highfield, 1992). Dieser Denkansatz liefert die Begründung für die unabwendbare Notwendigkeit der in Kapitel 2.5. dargestellten fraktalen Organisationsformen.

Der Glaube an die prinzipielle Planbarkeit und Beherrschbarkeit von Unternehmen und Organisationen, die ihre Grenze nur an punktueller menschlicher Unzulänglichkeit oder manchmal mangelnden Informationen findet, wurde dabei als Irrtum erkannt. Die physikalische Forschung zeigte auf,

"dass auch bei grundsätzlich vollständig determinierten Systemen (wie etwa bei der Bewegung eines Doppelpendels) eine Voraussage des zukünftigen Verhaltens deshalb unmöglich sein kann, weil dazu eine ideal exakte Kenntnis der Anfangslage notwendig wäre. Wegen der grundsätzlich immer vorhandenen Messungenauigkeiten ist dies daher nicht möglich! Mit anderen Worten, zwei Anfangslagen, die sich nur um einen so geringen Betrag unterscheiden, dass er innerhalb der gegebenen Messgenauigkeit nicht festgestellt werden kann, führen unter Umständen schon nach kurzer Zeit zu vollständig verschiedenen Endlagen und dies nicht nur bei komplizierten Systemen wie beim Wetter, sondern schon bei einem so einfachen System wie bei dem Doppelpendel" (Pietschmann, 1992, S. 12f).

Mit den Worten eines Managers kann die Nutzanwendung der Chaos-Theorie so beschrieben werden:

"Die Chaos-Theorie hat uns auch noch besser akzeptieren gelehrt, dass die Prognostizierbarkeit immer mehr abnimmt und ein wirklich geordnetes und vollkommen voraussehbares, vor allem auch vorausplanbares System nicht existiert" (Haumer, 1992, S. 29). ... "Dieses Zusammenwirken einzelner

Teile des Unternehmens ähnlich den Organen in einem Organismus ist eine Absage an die Informations- und Entscheidungshierarchie, die nur linear konzipiert ist und nur funktionieren kann, wenn das Unternehmen als ein Räderwerk verstanden wird, in dem ein jeder Zahn gedanken- und gefühllos aber verlässlich in den anderen greift. Menschen sind jedoch nicht kleine oder größere Rädchen und verstehen sich auch immer weniger so. Daher können Unternehmen ja auch nicht mehr mit Fremdsteuerung und autoritärem Management funktionieren, daher sind Befehlshierarchien überholt" (a. a. 0., S. 28).

Dieses neue Verständnis von Autonomie, nicht als Dezentralisierung von an sich zentralen Kompetenzen, sondern als quasi freiwilliges Bündnis grundsätzlich selbständiger und souveräner Organisationseinheiten zur Erreichung eines

gemeinsamen Zieles, geht deutlich über die oben dargestellten organisatorischen Autonomiekonzepte hinaus. Man kann die Entscheidung für oder gegen ein solches System auf Basis von Wertvorstellungen treffen. Malik plädiert dafür, dies schlicht als ein empirisches Problem zu sehen, ob nämlich "zentrale

Steuerung faktisch möglich ist". Und er stellt dazu fest:

"Man kann *durchaus zugeben, dass eine zentrale Steuerung irgendeines Systems besser wäre als jede andere Form der Steuerung, ja sogar optimal wäre, wenn eine Reihe von Bedingungen erfüllt werden könnte: wenn es möglich wäre, dem Zentrum alle erforderlichen Informationen sowohl über Umstände dauerhafter wie auch nur vorübergehender Natur zuzuleiten; wenn dies zeitgerecht, also schneller, als die Dinge sich wieder ändern, getan werden könnte; wenn dies in irrtumsfreier, unverzerrter Weise geschehen könnte oder jedenfalls in einer Weise, in der die Wirkung der unvermeidlich auftretenden Übermittlungsfehler eliminiert werden könnte; wenn sich das Zentrum aus den unvermeidlich als Informationsbruchstücke eintreffenden Informationen ein zutreffendes Bild über die Gesamtsituation machen könnte; und wenn das Zentrum dann durch Ausgabe entsprechender Weisungen, die alle wiederum den gerade angedeuteten Informationsübermittlungsproblemen unterworfen sind, bei den zahlreichen arbeits- und wissensteilig arbeitenden Empfängern die richtigen Verhaltensweisen auslösen könnte.*

Das sich bei dieser Art der Steuerung eines Systems stellende Informations-Problem ist faktisch nicht lösbar, und es wird auch durch eine Vervielfachung der Leistungsfähigkeit selbst der modernsten Computer nicht lösbar werden, denn nicht einmal eine technologische Beherrschung der Elementarteilchenphysik, bei immer weiter fortschreitender Mikrominiaturisierung der Computer-komponenten, wird uns in Stand setzen, die zur Lösung dieses Problems erforderlichen Informationsmengen bereit zu stellen.

Wir sind, ob wir wollen oder nicht, darauf angewiesen, dass die weitaus größte Zahl von Beziehungen gewissermaßen an Ort und Stelle sich selbst adjustiert und zwar unter Berücksichtigung der jeweils gerade örtlich vorherrschenden, sich häufig sehr schnell ändernden relevanten Umstände. Die einzige Möglichkeit, dass sich trotzdem etwas Sinnvolles ergeben kann, eine zweckmäßige Ordnung des Geschehens aus der Vielzahl sich ständig selbst koordinierender Elemente resultieren kann, besteht in der Anwendung von abstrakten, allgemeinen Regeln des Verhaltens" (Malik, 1989, S. 55f).

So verstanden ist Autonomie mehr als eine von vielen Möglichkeiten, sich zu organisieren, sondern ein Grundsatz der Organisationsgestaltung, zu dem es unter den Bedingungen hoher Komplexität[6] der Anforderungen keine Erfolg versprechende Alternative gibt. Die Anforderungen an das Schulsystem sind zweifellos als komplex anzusehen. Die hohe Differenziertheit des familiären Umfeldes der Schüler, die Fülle an individuell unterschiedlichen Informationen, die Kinder heute über Fernsehen und Reisen aufnehmen und in die Schule einbringen, die rasante Veränderung der beruflichen Anforderungen, auf die die Schule vorbereiten sollte etc. sind Beispiele für die gestiegene Varietät, mit der jeder einzelne Lehrer, jede einzelne Schule und erst recht das gesamte Schulsystem heute zu tun hat.

---

[6] "Unter Komplexität versteht man die Tatsache, dass reale Systeme ungeheuer viele Zustände aufweisen können. … Komplexität hat ihre Ursache im Wesentlichen in den Interaktionen von Elementen. … Komplexität kann man quantifizieren und mit Hilfe des Begriffes der Varietät messen. … Varietät ist die Anzahl der unterscheidbaren Zustände eines Systems" (Malik, 1989, S. 186). Chaos ist ein Fall besonders hoher Komplexität.

2.7. Autonomie und Mitbestimmung

Die Schaffung dezentraler Organisationseinheiten wird in der Managementwissenschaft vor allem als Mittel zur Erhöhung des Einflusses der Kunden auf das Unternehmen gesehen. Überträgt man diesen Gedanken auf die Schule, so muss man zunächst klären, wem dort die Rolle des Kunden zukommt. In Übereinstimmung mit Handy/Aitken (1986, z.B. S. 103ff) sind die Schüler - und nur die Schüler - als Kunden der Schule anzusehen. Obwohl die anderen Interessensgruppen (Eltern, potentielle Arbeitgeber der Schulabsolventen) nur von sekundärer Bedeutung sind, sind sie nicht unwichtig, denn

- wenn die Schüler keine gesicherte berufliche Tätigkeit finden, weil an den Arbeitsmarktbedürfnissen vorbei qualifiziert wird, hat die Schule ihren Kunden keinen Nutzen gebracht
- wenn die Eltern (im Gegensatz zu den Schülern) mit der Schule nicht zufrieden sind, provoziert dies innerfamiliäre Konflikte und ist damit ebenfalls ein Leistungsmangel der Schule gegenüber ihren Kunden.

Besonderheiten der Rolle des Schülers scheinen zunächst einer Kundenrolle zu widersprechen, erweisen sich aber bei näherer Betrachtung als nicht solitär. So ist z.B. die unabdingbare Mitarbeit an der Leistungserstellung durchaus auch in privatwirtschaftlichen Kundenrollen gegeben, z.B. bei Ärzten und Rechtsanwälten. Auch die Schulpflicht als Grundlage der Kundenbeziehung tritt in vergleichbarer Weise als Notariats- oder Rechtsanwaltspflicht auf. Man könnte natürlich auch in Anlehnung an die letztgenannten Berufsgruppen von den Schülern als "Klienten" der Schule sprechen, doch ändert dies nichts an der Aussage. Dagegen spricht auch, dass gerade diese Berufsgruppen in den letzten Jahren zunehmend den Begriff Kunde übernehmen.

Was den Einfluss der Mitarbeiter (hier also der Lehrer) anbelangt, so deutet schon die Notwendigkeit rascher Reaktion vor Ort darauf hin, dass diese ebenfalls deutlich mehr an Einfluss gewinnen müssten. Der zwiespältige Charakter der Lehrertätigkeit mit einem extrem hohen Grad an Autonomie (die man auch als Isolation und Einzelkämpfertum sehen kann) in der eigentlichen Unterrichtstätigkeit einerseits, einem extrem geringen Einfluss auf die verwaltungsorganisatorischen Rahmenbedingungen andererseits sowie das völlige Fehlen einer Tradition und Routine der Teamarbeit könnten Ursache für beachtliche Akzeptanzprobleme der Schulautonomie sein. Sehr anschaulich beschreiben diese Probleme, aber auch Möglichkeiten ihrer Überwindung in der praktischen Arbeit Jungwirth u.a. (1991, S. 130ff).

In völligem Gegensatz zu vergleichbaren Angestelltenberufen in der Privatwirtschaft assoziieren Lehrer mit dem Begriff Autonomie nicht Freiheit, Motivation und Erfolgserlebnisse, sondern Mehrbelastung. Mag dies auch in einigen Fällen eine verinnerlichte gewerkschaftliche Verhandlungslinie sein, wie dies vor allem Insider interpretieren, steckt dahinter doch eine sehr reale Erfahrung und

derzeit ungelöste Problematik. Eine Gruppe Tiroler Lehrer, die regionale

Schulentwicklung mit großem Einsatz betrieben und vorbildlich dokumentiert haben, beschreibt diese Probleme sehr konkret:

"Für den Schulleiter ist es nicht möglich, im Rahmen des Schulversuchs, ein pädagogisch ausgewogenes und sinnvolles Projekt- und Kursprogramm zu managen, es ist ihm nicht möglich, pädagogische Zielvorstellungen umzusetzen, es ist ihm nicht möglich, Frustration von den Lehrerinnen und Lehrern fernzuhalten - ja, er hat einen unmöglichen Job." Sie schildern auch gleich die Lösung: "Ich stelle mir vor, dass 4-6 Lehrerinnen und Lehrer für eine Gruppe von vielleicht 70 Schülern zuständig und verantwortlich sind. Diese verteilen die Fächer (oder Unterrichtszeiten...) selbst, erstellen den Stundenplan, sorgen für ihre Schülerinnen und Schüler im besten Sinn des Wortes, sind selbst für die Art und Weise ihrer Kommunikation untereinander verantwortlich, für den Lernerfolg der Schülerinnen und Schüler selbstverständlich auch, wobei sie den Heranwachsenden und deren Eltern Rechenschaft schuldig sind. Das muss selbstverständlich nicht heißen, dass mehrere solcher Kleineinheiten unter dem Dach eines (Schul-) Hauses nicht nebeneinander existieren sollen und können, dass sie nicht gemeinsame Einrichtungen benützen und dal es jemand gibt, der das räumliche und zeitliche Nebeneinander koordiniert. Wenn dieser Jemand - ich würde ihn oder sie nie Schulleiterin nennen[7] *-*

[7] Warum eigentlich nicht? Der Autor beschreibt hier genau das moderne Verständnis von Leitung und Führung in

auch noch jemand ist, dem Lehrerinnen ihre Sorgen und Frustration en, aber auch Freuden und Erwartungen anvertrauen können, der in schwierigen Situationen - in welchen immer -eine Anlauf- und Clearingstelle ist, wenn dieser Jemand Lehrerinnen und Lehrern auch noch organisatorischen und bürokratischen Kram abnehmen kann - umso besser, vielleicht ganz ausgezeichnet. Aber dieser Jemand dürfte nie ein für die anderen verantwortlicher Leiter sein, er kann es einfach nicht sein[8]*.*

Alles zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht machbar - ich weiß. Eine Illusion, die sich Theoretiker ausdenken - ich weiß. In der Praxis nicht durchführbar - ich weiß" (Jungwirth u.a., 1991, S. 188).

Dieses (nach Meinung des Schulpraktikers unerreichbare) Ideal entspricht weitestgehend einer fraktalen Organisationsform mit einem hohen Anteil an Selbstorganisation und Kundenorientierung. Warum ist dieses Ideal im Schulwesen (derzeit?) nicht erreichbar?

Die Erklärung geben Handy/Aitken, wenn sie auf die erstaunliche Tatsache hinweisen, dass Schulen im Vergleich zu anderen Organisationen keine hauptberuflichen Managementfunktionen kennen.

"The dilemma for schools is that willy-nilly they are organizations, not just groupings of teachers, and they have to accept that the management of these organizations is a key activity, not a mere service function" (Handy/Aitken, 1986, S. 13).

Es ist nicht verwunderlich, wenn Lehrer und Schulleiter, die sich auf offene und kooperative Formen schulischer Arbeit unter den heutigen Bedingungen einlassen, unter der Last der Managementaufgaben stöhnen. Will man aus Schulen mehr machen als nur Ansammlungen von Lehrern und Schülern (wie dies Handy/Aitken oben so treffend charakterisieren), so werden diese Anforderungen weiter steigen:

"A more open, more flexible school will tend to mean more time and resources given to management" (ebenda).

---

erfolgreichen Unternehmen. Die Erklärung dürfte wohl darin liegen, dass in der öffentlichen Verwaltung generell und in der Schulverwaltung speziell ein solches Verständnis von Führung nicht der Regelfall ist.

[8] Auch hier die Frage, warum eigentlich nicht? Die Antwort ist vielleicht: Nicht im gegenwärtigen bürokratischen, zentralistischen und überregulierten System.

3. Strategische Dimensionen der Autonomie

3.1. Strategie - Begriffsdefinitionen und Interpretationen

Der oft geradezu inflationär gebrauchte Begriff entzieht sich einer kurzen und unumstrittenen Definition. Daher werden einige ausgewählte Begriffsdefinitionen in einer Übersicht zusammengefasst.

Welche strategischen Fragen sich für das Schulsystem stellen, hat Jean Piaget - ohne den Begriff Strategie dafür zu verwenden - im Jahre 1936 formuliert, als er darauf hinwies,

"dass der Unterricht in all seinen Formen drei zentrale Probleme aufwirft, deren Lösung alles andere als bekannt ist und bei denen man sich fragt, wie man sie klären soll, wenn nicht unter Mitarbeit der Lehrer oder zumindest eines Teils von ihnen:

1. *Was ist der Zweck dieses Unterrichts? Nützliche Kenntnisse sammeln (aber nützlich in welcher Hinsicht?)? Lernen lernen? Auf jedem beliebigen Gebiet Neuerungen durchführen, Neues schaffen und Wissen lernen; Kontrollieren, überprüfen oder einfach wiederholen lernen? Und so weiter.*
2. *Wenn diese Ziele festgelegt sind (durch wen bzw. mit Zustimmung wessen?), muss man ferner feststellen, welche Fächer (oder Lehrpläne) zur Erreichung dieser Ziele notwendig, gleichgültig oder unangebracht sind: Bildungsfächer, logische Fächer und vor allem (was bei vielen Unterrichtsprogrammen noch fehlt) experimentelle Fächer, die den Geist für schöpferische Tätigkeiten und aktive Kontrolle schärfen?*
3. *Hat man die Wahl getroffen, so muss man schließlich mit der Gesetzmäßigkeit der geistigen Entwicklung hinlänglich vertraut sein, um die dem gewünschten Ausbildungstypus adäquatesten Methoden zu finden" (Piaget, 1974, S. 16f).*

Strategie

Mewes, 1990

"Strategie ist die Art und Weise, wie ein Mensch oder Unternehmen die ihm zur Verfügung stehenden Kräfte und Mittel einsetzt" (Heft 1, S. 13).

"Die wichtigsten strategischen Fragen lauten:

- *Auf welches Ziel und welche Zwischenziele bedacht, setze ich meine Kräfte und Mittel ein,*
- *in welcher Formation und*
- *in welcher Organisation?*
- *Wie kooperiere ich mit anderen Kräften, zum Beispiel anderen Produktionskräften, auch die der Presse, der Verbände und der Umwelt?*
- *Wie kontrolliere ich die Richtigkeit meiner Strategie, wie lerne ich hinzu, um sie zu verbessern?" (a.a.O., S. 15).*

Malik, 1989

"Strategie ist somit ein, durch die jeweils vorhandenen Managementmechanismen produzierter Satz von Regeln, der das zukünftige Verhalten einer nicht notwendigerweise im Voraus bestimmten Anzahl von Personen in einer nicht vorhersehbaren Art und Zahl von Situationen steuert" (a.a.O., S. 181f).

Frank/Friedrichsmeier 1985

"Nach C. von Clausewitz ist die Strategie der Gebrauch des Gefechtes zum Zwecke des Krieges, die Taktik ist der Gebrauch der Streitkräfte im Gefecht.

Für ein Unternehmen bedeutet die Strategie analogiegemäß

- *die Festlegung und Abgrenzung einzelner Märkte, auf denen das Unternehmen tätig sein möchte*
- *den entsprechenden Einsatz von Ressourcen (z.B. Personal, Maschinen) und flankierenden Maßnahmen (z. B. Werbung, Verkaufstraining)*
- *die Leitung und Überwachung der Operation" (a.a.O., S. 240).*

3.2. Kundennutzen, Ziel- und Mitarbeiterorientierung als Kernelemente modernen strategischen Denkens

Als letztlich entscheidende Basis des Unternehmenserfolges gilt in der Strategieforschung einhellig das Angebot eines Nutzens an seine Kunden. Der Chef eines führenden internationalen Strategieberatungsunternehmens formuliert kurz und bündig:

"Besitzt ein Unternehmen keinen besonderen Vorteil gegenüber seinen Rivalen, so hat es auch keine Existenzberechtigung" (Henderson, 1990, S. 10).

Ohne das, für das Schulsystem zunächst befremdlich erscheinende, Wettbewerbsvokabular drückt Haumer denselben Gedanken so aus:

"Eine Kernfrage im Unternehmen ist, ob die in ihm arbeitenden Menschen ein Energiedefizit oder einen Energieüberschuss für die Gemeinschaft aufweisen. Diese Art Energiebilanz darf nicht streng physikalisch gesehen werden, well man sie vermutlich kaum in Joule oder Kilowatt messen kann. Sind wir Nutznießer und -nehmer, ohne entsprechend zu nützen und zu geben? Wenn dies überwiegend der Fall ist, überwiegt auch das Energiedefizit im Unternehmen. Das Unternehmen verbraucht mehr Energie, als es erzeugt und wird, wenn die Energiebilanz langfristig nicht in Ordnung gebracht wird, im Wettbewerb nicht überleben können. Andersherum sind Unternehmen, welche Menschen Energie zur Verfügung stellen, und zwar über das Ausmaß hinaus, das sie selbst verbrauchen, im wahrsten Sinn des Wortes gewinnbringend. Eine Bürokratie beispielsweise zeichnet sich dadurch aus, sehr stark mit sich selber und weniger mit dem Markt befasst zu sein. Viel Energie wird im Inneren verzehrt, wenig bleibt für die Abgabe in den Markt und die Rückgewinnung aus dem Markt zur Verfügung. Aus der Mechanik verwenden wir das Wort Reibungsverluste, wenn die notwendige Konfliktlösung zu viel Energie verbraucht, aus welchen Gründen immer" (Haumer, 1992, S. 26f).

Der Gedanke des Wettbewerbes sollte nicht vorschnell als für das Schulsystem irrelevant abgelehnt werden, denn die Schulen stehen z.B. im Wettbewerb um das Interesse der Schüler und das Geld des Steuerzahlers; wenn beide Ressourcen nicht (mehr) in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen, würde dies - in der Sprache des Marketing - auf eine geschwächte Wettbewerbssituation der Schule hinweisen.

Der Weg zum Erfolg am Markt ist maximale Kundennähe. Diese erreicht man *durch "flache Organisation, weniger Hierarchien, kurze Entscheidungswege, differenzierte Informationen, mehr Kompetenz an der Kundenfront, bessere Ausbildung, ein hervorragendes System der Kunden- und Nichtkundeninformation und vor allem auch ein entsprechendes System von Feedbacks. Wenn eine Organisation eine flachere Struktur aufweist, kompetente dezentrale Entscheidungsträger besitzt und in diesem Sinn 'chaotischer' organisiert ist, so ist es umso wichtiger, für so genannte zentrale Erfordernisse auch die entsprechenden mehr oder weniger bindenden Richtlinien und Informationssysteme zur Verfügung zu haben" (Haumer, 1992, S. 24f)*.

Die Chaos-Theorie spricht auch von maximaler Oberfläche, die bei gleichem Volumen und vielen kleinen Einheiten in direktem Kontakt mit der Außenwelt (d.h. den Kunden) größer ist als im Falle einer einzigen Einheit.

Sehr plakativ hat der Management-Guru Tom Peters bereits 1988 die Konsequenzen der neuen Anforderungen an Unternehmen dargestellt, wobei der amerikanische Originaltitel "Thriving on Chaos"

den optimistischen und handlungsorientierten Umgang mit dem Chaos besser zum Ausdruck bringt als der irreführende deutsche Titel "Kreatives Chaos". Die Forderungen von Peters sind in einer Tafel kurz zusammengefasst, denn sie entsprechen mit unübertroffener Prägnanz der heute dominierenden Denkweise des Managements.

Dem Modell der dynamischen, zielorientierten, eigenständigen und miteinander interagierenden Organisationseinheiten kommt für die künftige Gestaltung des Schulsystems Leitbildcharakter zu.

Das Geheimnis der Spitzenleistungen [9]

Bedingungslos am Kunden ausrichten

Die gewünschte Spitzenqualität anbieten

Leidenschaftlich zuhören

Einmaligkeit schaffen

Schnelle Innovation

Pilotprojekte fördern

Die motivierten Champions fördern

Den Mitarbeitern wirklichen Einfluss geben

Strukturen vereinfachen und verkleinern

Bürokratische Regeln abschaffen

Zuhören/Loben/Anerkennen

Leistungsprämien für jedermann

Den Wandel fördern

Anregende Visionen schaffen

Führen durch Beispiel

Sichtbares Management

Systeme, die unterstützen

Das Wichtige messen

Informationen, Befugnisse, Planung dezentralisieren

Vertrauen schaffen durch absolute Integrität

[9] Kurzdarstellung aus Peters (1988), gekürzt und überarbeitet.

3.3. Ziele, Maßnahmen und Rahmenbedingungen als Zentralbegriffe strategischen Denkens

Zweifellos kommt bei der Gestaltung des Schulsystems pädagogischen Zielen und den daran gemessenen Erfolgen bzw. Misserfolgen die entscheidende Rolle zu: Schule rechtfertigt ihre Existenz durch ihre Wirkung auf die Entwicklung der Schüler im Sinne gesellschaftlich erwünschter Ziele[10]. Autonomie kann in diesem Sinne nur Mittel (also eine Maßnahme) zum Zweck der Erreichung bestimmter Ziele sein, nicht jedoch selbst ein Ziel im strengen Sinne des Wortes. Zur Verdeutlichung des Unterschiedes zwischen Zielen und Maßnahmen könnte man sagen:

- Ziele sind Aussagen darüber, welche Probleme gelöst werden sollen
- Maßnahmen sind mögliche Lösungswege für diese Probleme.

In der Strategie sollte man klar auseinander halten, was das Ziel (Problem) und was die als zweckmäßig angesehene Maßnahme (Lösung) ist. Wenn eine Lösung nicht das erhoffte Resultat bringt, wird man andere Lösungen suchen müssen und nicht das Problem (Ziel) gegen ein anderes austauschen können.

Ziele und Rahmenbedingungen sind also im Vergleich zu den Maßnahmen weniger variabel: Die Rahmenbedingungen, well sie außerhalb der Einflussmöglichkeiten des handelnden Subjekts liegen; die Ziele, well sie den eigentlichen Zweck der Planung (deren "ultima ratio") beinhalten. Maßnahmen hingegen sind in hohem Maße austauschbar. Wenn es verschiedene Lösungswege gibt, um ein Ziel zu erreichen, wird man jenen wählen, der unter den gegebenen Rahmenbedingungen am sichersten und mit dem geringsten Aufwand zum Ziel führt.

Man sollte daher im Rahmen einer Strategieplanung möglichst lösungsneutrale Ziele formulieren. Eine Vermischung von Zielen und Maßnahmen hingegen führt dazu, dass Maßnahmen zum Selbstzweck werden. Sehr nachdrücklich hat bereits Piaget (1974, S. 23ff) für eine Experimentalpädagogik plädiert, die wissenschaftlich objektiv klärt, welche Methode z.B. des Lesenlernens, des Orthographietrainings etc. unter Berücksichtigung aller Zielaspekte die beste ist und ob das Lernen klassischer Sprachen tatsächlich die behauptete Förderung des logischen Denkens bewirkt. Mit Piaget sei betont, dass das Aufwerfen solcher Fragen nicht gleich eine Ablehnung der traditionellen Praxis impliziert, aber es ist doch ein deutlicher Hinweis auf die mangelnde Trennung von Zielen und Maßnahmen, dass solche Diskussionen auch heute noch weniger mit empirisch gesicherten Fakten als mit Überzeugungen geführt werden. Die von Piaget genannte "Erziehungsökonomie"[11] hat offenbar den von ihm im Jahre 1936 konstatierten Aufschwung nicht kontinuierlich fortsetzen können. Herausragende Beispiele für erziehungsökonomische Ansätze hat Bronfenbrenner (1981a, 1981b) vorgelegt, doch haben diese nicht das verdiente breite Echo in der Schulpraxis gefunden.

Im Interesse einer raschen Entscheidungsfindung wäre es natürlich wünschenswert, möglichst enge und dauerhafte Beziehungen zwischen Maßnahmen und Zielen herzustellen, zu jedem Problem also sofort "die richtige Lösung" zu kennen. Dies gelingt eher im Falle langfristig stabiler Rahmenbedingungen und guter Kenntnis der Ursachen-Wirkungs-Beziehungen, die im Gestaltungsfeld bestehen. Allerdings besteht die Gefahr, dass Veränderungen der Rahmenbedingungen unbemerkt bleiben und Lösungswege weiterverfolgt werden, die unter den nun geänderten Bedingungen nicht mehr optimal sind.

---

[10] Anstatt einer akademischen Definition an dieser Stelle eine persönliche Aussage des Doyens der deutschen Bildungsforschung Hellmut Becker: „Und meine Neigung zur Pädagogik ergibt sich daraus, dass ich mich immer für andere Menschen, für Kinder interessiert habe: Man kann das eigentlich nicht, ohne sich nicht auch damit zu beschäftigen, wie man Kinder und die anderen Menschen ändern kann. Und dies ist vielleicht schon Pädagogik“ (Becker/Hager, 1992, S. 26).

[11] "Sie untersucht Übereinstimmungen und Unvereinbarkeiten zwischen den Erziehungssystemen und den wirtschaftlichen und 'sozialen' Bedürfnissen der Gemeinschaft, die Art und den Umfang der dem Schulwesen zur Verfügung gestellten Mittel, die Produktivität des Systems, der Beziehungen zwischen der Orientierung der Jugend durch die Schule und der Entwicklung neuer Formen der beruflichen Tätigkeit usw. natürlich ist diese Planung an eine Festlegung der zu verfolgenden Ziele gebunden ..." (Piaget, 1974, S. 22f).

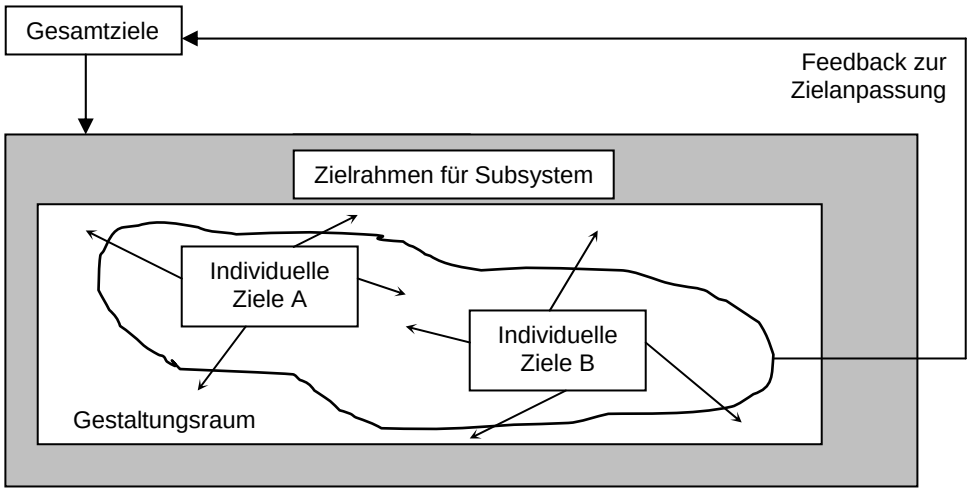
Gerade im Bereich des Schulsystems wird eine dauerhafte Zuordnung von Zielen (d.h. Problemen, die zu lösen sind) und Maßnahmen (Problemlösungen, die das Schulsystem anbietet) u.a. durch folgende Umstände erschwert:

- Es ist nicht möglich, die Ziele auf einen Aspekt einzuschränken. Daher müssen i.d.R. mehrere, grundsätzlich gleichrangige Ziele nebeneinander verfolgt werden.
- Es gibt eine größere Zahl von Maßnahmenfeldern, wobei sich jede Maßnahme auf mehrere Zielaspekte auswirkt.
- Die Zielwirksamkeit einer Maßnahme ist auch von den gegebenen Rahmenbedingungen abhängig. Eine im AHS-Bereich wirksame Maßnahme kann z.B. in den Pflichtschulen wirkungslos bleiben und umgekehrt. Dies wiederum kann sich im Zeitverlauf ändern.

Für das Schulsystem ist es daher notwendig, zu jeder Zielsetzung eine Palette von Maßnahmen ins Auge zu fassen, diese jedoch nicht nur in Bezug auf diesen einen Zielaspekt zu bewerten. Insgesamt gesehen wird man schließlich jene Maßnahmen umsetzen, die in der Gegenüberstellung ihrer unmittelbaren Zielwirksamkeit und der positiven bzw. negativen Nebenwirkungen per Saldo am günstigsten erscheinen.

Dazu bedarf es - über das Fachwissen hinaus - einer systematischen Vorgehensweise bei der Entscheidungsfindung, um die Komplexität des Entscheidungsfeldes in der zur Verfügung stehenden Zeit bewältigen zu können. En wesentliches Element ist die oben geforderte und begründete Unterscheidung von Zielen, Maßnahmen und Rahmenbedingungen. Dies wird sowohl in der Praxis als auch in der Theorie oft vernachlässigt.

Für die Führung von Organisationen, die dem Prinzip der fraktalen Struktur entsprechen, ist die Unterscheidung von Zielen und Maßnahmen besonders wichtig, denn Ziele müssen miteinander abgestimmt werden, die Maßnahmen können und müssen demgegenüber "lokal" gewählt werden. Entscheidend ist ein für alle Ebenen und Organisationseinheiten des Systems einheitlicher und transparenter Zielrahmen (dazu die Grafik in Anlehnung an Warnecke, 1992, S. 177).



In einer komplexen Umwelt ist ein System, das die Wahl von Maßnahmen zur Erreichung gegebener Ziele zentral zu steuern versucht, nicht lebensfähig. Es kann der Varietät der Rahmenbedingungen keine entsprechend differenzierten Reaktionen gegenübersetzen[12] und wird - um einen anschaulichen Vergleich zu ziehen - von den Wellen der hohen Umweltkomplexität wie ein manövrierunfähiges Schiff geschüttelt und getrieben.

[12] Hier kann auf das von Malik (1989, z.B. S. 228ff) ausführlich geschilderte kybernetische Gesetz der erforderlichen Übereinstimmung von Umwelt- und Systemvarietät nur global verwiesen werden.

3.4. Strategie und Komplexität

Eine deutsche Forschergruppe (Dörner u.a., 1983) hat in einer Reihe von Experimenten untersucht, wie sich Menschen angesichts von Problemen verhalten, die in hohem Maße komplex sind[13]. Die dabei in Experimenten festgestellten Fehlerquellen können unter Bezug auf die dargestellten Elemente der Strategie wie folgt gruppiert werden:

3.4.1. Fehler bei der Analyse der Rahmenbedingungen

Die Analyse der Situation erfolgt oft nur sehr eingeschränkt. Viele Daten werden nicht ermittelt oder nicht beachtet, vor allem solche, die vorgefassten Vermutungen widersprechen könnten. Bei der Analyse wird oft ungeprüft unterstellt, dass sich die Situation nicht verändern wird. Wenn Veränderungen in Betracht gezogen werden, so häufig nur als Fortschreibung der bisherigen Entwicklung.

Beim Umgang mit den auftauchenden Problemen ergeben sich aus der Vernachlässigung der Eigendynamik des betrachteten Systems verschiedene Fehlermöglichkeiten. Entweder wird nur reaktiv gehandelt, man läuft sozusagen den Problemen hinterher, oder aber man verhält sich so, als ob man selbst alles beeinflussen und steuern könnte oder gar müsste. Entwicklungen, die ohne eigenes Zutun die Erreichung der Ziele fördern würden, werden also nicht genutzt oder sogar gestört.

3.4.2. Fehler bei der Suche nach Maßnahmen

Bestimmte Maßnahmen werden immer wieder in Betracht gezogen, ohne dass objektiv geprüft wird, ob es noch andere, mehr Erfolg versprechende Möglichkeiten gäbe. Da die Eigendynamik der Rahmenbedingungen oft verkannt wird, werden Maßnahmen häufig falsch, insbesondere zu stark "dosiert". Führen Maßnahmen nicht zum Erfolg, so wird der von Watzlawick (1974, S. 51ff) beschriebene Fehlschluss gezogen, dass "mehr desselben" zum Erfolg führen könnte. Dies mündet schließlich oft in gewaltsame Lösungsversuche, die im Extremfall das Handlungsfeld derart negativ beeinflussen, dass künftige Lösungsversuche völlig aussichtslos sind.

Die Tatsache, dass aufgrund der Vernetztheit des Handlungsfeldes kaum jemals eine einzelne Maßnahme genügt, um die gewünschte Wirkung zu erzielen, wird ebenfalls oft übersehen. Die Autoren vermuten, dass dies auf das Bestreben zurückzuführen ist, möglichst zu jedem Effekt genau eine Maßnahme als die richtige Lösung des Problems zuordnen zu können. Durch diese Vorgehensweise kommt man jedoch in komplexen Situationen nicht zum Ziel.

3.4.3. Fehler bei der Zielformulierung und Maßnahmenbewertung

Die Zielformulierung wird häufig gänzlich unterlassen. Die Entscheidungen bauen dann auf unklaren Vorstellungen darüber auf, was eigentlich die wesentlichen Erfolgskriterien sind. Damit verbunden ist eine unzulängliche Schwerpunktbildung. Die Prioritäten wechseln oft sogar in Abhängigkeit von auftauchenden Schwierigkeiten. Man weicht wichtigen Problemen aus, die sich als schwer lösbar erweisen und beschäftigt sich mit unwichtigen Problemen, die schnelle Erfolgserlebnisse versprechen.

Bei der Bewertung von Handlungsmöglichkeiten werden die unerwünschten Nebenwirkungen von Maßnahmen oft ignoriert, die Erfolgskontrolle unterbleibt. Dies nicht zuletzt mangels vorweg definierter Ziele.

3.4.4. Zweckprogrammierung als Mittel der Komplexitätsbewältigung

Bei gegebener hoher Komplexität kommt der Unterscheidung zwischen echten Zielen und zu Zielen erhobenen Maßnahmen mehr als nur akademische Bedeutung zu. Man kann mit Luhmann

---

[13] Dörner verwendete dabei Computersimulationen, die den mittlerweile weithin bekannten Computerspielen Ökolopoly und Simcity ähneln. "Lohhausen" hieß die fiktive Stadt, als deren Bürgermeister die Versuchspersonen im Experiment agierten.

"zwei grundsätzliche Steuerungsformen des Verwaltungshandelns unterscheiden: Konditionalprogramme und Zweckprogramme. Als Konditionalprogramm bezeichnet man Regeln, die dem Muster folgen: 'Wenn die Voraussetzungen der Fallmerkmale X vorliegen, tue (entscheide) Y'. Das Erteilen einer Baugenehmigung, eines Renten- oder Steuerbescheides kann diesen Handlungstyp illustrieren. Ein Zweckprogramm legt dagegen bestimmte Handlungsziele und bei der Mittelwahl zu beachtende Restriktionen fest, überlässt es aber im übrigen den Ausführenden, die unter den jeweiligen Umständen und innerhalb der vorgegebenen Grenzen zweckmäßigsten Maßnahmen dazu auszuwählen. Dieser zweite Typ der Handlungsprogrammierung ist für alle Planungsaufgaben kennzeichnend; ein Beispiel wäre aber auch der Bau eines Autobahnabschnitts.

Allerdings lassen sich die Handlungsgrundlagen der Verwaltung nicht etwa säuberlich in reine Konditionalprogramme und reine Zweckprogramme unterscheiden; vielmehr sind hier komplexe Verschachtelungen und Mischformen möglich. Wichtig ist, worauf auch Luhmann hinweist, dass es charakteristischerweise Konditionalprogramme sind, die in Form von Rechtsnormen formuliert werden. Die Bindung des Verwaltungshandelns an Rechtsnormen in der Epoche des liberalen Rechtsstaats lässt sich also auch als zunehmende Konditionalprogrammierung des Verwaltungshandelns beschreiben. Konditionalprogramme haben den Vorzug, dass sich leicht prüfen lässt, ob sie auch richtig angewandt, d.h. die Entscheidungsregeln eingehalten wurden. Dagegen ist die Frage, ob im Rahmen eines Zweckprogramms tatsachlich die zweckmäßigsten unter den verfügbaren Mitteln gewählt wurden, in der Regel sehr viel schwerer zu beantworten. Die Konditionalprogrammierung des Verwaltungshandelns erhöht also seine - auch gerichtliche - Überprüfbarkeit Gleichzeitig entlastet sie die Verwaltung von der Verantwortung für die Folgen ihres Handelns: wenn sie nur der Regel folgt, kann man ihr nichts zur Last legen. Da allgemeine Entscheidungsregeln in der Form von Konditionalprogrammen jedoch weder erlauben, die besonderen Umstände von Einzelfällen noch Veränderungen der Problemsituation zu berücksichtigen, können sie die wirksame Aufgabenerfüllung beeinträchtigen.

Vor allem die Bewältigung komplexer Aufgaben und sich dynamisch verändernder Problemsituationen verlangt deshalb nach Zweckprogrammierung, bei

der die Verwaltung im übrigen auch für den Erfolg ihres Handelns verantwortlich gemacht und nicht nur nach dessen Regeltreue beurteilt wird" (Mayntz, 1982, S. 56f).

Die zunehmende Verrechtlichung des Schulwesens hat neben den anerkennenswerten Effekten der damit verbundenen Rechtssicherheit und Objektivität von Konditionalprogrammen auch eine Fine von dafür typischen Problemen hervorgebracht, so z.B. eine zunehmende Kasuistik des Schulrechtes, die erst recht wieder zu Interpretationsproblemen im jedes Mal anders gelagerten Einzelfall führt, wenn die Betroffenen überhaupt erkennen, dass ein geregelter Tatbestand vorliegt. Nachdrücklich hat Luhmann herausgearbeitet, dass nur die Methode der **Zweckprogrammierung** geeignet ist, mit komplexen Umweltbedingungen fertig zu werden.

"Zweckprogramme sind ihrem Inhalt nach zunächst und vor allem formulierte Probleme. Hierin liegt ihr wesentlicher Unterschied zu den Konditionalprogrammen, die - wenigstens in ihrer Idealgestalt - zugleich das Kalkül mit enthalten, welches das Problem löst, im Grunde also Mechanismen für die Lösung schon gelöster Probleme darstellen. Zweckprogramme beschränken sich demgegenüber darauf, die heuristische Funktion einer Problemstellung zu programmieren. Probleme verleihen den Entscheidungsüberlegungen, die sich mit ihrer Lösung befassen, Zusammenhang und Struktur" (Luhmann, 1977, S. 260). "Die Reduktion von Komplexität - und das ist der entscheidende Punkt - erfolgt nicht durch Zwecksetzung allein und auch nicht durch Planung langer und verzweigter Ketten von Ursachen und Wirkungen, sondern primär durch Bildung von Untersystemen, die, obwohl selbst intern komplex organisiert, von gewissen Entscheidungsstandpunkten aus als Einheiten behandelt werden können. Die Einteilung eines Systems in Untersysteme (strukturelle Differenzierung) vereinfacht das Handeln im System an jeder Stelle und auf jeder Ebene der Betrachtung. Sie macht es möglich, zu unterstellen, dass die Untersysteme durch - wie auch immer im einzelnen geartete - interne Prozesse eine Teilleistung bestimmter Art als ihren Output garantieren können, wenn ihnen ein entsprechender Input zur Verfügung gestellt wird" (a.a.O., S. 270). "Vom Standpunkt der Planung des Gesamtsystems aus gesehen kommt die Reduktion von Komplexität dadurch zustande, dass das System bzw. seine Leitung die Untersysteme als Leistungseinheiten behandeln kann, deren Innenabläufe sie nicht vollständig zu kennen bzw. mitzuplanen braucht" (a.a.O., S. 271).

An einem einfachen Beispiel kann man veranschaulichen, um welche Größenordnungen der Komplexität es dabei geht. Zwischen 15 Elementen bestehen (laut einer Formel der Kombinatorik) 15*14/2 = 105 mögliche Beziehungen. Teilt man diese 15 Elemente im Sinne Luhmanns in drei Gruppen auf, die man als Einheit betrachten kann, so haben diese Einheiten intern je 5*4/2 = 10, also insgesamt 30 mögliche Beziehungen; rechnet man die 3*2/2 = 3 möglichen Beziehungen zwischen den Einheiten selbst hinzu, so ergeben sich für das in selbständige Einheiten untergliederte System insgesamt 33 gegenüber 105 Beziehungen ohne Subsystembildung. Es muss natürlich gelingen, solche Einheiten zu bilden, ohne die wahre Komplexität der Außenwelt (insbesondere der Kundenanforderungen) gewaltsam auszublenden. dass dies nicht nur notwendig, sondern auch möglich ist, kann hier nicht im Detail nachgewiesen werden. Das Modell der selbstähnlichen, fraktalen Strukturen ist eine Anwendung dieser Erkenntnisse.

Luhmann plädiert keineswegs Für eine Beschränkung auf die Vorgabe von Zielen im engeren Sinne, sondern sieht als das leistungsfähigste Instrument zur Bewältigung von Komplexität "mehrgliedrige Zweckprogramme", die zu jedem Ziel auch Empfehlungen (nicht jedoch diesbezügliche Vorschriften wie bei Konditionalprogrammen) bezüglich der Mittel der Zielerreichung vorgeben.

"Mehrgliedrige Zweckprogramme weisen vor allem einen wichtigen Vorteil auf, den man nur auf dem Boden der Systemtheorie begreifen und darstellen kann. Sie beschleunigen die Anpassung komplexer Systeme an Änderungen ihrer Umwelt. Einzelne ihrer Glieder können nämlich isoliert gesehen und geändert werden, ohne dass das Gesamtprogramm jeweils von Grund auf neu durchdacht und ausbalanciert werden müsste. Man kann an spezifischer Stelle ein Mittel ersetzen. Dessen funktionale Äquivalenz[14] garantiert dann, dass mit Ausnahme der Untermittel dieses Mittels im Gesamtprogramm sonst nichts geändert zu werden braucht, die Änderung gewährleistet durch ihre Form als Substitution die Kontinuität des Ganzen. So schwerfällig Zweckprogramme sein mögen, wenn man sie ausarbeiten muss, so elastisch sind sie dadurch, dass ihre Teilstücke unabhängig voneinander variabel sind" (a.a.O., S 294).

Luhmann liefert damit den theoretischen Hintergrund für praktische organisatorische Empfehlungen, wie sie etwa Turnheim (1991, S. 500 formuliert:

"Tiefere Hierarchieebenen sollten schnell auf Störungen reagieren können, weil dies die Lebensfähigkeit des Gesamtsystems erhöht. Unternehmenseinheiten als Teilsysteme müssen daher die Möglichkeit und Fähigkeit der Entscheidung vor Ort besitzen, und die Unternehmenszentrale sollte nicht aus Angst, dass dort falsche Entscheidungen getroffen werden, alles auf sich vereinen. Solche, in diesem Sinne zentralistische Systeme sind nicht lebensfähig, wofür wir vielfach Beispiele bei Unternehmen und auch Gesellschaftsstrukturen finden können"

Oder mit den Worten des Sony-Chefs Akio Morita:

"Jedes Unternehmen ist verloren, wenn es das Denken nur noch dem Top-Management überlässt" (zitiert nach Flöther, 1991, S. 24).

3.5. Corporate Identity und Unternehmenskultur als Instrument der Strategierealisierung

Die Umsetzung des Ideals maximaler dezentraler Entscheidungskompetenzen führt zwangsläufig dazu, dass es nicht mehr genügt, wenn das Top-Management eine Strategie kennt und verfolgt. Die Verankerung der Ziele und Entscheidungsprämissen im Denken und Handeln möglichst jedes Organisationsmitgliedes wird zum zwingenden Erfordernis.

Die Leitlinien künftiger Unternehmensorganisation fasst Woltron (1992, S. 178) wie folgt zusammen:

"Erstaunliche, scheinbar widersprüchliche Entwicklungen in zwei Richtungen werden ablaufen. Einerseits müssen Unternehmen aufgrund ökonomischer und betriebswirtschaftlicher Zwänge weiter wachsen, um international konkurrenzfähig zu bleiben. Andererseits werden diese Unternehmen, um nicht in Superstrukturen zu erstarren und ihre Beweglichkeit zu verlieren, sich im Inneren stark

---

[14] Bei einem gegebenen Ziel kann ein Mittel nur durch eines ersetzt werden, das gleichermaßen zur Erreichung des Zieles führt. Es erfüllt also die gleiche Funktion.

aufgliedern. Sie werden föderalistische, kleinräumige Strukturen entwickeln müssen, um das notwendige Kreativitätspotential anzuregen und flexibel zu bleiben. Diese Doppelgleisigkeit, die viele Großkonzerne bereits praktizieren, verlangt nach teamfähigen, eigeninitiativen und vieldimensional denkenden Mitarbeitern. …

Diejenigen, die sich an diese Gesetzmäßigkeiten nicht halten, werden in ihren Strukturen nicht ausreichend kreativ sein, um mit den Einfällen ihrer Konkurrenz Schritt zu halten. Sie werden nicht ausreichend gute Mitarbeiter für ihre Pläne gewinnen können, da junge Leute zunehmend die Selbstentfaltung und das kreative Gruppenerlebnis suchen. ...

Dezentrale, lockere Strukturen können aber nur funktionieren, wenn einige wenige Verhaltensweisen völlig außer Streit stehen, wie die Leitschienen auf einer breiten Straße, auf der man ansonsten nach Belieben seinen eigenen Kurs fahren kann. Glaubwürdigkeit und ethische Festigkeit werden sehr wichtig sein, um die komplizierten Organisationsstrukturen von morgen sicher und

stabil weiterzuentwickeln".

Die Verankerung eines neuen Selbstverständnisses in einem Unternehmen (und für Schulen stellt sich diese Aufgabe in gleicher Weise) erfordert - wie Mayer (1990, S. 3/326) ausführt - eine Veränderung der Unternehmensphilosophie und der Unternehmenspersönlichkeit.

Die **Unternehmensphilosophie** kann durch die Antworten auf sechs W-Fragen charakterisiert werden (a.a.O., S. 3/323):

WER sind wir?	*WAS sollen wir tun?*
WIE tun wir das?	*WEM nutzen wir?*
WO werden wir tätig?	*WARUM tun wir das?*

Dass diese Fragen auch für Schulen relevant sind, zeigt ein Blick auf die Anleitung zur Schulentwicklungsplanung in Chicago, die als ein Prozess definiert wird,

"by which schools ask and attempt to answer the following questions:

- *Where are we as a school?*
- *Where do we want to be? By when?*
- *What are some realistic ways of getting there?*
- *Which way do we prefer? Why?*
- *What are the risks and likely side effects?*
- *What is it going to cost?*
- *How are we going to pay for it?*

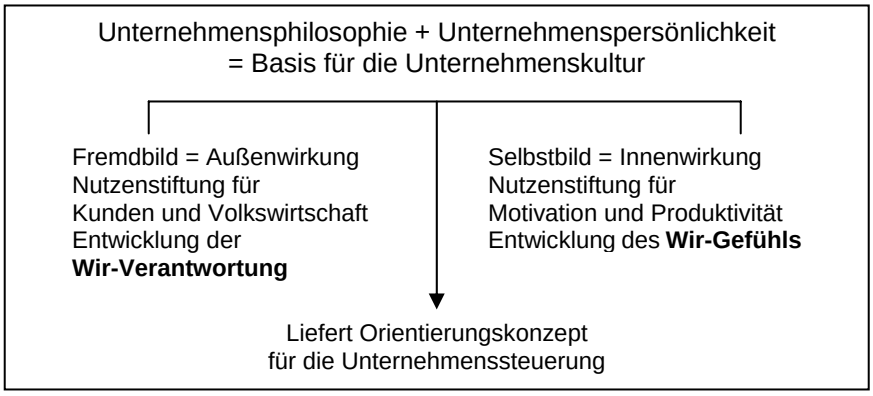
Once the plan is underway, the following additional questions need to be raised:

- *How far have we come?*
- *Are we still on course? If not, why not?*
- *Do we still want to go to the same place?*
- *What changes are required?" (Kimbrough, 1990, S. 21).*

Die **Unternehmenspersönlichkeit** definiert Mayer (a.a.O., S. 3/324) durch die Komponenten Verhalten, Erscheinungsbild und Kommunikation.

Gerade wenn sich eine Organisation in dezentrale, autonome Einheiten gliedert, um insgesamt reaktionsfähiger zu werden, kommt einer aktiven Gestaltung der **Unternehmenskultur** besondere Bedeutung zu, da sie die entscheidende Grundlage der Unternehmenssteuerung ist (siehe die

nachfolgende grafische Darstellung aus Mayer, a.a.O., S. 3/326).



Ausführlich setzten sich Handy/Aitken (1986, S. 94) mit der Frage auseinander, welche Unternehmenskultur eigentlich eine Schule aufweist und zeigen tiefgehende Rollenwidersprüche auf:

"The tradition of professionalism remains strong in teaching. Tenure, the privacy of the classroom, the right to express one's own views in one's own way and the sense of accountability to one's profession - these are all the hallmarks of a profession and of a person culture. They do not sit well with graded hierarchies, standardized curricula and the management ethos of large institutions, all of which call for a role culture.

The secondary school today seems afflicted by a sort of organizational schizophrenia; is it a bureaucratic factory delivering goods or is it a collective of individual professionals each doing their own professional thing? It is convenient for governments, local authorities and parents to see it as a factory. Then they can ask it to deliver particular types of goods, they can use the language of resources and outputs, they can impose quality control and other regulations, they can measure and compare effectiveness.

The ethos of education, the development of the individual, the crucial interaction between individual teacher and individual pupil, by contrast, all argue for the maintenance of the professional tradition. Which should it be?"

Ein neues Selbstverständnis der Schulen - wie es nachfolgend vorgeschlagen wird - muss natürlich zunächst auf politischer Ebene beschlossen werden, damit es aber tatsächlich wirksam wird, erfordert es professionelle Corporate-Identity-Projekte auf allen Ebenen des österreichischen Schulsystems (dazu ausführlicher Flöther, 1991 sowie mit einem Praxisbeispiel Dietrich, 1992).

Einen Schritt in diese Richtung hat bereits der Landesschulrat für Oberösterreich gesetzt, der ein Unternehmensleitbild mit folgenden Kapiteln erarbeitet und publiziert hat:

1 Der Landesschulrat als Dienstleistungsbetrieb

2 Der Landesschulrat als Verwaltungsbehörde

3 Das Betriebsklima

4 Der Landesschulrat und Mitarbeiter

5 Der Landesschulrat und Autonomie.

Als Realisierungszeitraum für die wirksame Verankerung eines Leitbildes in

der Firmenkultur werden in der Literatur 5 Jahre angegeben (vgl. insbesondere Flöther 1991, S. 64), wobei Teilerfolge bereits nach einem Jahr sichtbar werden.

3.6. Strategische Herausforderungen an das Schulsystem

Handy/Aitken (1986, S. 109) zitieren eine Resolution der Secondary Head's Association aus dem Jahre 1984, aus der die Perspektive einer offenen, mit ihrer Umwelt vernetzten Schule deutlich wird:

"Schools may need to develop as centres for learning for people of all ages, i.e. as community schools in which adults young and old, in or out of work, attend courses for pleasure, for retraining, for leisure or to share their skills with others. In this case the existing conventions of the timing of the school and the holidays become even more inappropriate; equally the segregation of the adolescent age group for learning purposes ceases to be either necessary or appropriate."

Über Vorboten dieses neuen Schulverständnissen in Osterreich, das durch "Generierung lokalen Wissens und Veränderung der Lebensbedingungen" in einer "dynamischen Lernkultur" gekennzeichnet ist, berichten Poschl/Altrichter (1992, S. 74-77). Es ist undenkbar, dass eine zentral geführte Organisation eine solche Lernkultur aktiv und auf breiter Basis initiieren und koordinieren kann, dieses hohe Maß an Komplexität kann nur mehr durch "fraktale Strukturen" gemeistert werden.

Die Anforderungen, denen sich das Schulsystem künftig stellen muss, fassen Handy/Aitken (1986, S. 102ff) unter drei Kategorien zusammen, die in bewusster Analogie zu Strategiefragen in der Privatwirtschaft formuliert sind. Diese Aussagen werden nachfolgend kurz dargestellt (gekürzt und frei übersetzt):

Der Markt

- Teilweise weniger Kinder (v.a. Inländer), teilweise mehr Kinder (v.a. Immigranten)
- Geänderte Familienverhältnisse (kleinere Familien, hohe Alleinerzieherquote, Berufstätigkeit beider Eltern)
- Veränderte Werte und Einstellungen in Bezug auf Schule bei Kindern und Eltern
- Das Umfeld der Kinder bietet alternative Informations- und Bildungsangebote, Kinder sind vielfach umworbene Kunden
- Die Schulen werden künftig nicht mehr davon ausgehen können, dass sich primär die Kinder und Eltern der Schule anpassen, sondern umgekehrt werden sich auch die Schulen den Kindern und Eltern anpassen müssen (Denn: "Der Kunde hat immer recht")

Das Produkt

- Die Schule muss auch Sozialisationsaufgaben außerhalb der traditionellen Wissensvermittlung übernehmen
- Neue Anforderungen aus der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung (z.B. Informatisierung und Internationalisierung) erfordern neue Bildungsangebote.

Die Logistik

- Es wird nicht mehr als selbstverständlich gelten, dass die Schüler zur Schule kommen müssen, sondern die Schulen werden zu den Schülern kommen[15]
- Bildungsangebote werden nicht mehr nur zu festgelegten Zeiten, sondern unabhängiges, selbstgesteuertes Lernen wird als ergänzendes Angebot erwartet.

Alle diese Anforderungen sind ohne eine gravierende Veränderung des organisatorischen Rahmens der erzieherischen Arbeit der Lehrer nicht erfüllbar. Gefordert ist also nicht nur eine "Unterrichtsreform", sondern eine durchgängige Veränderung der grundlegenden Organisations- und Arbeitsprinzipien der Schule. Die vorangegangenen Überlegungen sollten deutlich gemacht haben, dass dieses neue Schulsystem nach den Grundsätzen einer fraktalen Unternehmensstruktur aus einer Reihe von autonomen, miteinander vernetzten Einheiten bestehen muss.

---

[15] Als Beispiel dafür könnte man die Open University nennen, aber auch die aktive Beteiligung der Schulen an den Familienberatungsstellen der Region, und umgekehrt könnte aus einer solchen neuen "Logistik" folgern.

4. Autonomieoptionen für das österreichische Schulsystem

Nachfolgend werden die im Gutachten von Posch/Altrichter u.a. (1992) genannten Optionen der Autonomie kurz rekapituliert. Teilweise wurden dabei geringfügige Änderungen der Terminologie und Zuordnung unter organisationswissenschaftlichen Aspekten vorgenommen. Durch die bei jedem Punkt angebrachten Querverweise auf das Gutachten können diese Veränderungen vom Leser bei Bedarf nachvollzogen und überprüft werden.

4.1. Budget

1. Budgetrahmen, der schrittweise vom Bund über die Länder und Bezirke auf die Schulen aufgeteilt wird [S. 28]
2. Budgetansätze als "kommunizierende Gefäße", d.h. Transfermöglichkeiten zwischen verschiedenen Budgetansätzen (Anlagen, Aufwendungen, Personal) innerhalb eines Jahres sowie Ober Jahresgrenzen hinweg [S. 29]
3. Drittmittelregelungen ähnlich den Universitäten [S. 33-37]
4. Aufhebung bzw. Einschränkung des Werbeverbotes auf gesetz- oder sittenwidrige Werbeinhalte und -maßnahmen [S. 33]
5. Erschließung von Erlösen aus der Fremdnutzung von Schulräumen [S. 33f.]
6. Möglichkeit der Nutzung von Mitteln für Schulbücher zur Beschaffung anderer Unterrichtsmittel [S. 34f.]

4.2. Lehren und Lernen

1. An der Schule disponierbares Kontingent der Stundentafel (dzt. 15 % vorgesehen) [S. 17f.]
2. Entscheidung Ober Klassengrößen, Gruppengrößen, Eröffnungsgrößen an der Schule [S. 18f.]
3. Liberalisierung der Einbeziehung "schulfremder Personen" in die schulische Arbeit [S. 23]
4. Liberalisierung der bestehenden Regelungen für die Nutzung außerschulischer Lernfelder [S. 23]
5. Schaffung eines weisungsfreien Raumes, v.a. für pädagogische Tätigkeiten [siehe S. 48]
6. Stundenplanhoheit der Schule (Dauer und zeitliche Situierung von Unterrichtseinheiten, Blockungen, Schulveranstaltungen) innerhalb allgemeiner Rahmenvorgaben [S. 20ff.]
7. Beschränkung der Lehrpläne auf Stundentafel, Bildungsziele und knappe Stoffangaben [S. 20]
8. Aufbau von Strukturen professioneller Selbstevaluation [S. 41-44]
9. Verstärkung der Elemente externer Leistungsbeurteilung [S. 43f.]

4.3. Personal

1. Möglichkeit der Verteilung von bisher detailliert zweckgebundenen Lehrerzeiteinheiten an der Schule [S. 20ff.]
2. Disposition der Schule über die Aufgaben- und Arbeitszeitverteilung des Nichtlehrerpersonals [S. 22]
3. Möglichkeit, fremdfinanziertes Personal im Unterricht und/oder bei außerunterrichtlichen Aufgaben zu beschäftigen [S. 23, S. 26f.]
4. Möglichkeit des befristeten Austausches von Lehrern zwischen Schulen [S. 24]
5. Möglichkeit von Phasen beruflicher Tätigkeit außerhalb der Schule [S. 48]

6. Globalisierung der Bezahlung, d.h. Entkoppelung von Detailaktivitäten und damit verbundenen Zulagen oder Reduktionen der Lehrverpflichtung [S. 45f.]
7. Verlagerung möglichst der gesamten Arbeitszeit der Lehrer in die Räumlichkeiten der Schule zur Verstärkung von Teamarbeit und Kommunikation [S. 20ff.]
8. Aufwertung und Intensivierung der Lehrerweiterbildung durch Stärkung der Pädagogischen Institute und Integration mit den Universitäten [S. 49-53]
9. Verlagerung von Entscheidungs- und Mitwirkungskompetenzen über die Einstellung von Lehrern und die Bestellung des Schulleiters an die Schulen [S. 24ff.]

4.4. Organisation

1. Erweiterung der Einflussmöglichkeiten der Schulpartnerschaftsgremien [S. 38f.]
   a) gemeinsame Gremien von Lehrern, Eltern, Schülern
   b) teilweise getrennte inner- und außerprofessionelle Gremien
2. Etablierung einer differenzierten Leitungsstruktur innerhalb der Schule [S. 40]
3. Einrichtung eines schulinternen Schlichtungsgremiums [S. 41]

5. Organisationsgrundsätze für ein autonomieorientiertes österreichisches Schulsystem

Posch/Altrichter (1992, S. 57) schlagen vor, die Schulautonomie "schrittweise bzw. sektorenweise (Budget, Lehrplan usw.)" zu realisieren, dabei aber vorweg "eine Gesamtphilosophie der Autonomisierung" zu formulieren. Die nachfolgenden Punkte sind als Vorschlag einer solchen Gesamtphilosophie zu verstehen; sie bauen auf die oben dargestellten Grundsätze der aktuellen Management-Wissenschaft auf.

Diese sechs Leitsätze einer Gesamtphilosophie der Autonomisierung lauten:

1. Ziele und Erfolgskontrollen als Steuerungsinstrument der Schulen
2. Selbstverständnis der Schulen als Dienstleistungsbetriebe
3. Betriebsähnliche Führung der Schulen
4. Mehrebenenkonzept der Autonomie auf Grundlage des Subsidiaritätsprinzips
5. Entflechtung von Schulaufsicht und Schulbetrieb
6. Durchlässigkeit des Schulwesens durch Kompatibilität der Ziele und durch Fördermaßnahmen

5.1. Ziele und Erfolgskontrollen als Steuerungsinstrument der Schulen

Kriterium für die Wahl des Autonomietyps und -grades muss die verbesserte Möglichkeit der Erreichung der Erziehungsziele sein. Die Formulierung von Zielen und die regelmäßige Kontrolle ihrer Erreichung durch die Schule und die Schüler (nicht wie heute nur durch die Schüler) für jede einzelne Schule ist daher notwendiger Bestandteil der Erhöhung der Autonomie.

Der Zielparagraph des SchOG ist dem heutigen Verständnis und Sprachstil anzupassen. Als Beispiel sei auf den § 2 des hessischen Schulgesetzes hingewiesen, der hier vollständig zitiert wird:

Die Schulen sollen die Schülerinnen und Schüler befähigen, in Anerkennung der Wertordnung des Grundgesetzes und der Verfassung des Landes Hessen

- *die Grundrechte für sich und andere wirksam werden zu lassen, somit eigene Rechte zu wahren und die Rechte anderer auch gegen sich selbst gelten zu lassen,*
- *staatsbürgerliche Verantwortung zu übernehmen und sowohl durch individuelles Handeln als auch durch die Wahrnehmung gemeinsamer Interessen mit anderen zur demokratischen Gestaltung des Staates und einer gerechten Gesellschaft beizutragen,*
- *nach ethischen Grundsätzen auf der Grundlage der christlichen und humanistischen Tradition zu handeln sowie religiöse und kulturelle Werte zu achten,*
- *die Beziehungen zu anderen Menschen nach den Grundsätzen der Achtung und Toleranz, der Gerechtigkeit und der Solidarität zu gestalten,*
- *die Gleichberechtigung von Mann und Frau auch über die Anerkennung der Leistungen der Frauen in Geschichte, Wissenschaft, Kultur und Gesellschaft zu erfahren,*
- *andere Kulturen zu verstehen und somit zum friedlichen Zusammenleben verschiedener Kulturen beizutragen sowie für- die Gleichheit und das Lebensrecht aller Menschen einzutreten,*
- *ihre Verantwortung für die Sicherung der natürlichen Lebensbedingungen zu begreifen und wahrzunehmen,*
- *ihr zukünftiges Arbeits- und Berufsleben auszufüllen und bei fortschreitenden Veränderungen und wachsenden Anforderungen zu behaupten und ihre Freizeit sinnvoll zu nutzen.*

Die Schule soll den Schülerinnen und Schülern die für die Erfüllung des Bildungs- und Erziehungsauftrags erforderlichen Kenntnisse und Werthaltungen vermitteln. Die Schülerinnen und Schüler sollen insbesondere lernen,

- *sowohl den Willen, für sich und andere zu lernen und Leistungen zu erbringen, als auch die Fähigkeit zur Zusammenarbeit und zum sozialen Handeln zu entwickeln,*
- *Konflikte vernünftig zu lösen, aber auch Konflikte zu ertragen,*
- *sich Informationen zu verschaffen, sich ihrer kritisch zu bedienen, um sich eine eigenständige Meinung zu bilden und sich mit den Auffassungen anderer unvoreingenommen auseinandersetzen zu können,*
- *ihre Wahrnehmungs-, Empfindungs- und Ausdrucksmöglichkeiten zu entfalten und*
- *Kreativität und Eigeninitiative zu entwickeln.*

Der zweite Familienbericht der deutschen Bundesregierung hat 1974 folgenden Katalog von Sozialisationszielen verabschiedet:

a) Durch Sozialisation sollen Kinder ein Maß an Selbstsicherheit entwickeln, das sie einerseits davor bewahrt, sich aufgrund negativer Selbstbilder in dauerhafte Abhängigkeit von anderen zu flüchten und dabei jeglichem Autoritätsdruck ängstlich nachzugeben, das sie andererseits aber auch davor schützt, selbstgerecht und lernunfähig zu werden.

b) Sozialisation soll zur Bildung eines Gewissens beitragen, das einerseits stark genug ist, um spontane Bedürfnisse eben so wie soziale Zumutungen moralisch kontrollieren zu können, das sich andererseits aber auch nicht auf starres Befolgen verinnerlichter Handlungsnormen ohne Ansehen der jeweiligen Situation und ohne Berücksichtigung der sozialen Konsequenzen rigider Normanwendung festlegen lässt

c) Sozialisation soll eine Entwicklung intellektueller Fähigkeiten anzielen, die dem einzelnen in seinen Handlungsfeldern einen sach- und sinngerechten Umgang mit Begriffen und Theorien gestatten und eine selbständige Lösung von Aufgaben ermöglichen.

d) Durch Sozialisation soll eine Leistungsmotivation derart vermittelt werden, dass inhaltlich bedeutsame und sozial legitimierbare Gütemaßstäbe als Handlungsanreize von einzelnen angenommen und verfolgt werden, ohne dass dabei eine starre Fixierung auf Leistung an und für sich entsteht.

e) Zu den Sozialisationszielen zählt die Erzeugung der individuellen Bereitschaft und Fähigkeit, die Bedürfnisse und Interessen anderer wahrzunehmen (Empathie) und je nach ihrem Recht in der eigenen Handlungsführung um so mehr zu berücksichtigen, je schwächer die Fähigkeit des anderen ist, seine Bedürfnisse und Interessen selber zu erkennen und durchzusetzen (Solidarität).

f) Schließlich sollten im Sozialisationsprozess Bereitschaft und Fähigkeit zur 'produktiven' Konfliktbewältigung aufgebaut werden; d.h., es sollte gelernt werden, soziale Konflikte weder zu verdrängen noch durch bloße Eliminierung des Widerstandes gewaltsam zu beseitigen. (Zitiert aus Hurrelmann, 1976, S. 21).

Sehr konkret hat auch ein leitender Mitarbeiter der SOS-Kinderdorforganisation die erzieherischen Zielvorstellungen seiner Organisation zusammengefasst

(Hilweg, 1981):

- *Der junge Mensch soll zu einer qualifizierten Schul- und Berufsausbildung angehalten werden, die die Voraussetzung für seine Selbständigkeit ist*
- *Er soll nach seinem Heranwachsen aus dem SOS-Kinderdorf in der Lage sein, stabile Partnerbeziehungen einzugehen und seine Kinder selbst zu erziehen*
- *Er soll in der Lage sein, am öffentlichen Leben teilzunehmen (z.B. innerhalb eines Vereins)*
- *Er soll sich so entwickeln, dass er sich aktiv innerhalb einer Gesellschaft behaupten kann*
- *Er soll anderen Weltanschauungen gegenüber tolerant sein*

- *Er soll in der Lage sein, sich selbständig Ziele zu setzen, die ihm ein geglücktes Leben ermöglichen; dabei soll er eine ausgewogene Balance finden zwischen den eigenen Ansprüchen und den Möglichkeiten, diese Ansprüche einzulösen*
- *SOS-Kinderdorf-Kinder sollen lernen, ihr Schicksal so zu verarbeiten, dass sie offen darüber sprechen können*
- *Sie sollen gegenüber jenen Gefährdungen gewappnet sein, wie sie für unsere heutige Gesellschaft symptomatisch sind (z.B. Leistungs- und Erfolgsstress, Kontaktarmut, Kriminalität).*

Entsprechend der Tradition einer weitestmöglichen Beschränkung auf formale Verfassungsbestimmungen wird man in Osterreich wohl einen geringeren Detaillierungsgrad und Umfang wählen (wie dies auch schon im derzeitigen Zielparagraph des Schulorganisationsgesetzes der Fall ist) und könnte sich als anerkannte materielle Rechtsquelle z.B. auf die Menschenrechtskonvention als Wertgrundlage stützen.

Obwohl für die EG nicht verbindlich (da es sich um ein Papier ohne offizielle Approbation handelt), aber doch als interessante Grundlage einer Zieldefinition aus letzter Zeit sei ein Arbeitspapier der EG-Kommission aus dem Jahre 1984 zitiert, das die Vermittlung folgender Qualifikationen als Ziel des schulischen Unterrichts vorschlägt:

Individual or personal competences

- *Self-knowledge - strengths/weaknesses, mental and physical.*
- *Self-confidence and autonomy.*
- *Ability to accept and use criticism.*
- *Initiatives.*
- *Logical capacity - decision-making, problem-solving.*
- *Living with emotions.*
- *Understanding and development of physical/health capacities.*
- *Development of manual skills.*

Interpersonal competences

- *Understanding of, and feeling for, others.*
- *Ability to discipline oneself to accept the rules of a group or an organization.*
- *Ability to co-operate with others in a common task.*
- *Ability to articulate ideas in words and to communicate, to listen, to explain, to argue, to read and to write.*

Understanding and knowledge

- *Understanding of number and basic mathematics.*
- *Understanding and knowledge of existing kinds of work, and of the organization of industry, commerce and administration; and of possible developments in the future, especially areas such as information technologies; and of the implications for the kind of personal and interpersonal competences needed.*
- *Understanding and knowledge of the alternative forms and patterns of human activity that might replace 'work', and of leisure activities.*
- *Understanding and knowledge of the nature of personal and family relationships.*
- *Understanding and knowledge of society as a whole and the individuals role in it"*

(zitiert nach Handy/Aitken, 1990, S. 116f).

Wenn man für das österreichische Schulsystem einen Katalog von Bildungszielen verabschiedet, müssten darauf aufbauend Ziele für thematische Bereiche erarbeitet werden, die in mehr oder minder hohem Maße den Bildungsaufgaben der heutigen Lehrpläne sowie den fachübergreifenden Unterrichtsprinzipien entsprechen würden. Das allen Schulen gemeinsame "Fundamentum" sollte also in Form von echten Zielen (d.h. Beschreibungen der gewünschten Wirkung beim Schüler in evaluierbarer, nicht unbedingt testpsychologisch messbarer Form) zu definieren sein, die Auswahl und Umsetzung der Bildungsinhalte und Methoden ist Sache des Schulbetriebes.

Für die Lehrbuchapprobation bedeutet dies, dass nicht mehr die vollständige Abdeckung des Lehrstoffes durch ein Lehrbuch zu prüfen ist, sondern die Eignung des aufgenommenen Lehrstoffes für die Erreichung der definierten Ziele im Sinne eines exemplarischen Prinzips. Damit ergibt sich eine mehrgliedrige Zweckprogrammierung im Sinne Luhmanns (vgl. die Ausführungen dazu in Kapitel 3.4.4.) mit allen damit verbundenen Vorteilen.

Während die Ziele präziser zu formulieren sind ("Zweckprogramme"), müssen Verfahrensvorschriften ("Konditionalprogramme") durch Richtlinien und Leitlinien mit geringerem Detaillierungsgrad ersetzt werden, wo sie nicht behördliche Aspekte der Schule wie z.B. Zeugnisse betreffen. Die Details der Gestaltung des Schul-"Betriebes" sind möglichst den Schulen selbst oder diesen möglichst nahen Organisationsebenen zu überlassen Die Regelung dieser Prozesse könnte analog dem Chicago-Modell erfolgen[16]. Dort wurden im Rahmen einer mehrjährigen Organisation u.a. folgende Entscheidungen an "School-Councils" delegiert:

- *Approving the school's annual budget*
- *Making recommendations on textbook selection*
- *Advising the principal on discipline and attendance policies*
- *Evaluating the allocation of staff and making recommendations on appointments*
- *Approving a three-year School Improvement Plan*
- *Selecting or retraining a principal for a four-year contract (zitiert aus Kimbrough, 1991, S. 21).*

5.2. Selbstverständnis der Schulen als Dienstleistungsbetriebe

Das Verständnis der Schule als Dienstleistungsbetrieb ist keineswegs mit einem Marktmodell bzw. einer Gewinnorientierung der Schule gleichzusetzen. Es kann darauf hingewiesen werden, dass die sozialkybernetische Forschung (hier sei stellvertretend für viele Hass, 1990, S. 119ff genannt) zeigen konnte, dass die marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen mit Geld als zentraler Steuerungsgröße lediglich den Sonderfall allgemein gültiger Steuerungsmodelle darstellen.

Die Implikationen eines dienstleistungsorientierten Selbstverständnisses werden nachfolgend durch eine Gegenüberstellung von zwei Paradigmen verdeutlicht (siehe "Szenario Autonome Schule" in diesem Bericht, Kapitel 6).

5.3. Betriebsähnliche Führung der Schulen

Die Interpretation des Haushaltsrechtes für die Anwendung im Schulwesen muss den neuen Anforderungen angepasst werden. Es ist anzustreben, die Schulen betriebsähnlich zu führen und die Mittelzuweisung im Sinne einer strikt funktionellen Veranschlagung[17] nicht an Planstellen etc., sondern

---

[16] Dazu als kurze Zusammenfassung und Bewertung Muller, 1992, S. 63ff sowie Kimbrough 1990 und 1991.

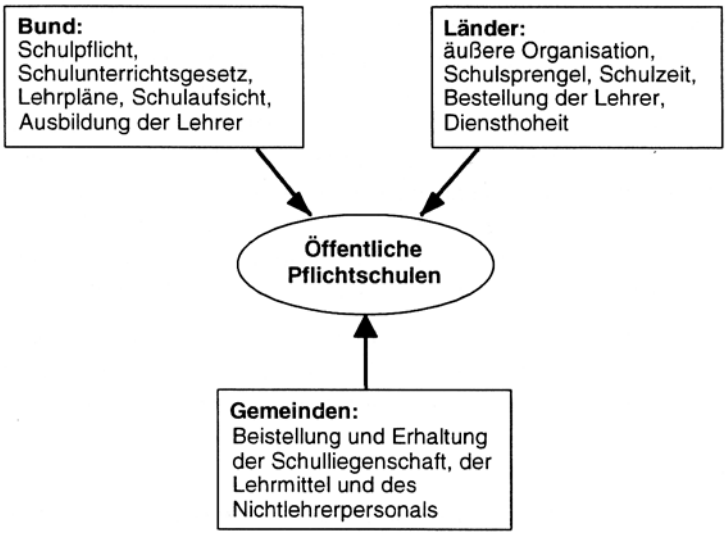
[17] Das Budget kann (vgl. dazu Nowotny 1991, S. 126f) nach dem Ressortprinzip ("institutionelle" Gliederung), nach den gesetzlichen Verpflichtungen oder nach dem Funktionalprinzip gegliedert werden. Die öffentlichen Ausgaben werden bei letzterem nach Aufgabenbereichen zusammengefasst. Wenn die Aufgabe der Schulen in der bestmöglichen Erziehung der Schuler gemäß den gesetzten Zielen gesehen wird, ist eine Anwendung des Funktionalprinzips logisch. Es entspricht auch dem Prinzip der Budgetierung nach strategischen Geschäftsfeldern und dem Instrument der Kundenerfolgsrechnung in privatwirtschaftlichen Organisationen.

an Schülerzahlen (in Verbindung mit freier Schulwahl), Bedarf (aus den Lernzielen einerseits, den Lernvoraussetzungen der Schüler andererseits resultierende Ausstattungserfordernisse) und qualitativen Kriterien zu orientieren. Verbunden mit einer freien Schulwahl würden dadurch "gute" Schulen durch höhere Budgetmittel automatisch "belohnt", während sie heute durch eine Mehrbelastung bei zunächst gleicher räumlicher und personeller Ausstattung "bestraft" werden.

Auch den Forderungen der Privatschulen nach einem "Bildungsscheck" könnte entsprochen werden, indem man Privatschulen für jeden Schüler die für- öffentliche Schulen vorgesehenen Normkosten abzüglich einer Eigenleistungsquote (die der heutigen Größenordnung der Beiträge privater Schulerhalter entspricht) zuweist.

Die Trennung der Zuständigkeiten für Sachmittel, Lehrergehälter, Schulbücher etc. sowie das Fehlen einer Gesamt-Budgetierung und "Erfolgsrechnung" ist bei den Pflichtschulen besonders stark ausgeprägt (siehe dazu die grafische Darstellung auf der nächsten Seite in Anlehnung an Boyer/Janko/Oberleitner, 1990, S. 28, die aufgrund von Hinweisen von Dr. Stefan Hammer ergänzt wurde).

Eine solche organisatorische Zersplitterung macht eine zieloptimale und damit wirtschaftliche Ressourcenallokation durch den Schulleiter und das Lehrerkollegium nahezu unmöglich. Aufgrund allgemeiner betriebswirtschaftlicher Grundsätze, aber auch konkret anhand der Beispiele von Sertl (in Posch/Altrichter, 1992, S. 125-128) zum Thema Beschaffung (Miniaturen 4.1 bis 4.4) kann bewiesen werden, dal die Ziele der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit durch diese Konstruktion nicht gefördert werden.



Erläuterung zur Grafik auf der vorangehenden Seite

Es ist kein Zufall, dass die Leiter von Bundesschulen, denen nicht drei Gebietskörperschaften gegenüberstehen, sondern nur der Bund, sich in einer deutlich besseren organisatorischen Situation befinden. Ihre Schwierigkeiten "beschränken" sich auf die Überregulierung sowie die Probleme der Jährlichkeit des kameralistischen Budgets, wobei das Budgetjahr überdies nicht mit dem Schuljahr übereinstimmt. Die Leiter von Pflichtschulen haben alle diese Probleme auch, zusätzlich aber noch die Schwierigkeiten der Koordination dreier verschiedener Ressourcengeber.

Wenn mit der Realisierung der Bundesimmobiliengesellschaft auch die Schulliegenschaften in die Dispositionskompetenz der Schulbehörde fallen, wird für die Bundesschulen eine weitere Quelle von Problemen wegfallen.

Nach dem Vorbild des § 4 (2) Bundeshaushaltsgesetz (BHG), wo betriebsähnlichen Einrichtungen des Bundes die Berechtigung zur Haushaltsführung zuerkannt wird, sollte "autonomen" Schulen bzw. übergeordneten, aber möglichst schulnahen organisatorischen Einheiten die Möglichkeit einer pädagogischen und wirtschaftlichen Gesamtverantwortung gegeben werden. Diese Berechtigung sollte

mit der Installierung eines Kostenrechnungssystems im Sinne des § 82 BHG gekoppelt werden.

Aus anderen Traditionen herrührend, nämlich der wissenschaftlichen Autonomie der Universitäten, aber letztlich ebenfalls organisatorisch und wirtschaftlich motiviert, werden künftig auch die Universitäten einen Status erhalten, der dem Modell einer betriebsähnlichen Einrichtung entspricht. Keinesfalls dürfen hier die unterschiedlichen Größenordnungen bei Schulen und Universitäten (übersehen werden, doch lässt sich dafür (wie nachfolgend gezeigt wird) eine praktikable Lösung finden.

Die Vorgabe und Kontrolle des pädagogischen. Erfolges der Schule (Output-Kontrolle gemessen an Zielen) ist eine unabdingbare Ergänzung zur heute allein praktizierten Kontrolle des Mittelbedarfes (Input-Kontrolle). Die auch von Posch/Altrichter (1992, S. 41-44) andiskutierte, jedoch sehr vorsichtig bewertete Einführung von externen Leistungsbeurteilungen scheint der notwendige Preis für eine Erhöhung der Autonomie der Schulen zu sein, andernfalls würde die bisherige "Konditionalprogrammierung" durch Anomie ersetzt werden.

Leistungs- und erfolgsabhängige Budget- und Entgeltkomponenten für die Schulen sowie für die Lehrer und Schulleiter sind langfristig anzustreben, haben jedoch mangels entsprechender Grundlagen und Erfahrungen keine hohe Priorität. In diesem Sinne äußern sich auch Posch/Altrichter (1992, S. 46). Hier ist wohl die weitere Entwicklung der Besoldungsreformbemühungen abzuwarten, allein schon um das Vorhaben der Autonomisierung nicht auch noch durch besoldungsrechtliche Debatten zu belasten.

Wenn auf die Schulen durch Zielvorgabe und Evaluation einerseits, Normkostenbudgetierung andererseits ein Druck zur bestmöglichen Nutzung der vorhandenen Mittel ausgeübt wird, müssen überall Überlegungen zur Rationalisierung angestellt werden.

"Die bestehenden Vorbehalte und Bedenken von Lehrern gegenüber einer Rationalisierung der Schule wären nur dann berechtigt, wenn die Schule Rationalisierung und Management formal und unkritisch von der allgemeinen Verwaltung und von der Wirtschaft übernehmen wollte. Die notwendige Rationalisierung der Schule kann weder gegen die Lehrer noch ohne sie erfolgen. Im Bereich von Erziehung und Bildung müssen vielmehr eigene und spezifische Formen der Rationalisierung und des Managements entwickelt werden, die den besonderen Aufgaben der Schule entsprechen. Das verlangt eine aktive und konstruktive Beteiligung der Lehrer" (Müller, 1974, S. 11).

Handy/Aitken weisen darauf hin, dass eine Öffnung der Schulen für neue Berufsgruppen unvermeidbar sein wird:

"Schools would be wise to use the opportunity to distinguish between educational leadership and administration, ... The administrators will be required throughout the system but, whilst they must be sensitive to and in tune with the teaching process, they do not themselves have to be professional teachers. ... The end of the closed school may mean the end of the closed profession of teaching. That will be threatening to many, but liberating to others" (Handy/Aitken, 1986, S. 126).

Eine Schule, die für Spezialaufgaben die jeweils am besten geeigneten Personen einsetzt (in vielen, aber sicher nicht in allen Fällen werden das ausgebildete Lehrer sein), ist heute noch undenkbar. Mit der absoluten Präferenz des "Alles selber machen" erreichen die Schulen eine "Fertigungstiefe", die von Industrie und Dienstleistern weltweit als wichtigster Kostentreiber erkannt wurde. Ein Schulsystem, das sich einer objektiven Diskussion der Effektivität und Wirtschaftlichkeit des Unterrichtsmonopols von Lehrern[18] weiterhin aus standespolitischen Interessen verschließt, riskiert seine ökonomische Glaubwürdigkeit. Gerade weil es für den Mittelbedarf für das Bildungssystem keine natürliche Sättigungsgrenze gibt (man könnte mit mehr Geld immer etwas Sinnvolles tun) und jede Mittelknappheit vor allem langfristig negative - und dann nicht mehr korrigierbare - Konsequenzen hat, muss jede Ineffizienz (oder auch nur der Anschein einer solchen) vermieden werden.

[18] Nur Theaterbesuche, Dichterlesungen u.ä. durchbrechen dieses Monopol gelegentlich.

5.4. Mehrebenenkonzept der Autonomie auf Grundlage des Subsidiaritätsprinzips

Die Autonomie der Schulen ist durch die Wechselbeziehung der Handlungsspielräume der Lehrer, Schüler, Eltern, Direktoren, Schulaufsichtsbeamten, Landesschulräte und der Zentralstelle definiert; auf höchster Ebene findet sie mit der Ministerverantwortung ihre verfassungsmäßigen Möglichkeiten und Grenzen.

Die derzeitigen, detaillierten Lehrpläne sollten als "echte" Rahmenlehrpläne gestaltet werden, die genügend Spielraum für einen mehrstufigen Detaillierungsprozess durch die nachgeordneten organisatorischen Ebenen lassen. Gleiches gilt für alle anderen Verordnungen und Erlässe. In allen Fällen sind zentrale Vorschläge zu Umsetzungsmaßnahmen in Varianten sinnvoll und erforderlich ("mehrgliedrige Zweckprogramme" im Sinne Luhmanns). Wichtig ist aber auch die Möglichkeit des direkten Austausches von Informationen unabhängig von Hierarchien und Dienstwegen zwischen jeder einzelnen Schule und jedem einzelnen Lehrer, die wiederum durch gemeinsame, allen transparente Ziele bei gleichzeitiger Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit bei der Wahl der Maßnahmen zu ihrer Erreichung wesentlich an Dynamik gewinnen würde. Die Befriedigung der Bildungsbedürfnisse sowie die Optimierung des Personalbedarfes und der Auslastung der vorhandenen Lehrer erfordern regionale Ausgleichsmechanismen der Autonomieentscheidungen an der einzelnen Schule.

Generell sollte das Delegationsprinzip durch das Subsidiaritätsprinzip[19] ersetzt werden, wobei als "unterste Ebene" die Arbeit des Lehrers mit den Schülern anzusehen ist. Mit diesem Ansatz kann zumindest konzeptionell das Problem eines "Steckenbleibens" der Autonomie auf Landesebene gelöst werden: die jeweils vorgesetzte Dienstbehörde muss in jedem Fall rechtfertigen, warum sie bestimmte Entscheidungskompetenzen an sich zieht und nicht die untergeordnete Ebene, warum sie Kompetenzen beansprucht.

---

[19] Das Subsidiaritätsprinzip ist "ein Grundsatz, demzufolge die größere Gemeinschaft (z.B. der Staat) nur die Aufgaben übernehmen soll, die der einzelne oder die kleinere Gemeinschaft (z.B. die Familie, die Gemeinde, ein Verband) nicht selbständig bewältigen kann. Der Staat dürfe und müsse in das gesellschaftliche Leben nur ersatz- und hilfsweise (subsidiär) eingreifen; umgekehrt seien der einzelne und die kleinere Gemeinschaft befugt, unberechtigte Eingriffe des Staates in ihre Rechte abzuwehren" (Beck, 1986, S. 936). Als neue Philosophie zur Regelung des Verhältnisses von zentralen EG-Behörden und Regionen bzw. Mitgliedsstaaten hat dieses Prinzip heute weit über seine ursprüngliche Verankerung in der Sozialpolitik hinaus Bedeutung erlangt und wird in dieser Ausprägung vom gesamten politischen Spektrum akzeptiert.

5.5. Entflechtung von Schulaufsicht und Schulbetrieb

Bei kritischer Betrachtung der Schulgesetzgebung wird erkennbar, dass Schulaufsicht und Schulbetrieb getrennte Sachverhalte sind (dies wird am Beispiel der nicht subventionierten Privatschulen aber auch des häuslichen Unterrichts deutlich).

Die herrschende Praxis einer durchgängigen Vermischung dieser beiden Aufgabenbereiche[20] muss zugunsten einer klaren "Gewaltentrennung" bzw. eines Systems von "Checks and Balances" aufgehoben werden.

Der in ihrer Leistungserbringung mehr oder weniger autonomen Schule steht eine nicht durch Detailverantwortung "kompromittierte" Schulaufsicht gegenüber. Dieses Prinzip entspricht den Regeln für die organisatorische Verankerung der inneren Revision in der Bundesverwaltung aber auch dem Verständnis der Rolle von Controllern.

Vergleicht man die Definition von Controlling[21] und die Aufgaben der Schulaufsicht[22], so zeigt sich eine beträchtliche Übereinstimmung der Idealbilder. Die regelmäßig geäußerte Klage, dass die Beratungsfunktion der Schulaufsichtsbeamten zu kurz komme, deutet allerdings auf ein Realisierungsdefizit hin, das durchaus den Erfahrungen in anderen Wirtschaftsbereichen entspricht.

"Die Einführung eines neuen, tief greifenden, das Verhalten der Mitarbeiter tangierenden Instrumentes der Unternehmensführung muss dann, wenn sie nicht zum Scheitern verurteilt sein soll, eine grundlegende Änderung der Unternehmenskultur nach sich ziehen. Damit wird deutlich, dass die Einführung von Controlling in öffentlichen wie in privaten Unternehmen und Verwaltungen nicht nur ein organisatorisches Problem ist, sondern in mindestens dem gleichen Maße auch ein Einstellungs- und damit ein Verhaltens- und/oder Führungsproblem" (Weber, 1989, S. 281).

Wenn allerdings aus organisatorischen bzw. haushaltsrechtlichen Gründen keine ziel- und ergebnisorientierten Organisationseinheiten mit umfassender Handlungskompetenz existieren, muss jeder Appell an die Einstellungen der Betroffenen erfolglos bleiben. Aus diesem Grunde erscheint jeder Versuch einer Neuorientierung der Schulaufsicht zu einer echten Beratung und Unterstützung aussichtslos, wenn keine organisatorische Aufgabenentflechtung durchgeführt wird, denn "Strategy follows Structure" (vgl. Kapitel 2.4.).

---

[20] Die allgemeine Weisung über die Durchführung der Schulinspektion vom 23.9.1983 legt u.a. fest, dass Schulaufsichtsorgane zwei Funktionen haben; "sie sind

* Inspektionsorgane zur Ausübung der Schulaufsicht

* Beamte, die pädagogisch-administrative Aufgaben im Amt der betreffenden Schulbehörde durchzuführen haben" (Boyer/Janko/Oberleitner, 1990, S. 85).

Genau entlang dieser Unterscheidung soll die Trennung erfolgen.

[21] "Unter 'Controlling' verstehen wir ein System von Informationen, das die Unternehmensführung unterstützt. Es trägt durch Planen, Kontrollieren, Analysieren und Entwickeln von Handlungsalternativen dazu bei, das Geschehen im Unternehmen zu steuern" (Chini, 1986, S. 55).

[22] "Im Vordergrund der Aufgaben der Schulaufsicht haben Koordination, Beratung und Konfliktlösung zu stehen" (Brezovich, 1990, S. 85).

5.6. Durchlässigkeit des Schulwesens durch Kompatibilität der Ziele und durch Fördermaßnahmen

Die Autonomie findet eine prinzipielle Grenze an der Durchlässigkeit der Bildungswege für die Schüler. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass auch im Falle eines zentral gesteuerten Schulwesens Barrieren für den Schulwechsel existieren (Schultypen und -zweige, Wahlpflichtfächer, unterschiedliche personelle und sachliche Ausstattung der Schule, soziodemografische Gegebenheiten etc.). Durch Autonomie erzeugte Übergangsbarrieren müssen daher mit dem heutigen Ist-Zustand verglichen werden, nicht mit dem durch gesetzliche Normen postulierten Soll-Zustand.

Konditionale Programmierung (vgl. Kapitel 3.4.4.) ist eine indirekte Methode zur Sicherung der Übergänge, man unterstellt, dass gleiche Maßnahmen gleiche Ergebnisse bringen. Dem widerspricht, dass unterschiedliche Lernvoraussetzungen (persönliche Merkmale und soziales Umfeld der Schüler) unterschiedliche Maßnahmen/Prozeduren/Behandlung erfordern, um das gleiche Ergebnis (d.h. Ziel) zu erreichen. Der von vielen als Begründer der Management-Wissenschaft bezeichnete Peter F. Drucker[23] spricht das mit Nachdruck aus:

"In den nächsten zehn oder fünfzehn Jahren werden wir mit ziemlicher Sicherheit starken Druck erleben, um die Schulen dafür verantwortlich zu machen, einmal umzudenken, welche Art von Lernmethode für jedes Kind geeignet ist. Wir werden mit ziemlich großer Sicherheit einen gleichermaßen ungeheuren Druck sowohl von Eltern als auch von Schülern erleben, die auf eine auf Ergebnisse ausgerichtete Erziehung und Bildung drängen und Verantwortlichkeit im Erreichen von Zielen verlangen, die für den einzelnen Schüler festgesetzt worden sind" (Drucker, 1984, S. 150).

Durch eine Umstellung der Lehrpläne auf operationalisierte Zieldefinitionen für ein Fundamentum kann der Widerspruch zwischen Autonomie und Durchlässigkeit wesentlich reduziert werden. Zusätzlich zeigen die Erfahrungen mit der Integration von Absolventen von Alternativschulen in das Regelschulwesen, dass es nicht zuletzt eine Frage des Aufnahme- und Förderwillens der aufnehmenden Schule sowie ihres pädagogischen Einfallsreichtums ist, ob der Übergang gelingt, dass dazu entsprechende Ressourcen erforderlich sind, darf nicht übersehen werden, diese können jedoch durch Mittelumschichtungen aufgrund verbesserter organisatorischer Strukturen und Abläufe beschafft werden.

[23] Vgl. für eine ausführliche Darstellung Clutterbuck/Crainer (1991, S. 101 ff.).

6. Szenario "Autonome Schule"

Die nachfolgende Beschreibung der Kennzeichen einer autonomen Schule ist zweifellos in vielen Punkten plakativ. Allerdings erweisen sich in der Organisationsentwicklung anschauliche und auf das Wesentliche reduzierte Orientierungspunkte als notwendig und ungleich wirksamer als lange Prosatexte (wie z.B. Verordnungen und Parteiprogramme). Wenn also im Rahmen eines Forschungsprojektes die Vielschichtigkeit des Themas derart reduziert wird, muss dies mit dem Hinweis auf den Auftrag der faktischen Veränderungswirkung gerechtfertigt werden (vgl. Kapitel 3.5.).

Die Darstellung von Polaritäten wurde gewählt, well oft erst durch die Gegenüberstellung von Alternativen klar wird, worin die Veränderung gegenüber dem Ist-Zustand oder einem ohnehin von jedem bejahten Idealzustand besteht.

Unter Rückgriff auf die organisationstheoretischen Überlegungen sollte die folgende Darstellung auch ohne weitere Erläuterung verständlich sein. Der Versuch, zu jeder Polarität eine "konventionelle" textliche Erläuterung zu geben, erwies sich als eher irritierend und wurde daher unterlassen.

Warum Autonomie?

Das Schulsystem orientiert sich derzeit nicht an Zielen und Ergebnissen,
sondern an Verfahrensvorschriften
Der Erfolg der Schule muss an der Entwicklung der Schüler während und
nach der Schulzeit gemessen werden

Die Schulverwaltung versteht sich nicht als "Serviceeinrichtung" für die pädagogische Arbeit,
sondern als ihr Rahmen
⇒ Die erfolgreiche Arbeit mit den Schülern für alle Ultima Ratio werden

Die Schule wird als Verwaltungsorgan verstanden,
das Schulsystem funktioniert nach den Regeln einer Planwirtschaft
Rasches Reagieren auf die dynamische Entwicklung der Umwelt
erfordert eine "autonome" Schule

Das Selbstverständnis der Schule

Zwei alternative Paradigmen

Schulen als behördliche Vollzugsorgane	⇔	Schulen als Dienstleistungsbetriebe
Schulsystem als von oben gesteuerte Hierarchie	⇔	Schulsystem als Netzwerk eigenständiger und aktiver Organisationseinheiten
Schüler/Eltern als Parteien in einem Behördenverfahren	⇔	Schüler/Eltern als Kunden bzw. Empfänger von Leistungen
Ziele der Schule als Resultat politischer Entscheidungsprozesse	⇔	Ziele der Schule als Antwort auf Gesellschaftliche Bedürfnisse und Individuelle Nachfrage
Schulische Bildung als möglichst einheitliche Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen	⇔	Schulische Bildung als differenziertes Angebot konkurrierender Institutionen
Legitimation schulischer Maßnahmen durch Einhaltung von Verfahrensregeln	⇔	Legitimation schulischer Maßnahmen durch Erreichung gesetzter Ziele
Schulfinanzierung als Deckung von Kosten	⇔	Schulfinanzierung als Honorierung von Leistungen
Verwaltungsorganisatorische Regelung der pädagogischen Arbeit	⇔	Verwaltungsorganisatorische Unterstützung der pädagogischen Arbeit
Autonomie als Lockerung administrativer Fesseln	⇔	Autonomie als Freisetzen von Eigendynamik

Schulen als behördliche Vollzugsorgane	⇔	**Schulen als Dienstleistungsbetriebe**
Schule als Amt		Schule als Betrieb (Eigentümer: Gebietskörperschaft/Privater)
Schutz vor Behördenwillkür		Konsumentenschutz
Schulverwaltung		Schulmanagement

Schulsystem als von oben gesteuerte Hierarchie	⇔	**Schulsystem als Netzwerk eigenständiger und aktiver Organisationseinheiten**
Delegationsprinzip		Subsidiaritatsprinzip
Vertikale Kommunikation wird flächendeckend, horizontale Kommunikation punktuell organisatorisch unterstützt		Vertikale und horizontale Kommunikation werden flächendeckend organisato-risch unterstützt
Innovation wird durchgesetzt		Innovation wird initiiert
Linienorganisation		Teamorganisation
Routine-Management		Chaos-Management

Schüler/Eltern als Parteien in einem Behördenverfahren	⇔	**Schüler/Eltern als Kundenbzw. Empfänger von Leistungen**
Rechte und Pflichten		Angebot und Nachfrage
SGA als Schulparlament		SGA als Aufsichtsrat
Direktor als Verwalter		Direktor als Manager
Vorgegebene Standards		Vereinbarte Standards
Kontrolliert wird die Legalität der gesetzten Maßnahmen		Kontrolliert wird die Qualität der gebotenen Leistungen

Ziele der Schule als Resultat politischer Entscheidungsprozesse	⇔	**Ziele der Schule als Antwort auf gesellschaftliche Bedürfnisse und individuelle Nachfrage**
Lehrplanerstellung als Verhandlung zwischen politischen Parteien, Kammern, Verbänden etc.		Lehrplanerstellung als Marktforschung und Produktentwicklung
Reaktion auf geänderte Anforderungen vorwiegend Top-Down		Reaktion auf geänderte Anforderungen vorwiegend Bottom-Up
Mehrheitsprinzip		Pluralitätssprinzip

Schulische Bildung als möglichst einheitliche Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen	⇔	**Schulische Bildung als differenziertes Angebot konkurrierender Institutionen**
Entscheidung für einen Schultyp		Entscheidung für eine Schule
Schule als Pflicht		Schule als Angebot
Schule wendet sich an die Eltern als mündige Staatsbürger		Schule wendet sich an die Eltern als kritische Konsumenten
Gerechtigkeit		Zufriedenheit

Legitimation schulischer Maßnahmen durch Einhaltung von Verfahrensregeln	⇔	**Legitimation schulischer Maßnahmen durch Erreichung gesetzter Ziele**
Lehrplan als Inhaltsangabe des Unterrichtsangebotes		Lehrplan als Ergebnisbeschreibung der schulischen Maßnahmen
Management by Systems		Management by Results
Im Zweifel zählt die Rechtmäßigkeit ("Prinz Friedrich von Homburg")		Im Zweifel zählt der Erfolg ("Maria Theresien-Orden")

Schulfinanzierung als Deckung von Kosten	⇔	**Schulfinanzierung als Honorierung von Leistungen**
Budgetiert werden Planstellen, Gebäude, Unterrichtsmaterialien		Budgetiert werden Schüler und zu erbringende Leistungen
Objektförderung (Schule)		Subjektförderung (Schüler)
Umverteilung durch Bereitstellung kostenloser Leistungen		Umverteilung durch Übernahme von Kosten für die Inanspruchnahme von Leistungen

Verwaltungsorganisatorische Regelung der pädagogischen Arbeit	⇔	**Verwaltungsorganisatorische Unterstützung der pädagogischen Arbeit**
Pädagogische Tätigkeit muss sich anpassen		Verwaltung muss sich anpassen

Vermeintliche Hindernisse der Schulautonomie

Das Legalitätsprinzip erzwingt detaillierte Regelungen

⇒ Schule ist eine professionelle Tätigkeit und braucht keine detaillierteren Regeln als die Tätigkeit von Ärzten, Ziviltechnikern etc.

Die Durchlässigkeit der Bildungsgänge erfordert einheitliche Verfahrensweisen

⇒ Die Lernresultate müssen vergleichbar sein, nicht die Lernwege

⇒ Mit gezielten Fördermaßnahmen sich jeder Umstieg besser bewältigen als durch Gleichheit der Lernwege

Lehrer, Schulleiter und Schulaufsichtsbeamte sind nicht in der Lage, den Anforderungen autonomer Strukturen zu genügen

⇒ Verhalten = f(Person, Situation)

⇒ Nicht die Persönlichkeit, sondern das zentralistische System ist Ursache vieler inadäquater Verhaltensweisen

Autonomie und Budget

Die Schule übernimmt es, definierte Ziele innerhalb eines adäquaten budgetären Rahmens zu erreichen

Der Schulleiter ist als "Geschäftsführer" tätig, Vertreter von Lehrern, Eltern und Schülern bilden mit Vertretern des Erhalters einen Aufsichtsrat

Die Zuweisung der Mittel an die Schule erfolgt in Abhängigkeit von Schülerzahl und besonderen Bedingungen der Schule (Größe und Einzugsgebiet der Schule, Anteil fremdsprachiger, behinderter, milieugeschädigter Kinder etc.)

Garantierte Sockelfinanzierung nur für Schulen, deren Schülerzahl durch die Schule nicht beeinflussbar ist

(z.B.: spezielle Sonderschulen, heilpädagogische Klassen, Schulen in extremen Randlagen)

Pädagogische Arbeit

Die Schule publiziert Leistungsmerkmale und -standards, die den Eltern und Schülern garantiert werden

Erweitertes Weiterbildungsangebot und externe Unterstützung (Supervision, Organisationsberatung) für Lehrer an autonomen Schulen

Der Erfolg der Schule wird durch regelmäßige externe Evaluierungen (Tests und Assessments, Schüler- und Elternbefragungen, Arbeitgeberbefragungen etc.) kontrolliert

Die Ergebnisse der Evaluierung wirken sich auf die Beurteilung des einzelnen Schülers nicht aus, können jedoch zu Auflagen (Unterrichtsorganisation und -mittel, Gesamtnotenverteilung etc.) für die Schule führen und auch auf die Mittelzuweisung Einfluss haben

Personalbedarf

Langfristig Ersatz der Unterrichtsstunden als Basis der Arbeitszeitvereinbarung zugunsten einer an der Schule selbst geregelten Verteilung der Arbeitszeit auf Unterrichts-, Vorbereitungs-, Korrektur- und Verwaltungszeit

⇒ Verringerung des Zeitbedarfs

für das Erreichen der Lernziele z.B. mit Hilfe neuer Lehr- und Lernmethoden, verbesserter Lehrmittel, wechselseitigem Austausch von Unterrichtsmaterialien, Übungsstunden mit pädagogischen Assistenten können so auch wirtschaftlich greifen

Rahmenbedingungen:
Gesamtbetreuungszeit für Schüler, Einhaltung der Gesamtarbeitszeit der Lehrer (fiktive oder reale 40-Stundenwoche), Erreichung der Lernziele laut externer Evaluierung

Autonome Schule und "Schutzräume"

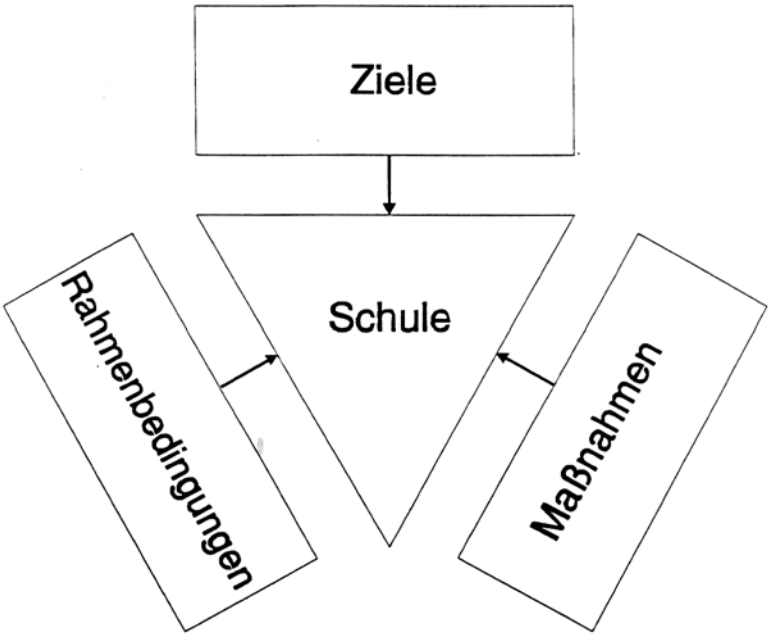
Schule kann Aufnahme von Schülern nur aus taxativ geregelten Gründen verweigern ("Kontrahierungszwang")

Mindeststundenzahl für musische sowie sportliche Fächer und Aktivitäten

Vorbedingung für Autonomie einer Schule:

Genehmigung eines Strategiekonzeptes (Ziele/Profil, Selektionskriterien, Förderungsmaßnahmen, Organisation, Personalmanagement, ...)

Autonomie ist nicht "grenzenlose" Freiheit



Ziele sind anzustreben/ zu erreichen

Rahmenbedingungen sind zu berücksichtigen

Maßnahmen sind auszuwählen

7. Szenario "Autonomes Schulsystem"

Die Überlegungen zu Autonomie von Schulen stießen immer wieder auf das Problem, dass Autonomie auf Schulebene für viele Schulen schon allein wegen der Größenordnung eine Überforderung wäre (daher auch immer der Hinweis des Bundesministers auf die Freiwilligkeit), andererseits aber eine Autonomie als Verländerung ebenfalls auf berechtigte Ablehnung stoßen würde, weil sie den Schulen nichts brächte (in diesem Sinne z.B. Dobart, 1992, S. 32).

Autonomie für einige Pionierschulen wiederum würde im Falle des Gelingens einige "Inseln der Seligen" ermöglichen, dem Schulsystem als Ganzem jedoch nichts nützen.

Es war also bald klar, dass Schulautonomie nicht ohne Änderungen des Gesamtsystems verwirklicht werden kann. Entgegen manchen Wortmeldungen in der öffentlichen Diskussion, die Autonomie als Ersatz für eine strukturelle Schulreform kritisierten, erweist sich in diesem Verständnis Autonomie als Anlass eine ganz im Gegenteil besonders tief greifende Strukturreform.

7.1. Generelle Maßnahmen für alle Schulen

Die organisatorische Leitung und Führung aller Schulen eines politischen Bezirkes wird an Bezirksschulverbände übertragen. Der Bezirksschulverband verwaltet sämtliche budgetären Mittel der Schulen und ist ähnlich einer betriebsähnlichen Einrichtung in den Fragen der Schulführung autonom. Die organisatorische Unterscheidung zwischen Bundes- und Landesschulen entfällt.

Die Zuweisung der Mittel an die Bezirksschulverbände erfolgt ausschließlich durch den Bund nach österreichweit einheitlichen Kriterien. Die damit verbundene Entlastung der Länder und Gemeinden von ihren Verpflichtungen als Schulerhalter sind im Zuge einer Neuordnung des Finanzausgleiches zu berücksichtigen[24]. Der Bezirksschulverband bezahlt für Liegenschaften des Bundes, der Gemeinden und des Landes marktgerechte Nutzungsentgelte. Künftige Schulbauten kann der Bezirksschulverband auch von Dritten (z.B. Erwachsenenbildungsinstitutionen) mieten oder mit diesen gemeinsam errichten. Werden Dienstleistungen von Gemeinden des Bezirkes oder dem Land in Anspruch genommen (was in Fällen wie z.B. Pflege der Gärten, Reinigung etc. wirtschaftlich zweckmäßig sein wird), so entrichtet der Bezirksschulverband dafür ebenfalls ortsübliche Entgelte.

Die Bezirksschulverbände und -räte sind nicht mehr Teil der Schulaufsicht, sondern verantwortlich für den Schulbetrieb. Sie haben das Recht, sich eine Satzung zu geben und unterliegen der Rechts- und Wirtschaftlichkeitsaufsicht des Bundes bzw. des Landes.

Der Bezirksschulverband ist personell so auszustatten, dass alle Aufgaben der Schulführung wahrgenommen werden können. Für die administrative Abwicklung der Aufgaben ist nach Möglichkeit die beim Gemeindeamt/Magistrat der Bezirkshauptstadt vorhandene Infrastruktur (Räume, Personal, ADV) gegen Entgelt zu nutzen.

Die bisher im Rahmen der Schulaufsicht des Landes mit pädagogisch-administrativen Aufgaben befassten Bediensteten sind den Bezirken zuzuteilen, die Schulinspektionsorgane verbleiben beim Landesschulrat. Bei Doppelfunktionen ist dem einzelnen Bediensteten nach Möglichkeit Wahlfreiheit zu geben.

Der Bezirksschulverband ist berechtigt, eine kaufmännische Buchhaltung zu verwenden und ist zur Führung einer Kostenrechnung gemäß § 82 BHG verpflichtet. Die haushaltsrechtliche Stellung ist in Analogie zu einer betriebsähnlichen Einrichtung gemäß § 4 (4) BHG zu gestalten, wobei die Verrechnung von Entgelten an den Bund erfolgt.

Die Leitung des Bezirksschulverbandes ist als Kollegialorgan mit einem Verwaltungsbeamten und einem Schulleiter einzurichten. Der Bezirksschulrat wird gegenüber seiner derzeitigen Zusammensetzung um Vertreter der Schüler, Eltern und Lehrer des Bezirkes erweitert, die von den

---

[24] Während der Übergangsperiode bleiben die Verpflichtungen der Gemeinden und Länder wie bisher aufrecht, die Mittelzuweisungen des Bundes an die Bezirke sind entsprechend geringer.

Schulgemeinschaftsausschüssen/Schulforen bzw. den Dienststellenausschüssen der Schulen des Bezirkes gewählt werden. Die Aufgaben des Bezirksschulrates sind im Sinne einer Aufsichtsratsfunktion zu gestalten, sofern es um Fragen der Geschäftsführung der Schulen geht. Die Vertretung der im Bezirksschulverband zusammengeschlossenen Gemeinden erfolgt durch die wie bisher entsprechend den politischen Mehrheitsverhältnissen in den Bezirksschulrat entsandten politischen Vertreter.

Der Bezirksschulrat kann ein Kuratorium einrichten, das alle finanziellen oder materiellen Zuwendungen Dritter an die Schulen des Bezirkes entgegennimmt und verwaltet.

Das Budget des Bezirksschulverbandes umfasst alle für den Betrieb der Schulen notwendigen Geldmittel, einschließlich der Personalkosten. Der Status der Lehrer als Bundes- bzw. Landesbedienstete sollte vereinheitlicht werden, wobei beide Varianten möglich sind [25]. Der Bezirksschulverband fordert gemäß seinem Stellenplan die Dienstzuteilung von Lehrern beim betreffenden Dienstgeber an und refundiert diesem die tatsächlichen Personalkosten. Die administrative Abwicklung der Personalverwaltung und -abrechnung erfolgt nicht auf Bezirks-, sondern auf Landes- bzw. Bundesebene (je nach Dienstgeber des jeweiligen Lehrers).

Es ist anzustreben, die Mittel des Familienlastenausgleichsfonds für Schulbücher ebenfalls in das Budget des Bezirksschulverbandes einzubringen, so dass die Möglichkeit zum Einsatz der jeweils optimalen Lehrmittel auf Bezirksebene möglich ist. In diesem Fall wäre durch bundesweit gültige Richtlinien für die Mindestausstattung der Schulen und Schüler mit Lehrmitteln zu sorgen, Umschichtungen von Mitteln von konventionellen Schulbüchern zu selbst erstellten Lehrbehelfen oder technischen Medien sollten jedoch in einer gewissen Bandbreite ermöglicht werden.

Die Mittel für die Schulfahrten können als individueller Anspruch des Schülers weiterhin direkt mit dem Familienlastenausgleichsfonds verrechnet werden.

Der Bezirksschulverband übernimmt Querschnitts- und Servicefunktionen die Schulen, insbesondere auch in administrativer Hinsicht wie z.B. das Inkasso von regelmäßigen Kostenbeiträgen der Schüler oder den Einkauf von Standardbedarfsartikeln.

Die Buchhaltung sollte aus Gründen der Qualifikation und der Wirtschaftlichkeit nicht an der Schule, sondern von Bediensteten des Bezirksschulverbandes bzw. der Bezirkshauptmannschaft durchgeführt werden. Die Kontierung, Vorbuchhaltung und Kassenführung erfolgt an den Schulen, möglichst mit direkt verfügbarer Anbindung an den Rechner der Bezirkshauptmannschaft oder einem damit abgestimmten PC-Programm.

Die Schulen selbst sind intern nach den konkreten Erfordernissen (Schüler- und Lehrerzahl, Ausmaß der Betreuung) zu organisieren. Bisherige Unterschiede in Abhängigkeit vom Schulerhalter entfallen[26]. Das typische Organigramm einer Schule ist in der nachfolgenden Grafik dargestellt; dabei wird deutlich, dass i.d.R. eine mittlere Managementebene vorgesehen werden sollte, die gemeinsam mit dem Schulleiter die Schulleitung bildet[27]. Die Fachbereichsleiter bilden gemeinsam mit den Lehrern der betreffenden Fächer ebenfalls ein Team. Die Funktionen der Fachbereichsleiter sind auf Zeit zu vergeben.

Die organisatorischen Gegebenheiten ändern sich für Leiter von Pflichtschulen insofern gravierend, als sie für alle organisatorischen Belange nur noch einer übergeordneten Organisationseinheit gegenüberstehen, die über alle Ressourcen Für die schulische Arbeit verfügt. Zudem verfügt der Bezirksschulverband auch über ein höheres Maß an Handlungsspielraum als bisher. Durch die Verlagerung der Schulaufsichtsfunktionen in den Landesschulrat haben Schule und Bezirksschulverband die gleichen Ziele und Interessen; ihre gemeinsame Leistung wird evaluiert. Die Entwicklung der

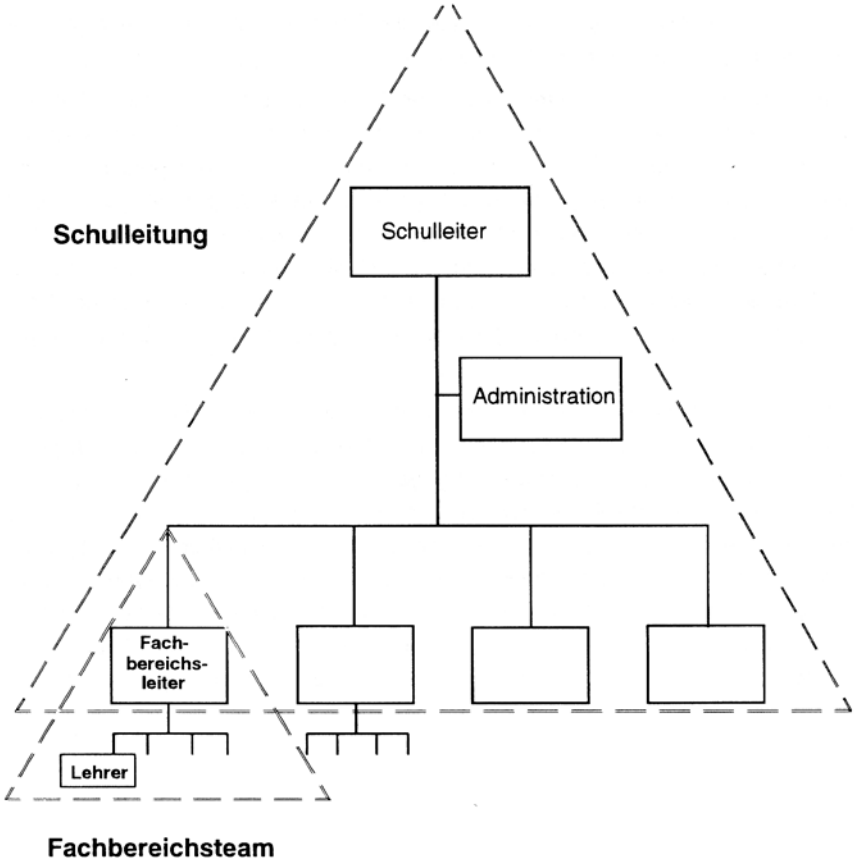
---

[25] Für eine Vereinheitlichung der Zuordnung besteht keine zwingende Notwendigkeit, allerdings resultiert aus einer Dualität kein Vorteil, sondern eine verwaltungstechnische Komplizierung.

[26] Es steht dem Bezirksschulverband also frei, auch an Pflichtschulen Administratoren oder Fachvorstãnde zu installieren, wenn dies aus pädagogischen und wirtschaftlichen Erwägungen sinnvoll erscheint. Gleiches gilt für die Beschäftigung von .Sekretariatskrãften z.B. bei Pflichtschulen mit Nachmittagsbetreuung. Die Möglichkeit einer Übernahme solcher Aufgaben durch Mitarbeiter des Bezirksschulverbandes ist zu prüfen und nicht zuletzt in Abhängigkeit von den geografischen Gegebenheiten zu entscheiden.

[27] Bei kleinen Schulen und generell bei Volksschulen kann diese mittlere Ebene entfallen.

Verwaltung des Bezirksschulverbandes zu einer Serviceorganisation für die Schule wird dadurch gefördert.



Auf Bezirksebene sind die Leiter der Schulen ebenfalls Mitglieder eines Teams, das die Leiter des Bezirksschulverbandes berät und unterstützt. Je nach Größe des Bezirkes kann dieses Team nach Schultypen untergliedert werden bzw. sind nicht mehr alle, sondern nur noch gewählte Schulleiter in diesem vertreten (Repräsentationsprinzip).

Entgegen einer weit verbreiteten Tendenz in der Lehrerschaft wird hier nachdrücklich die Auffassung vertreten, dass eine Stärkung der Stellung des Schulleiters nicht autonomiewidrig, sondern ganz im Gegenteil autonomieförderlich und unabdingbar ist. Sicherlich fällt es vielen Lehrern schwer, diesem Argument zu folgen, aber die Auswirkungen der heute systembedingten "Hilflosigkeit" des Schulleiters durch Ressourcenknappheit und minimalen Entscheidungsspielraum werden zu generellen Rollenmerkmalen der Schulleiterfunktion generalisiert. Ein kooperativer[28] Führungsstil erfordert genügend Entscheidungsspielräume des Leiters, andernfalls sind alle Vereinbarungen zwischen ihm und seinen Mitarbeitern potentiell wirkungslos (weil die vorgesetzte Dienststelle deren Realisierung unterbinden kann), womit auch die realen Einflussmöglichkeiten der Lehrer sinken. So wie im politischen Leben starke Politikerpersönlichkeiten der Demokratie einen besseren Dienst erweisen als schwache, dient auch eine starke Position der Schulleiter dem Erfolg der schulischen Arbeit mehr als eine Aushöhlung dieser Leitungsfunktion. Je mehr aber ein Schulleiter tatsächlich Einfluss auf die Arbeitsbedingungen und -methoden hat, umso stärker wird der Druck auf ihn, diesen Einfluss nicht autoritär, sondern in konsensualer Zusammenarbeit mit den Lehrern, Eltern und Schülern der Schule auszuüben. dass alle Bestrebungen zur Objektivierung der Postenvergabe und Vergabe von

[28] oder auch partizipativer, demokratischer, sozial-integrativer etc.

Leitungsfunktionen auf Zeit ebenfalls diesem Ziel dienlich sind, weil sie die fachliche und persönliche Qualifikation für diese Funktion außer Streit stellen, und insgesamt ein Wandel der Schulleiterrolle in Gang kommen muss und wird, folgt ebenfalls aus diesem Szenario.

Die Schulaufsicht i.e.S. erfolgt durch die **Landesschulräte**. Diese sind in die Aufgaben des Schulbetriebes und der Schulführung nicht direkt eingebunden[29]. Sie können auf Grundlage der Gesetze und Verordnungen und Beiziehung des Schulleiters Auflagen erteilen, Disziplinarverfahren einleiten und im Falle von Gefahr in Verzug unmittelbar Anordnungen treffen.

Aufgabe der Schulaufsicht ist primär die Evaluierung der Erreichung der gesetzten Bildungsziele. Dafür sind Evaluationsverfahren auf Basis der Forschungsergebnisse zur Schulqualität zu entwickeln. Die Evaluation erfolgt an jeder Schule in regelmäßigen Abständen durch Projektteams unter der Leitung eines Schulaufsichtsbeamten des Landes. In diesen Teams mit wechselnder Zusammensetzung arbeiten Angehörige der Universitäten, Pädagogischen Akademien und Institute, des schulpsychologischen Dienstes, Schulärzte, Mitglieder von Universitäten, Lehrer anderer Schulbezirke aber auch Beamte des Bundesministeriums für Unterricht und Kunst mit. Die Evaluationsberichte sind vom Landesschulrat dem Bundesministerium zu übermitteln. Für die Methodik der Evaluation sind bundesweit geltende Standards unter Berücksichtigung österreichischer und internationaler Erfahrungen auszuarbeiten. Die Evaluationsergebnisse, soweit sie den Leistungsstand der Schüler betreffen, haben keine direkte Auswirkung auf die Zeugnisnoten, die weiterhin von den unterrichtenden Lehrern vergeben werden[30]. Aus einer Abweichung der Zeugnisnoten und der Testergebnisse (egal in welcher Richtung) können jedoch Empfehlungen oder Auflagen für die künftige Notengebung resultieren.

Das **Bundesministerium für Unterricht und Kunst** ist zuständig für die Formulierung der Bildungsziele, die Regelung der Berechtigungen und Zugangsvoraussetzungen, Initiativen zur Weiterentwicklung des Schulsystems, die Regelung der Lehrerausbildung sowie die Bereitstellung der Für die Führung der Schulen erforderlichen Finanzmittel auf Basis eines bundesweit gültigen Normkostenmodells (dadurch wird eine Verarmung von Schulen aufgrund mangelnder Wirtschaftskraft der Region verhindert). Weiters ist das BMUK Aufsichtsbehörde gegenüber den Landesschulräten und wie bisher letzte Instanz in schulbehördlichen Verwaltungsverfahren.

Mit Begriffen des Managements könnte man die Aufgabenverteilung wie folgt charakterisieren:

BMUK Strategisches Controlling (Richtlinienkompetenz)

LSR Operatives Controlling (Kontrollkompetenz)

BSV Operative Führung (Leitungskompetenz)

Schulen Leistungserbringung (Durchführungskompetenz)

Die Leitung jedes Bezirksschulverbandes ist verpflichtet, innerhalb einer definierten Frist ein Strategie- und Organisationskonzept zu erarbeiten, das zunächst mit dem Bezirksschulrat abzustimmen und nachfolgend dem Landesschulrat (Schulaufsicht) zur Genehmigung vorzulegen ist. Das Verfahren ist in Anlehnung an das Chicago-Modell zu gestalten (vgl. Kimbrough, 1990).

Wie das nachfolgende Funktionendiagramm zeigt, ist eine Vielzahl von nicht unmittelbar pädagogischen Aufgaben erforderlich, um den Schulbetrieb zu ermöglichen. Während auch derzeit schon die unmittelbare pädagogische Tätigkeit weitgehend autonom erfolgen kann [31], sind alle

---

[29] Auch das Arbeitsinspektorat kontrolliert die Einhaltung der Arbeitnehmerschutzbestimmungen, ohne deswegen an der Geschäftsführung eines Betriebes regelmäßig mitzuwirken. Man würde dies sogar als offensichtlich unvereinbar ansehen, während im Falle der Schulaufsicht die Macht der Gewohnheit diese Wertung außer Kraft gesetzt hat.

[30] Die Einheit von Lehre und Prüfung sollte aus pädagogischen Gründen nicht aufgehoben werden (vgl. dazu die Überlegungen von Aebli, 1976, S. 329ff).

[31] Allerdings nur, solange damit keine Kosten, keine Abweichung von Stundenplanregelungen, kein Verlassen des Schulgebäudes etc. verbunden ist. Trotz dieser sicher störenden Reglementierungen, die künftig im Zuge einer

Rahmenbedingungen hochgradig reglementiert. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Zersplitterung der Kompetenzen und Budgets zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften ein ausgeprägtes Sparsamkeitsregime erfordert, um Kostenüberwälzungen zwischen den Trägern zu vermeiden. Diese Rahmenbedingungen sind als typische Hygienefaktoren anzusehen. Gemäß der Herzberg'schen Zweifaktorentheorie der Arbeitszufriedenheit [32] können die Hygienefaktoren nicht dauerhafte Zufriedenheit und Motivation bewirken, wenn sie befriedigend sind, diese jedoch verhindern, wenn sie nicht negativ ausgeprägt sind. Hier setzt das vorgeschlagene Organisationsmodell an, um über eine "Sanierung" der heute unbefriedigenden (organisatorischen) Hygienefaktoren die Entfaltung der (pädagogischen) Motivatoren zu ermöglichen.

Die Gesamtheit der Aufgabenverteilung ist im nachfolgenden Funktionendiagramm im Überblick dargestellt.

Deregulierung auf ein Minimum reduziert und - sofern weiter bestehend - auf Bezirksebene gehandhabt werden können, liegen die Hauptprobleme der heutigen Schulen vor allem im Infrastrukturbereich; dazu zählt auch die dem Bewegungs- und Gestaltungsdrang wenig entsprechende Schularchitektur und das Mobiliar.

[32] Vgl. dazu z.B. Ulich, 1991, S. 40f.

Organisationsebene / *Aufgaben*	BM-U K*)	LSR *)	BSV	Schul-leitung	Lehrer	Schul-admin.	Andere
1 Grundsatzplanung und –steuerung							
1.1 Schulgesetzgebung	D	M					
1.2 Verwaltungsverordnungen	D	D	D				
1.3 Gesetzliche Regelung der Lehrerausbildung	D	M					
1.4 Lernziele/Lehrpläne	D	M					
1.5 Rahmenbudgetierung/ Normkostenfestlegung	D	M					
1.6 Personal- und Ressourcengesamtplanung	D	M	M				
1.7 Strategisches Controlling	D	M					
2 Budgetierung/Operatives Controlling							
2.1 Erstellung/Vollzug von Voranschlägen	D	D	D				
2.2 Erarbeitung von Tätigkeits-/Prüfberichten	V	D	MM		M		
2.3 Erstellen von Statistiken	D	D	D	D	M	D	
2.4 Abstimmgespräche/ Einholung von Genehmigungen/ Entscheidungen	D	D	D				
2.5 Durchführung von Soll-/Ist-Vergleichen	DV	DV	DV	DV	D		
3 Buchhaltung/ Rechnungswesen							
3.1 Finanzbuchhaltung	D	D	D	V			
3.2 Anlagenbuchhaltung/ Inventarführung	DK	DK	DK	V			
3.3 Kontenführung/ Zahlungsverkehr	DK	DK	DK I	VK		D	

Legende siehe Ende der Tabelle

Organisationsebene / *Aufgaben*	BM-U K*)	LSR *)	BSV	Schul-leitung	Lehrer	Schul-admin.	Andere
4 Personalwesen							
4.1 Dienst- und Besoldungs-recht, Verträge	D	D					
4.2 Personalplanung	DS	DS	D	M			
4.3 Personalbeschaffung/ -auswahl	DK	DK	D	M			
4.4 Einstufung/Entgeltbe-messung	DK	DK	D				
4.5 Personalabrechnung	DD		V	V			
4.6 Personalverwaltung	D	D	D				
4.7 Personaleinsatzsteuerung	DK	DK	DS	D			
4.8 Personalbetreuung/ -entwicklung	DS	DS	DS	D			
4.9 Fort- und Weiterbildung	K	K	SS		V		D
5 Beschaffung und Verwaltung Sachmittel							
5.1 Bedarfsplanung/-anmeldung	DK	DK	DSK	DS	D	D	
5.2 Disponieren	DK	DS	D			M	
5.3 Einkaufen	DSK	DSK	D			M	
5.4 Warenübernahme/ Lagerung/ Ausgabe	DK	DK	DK	S	VD		M
5.5 Transporte	VK	VK	VSK	V		V	D
6 Liegenschaftsverwaltung							
6.1 Bedarfsdeckungsplanung und -ermittlung			DS	DS	D	D	
6.2 Gebäudeverwaltung			D	S		D	
6.3 Gebäudebetrieb und -instandhaltung	VK	VK	VSK	V			D
6.4 Neubauten	SK	SK	V				D
6.5 Instandsetzungen	SK	SK	V				ID

Legende siehe Ende der Tabelle

7 Organisation							
7.1 Zuständigkeitsregelungen	DK	DK	DS	D	M	M	
7.2 Ablaufregelungen	DK	DK	DK	D	M	M	
7.3 Organisationsmittelplanung	DK	DK	DK	D	M	M	
7.4 Projektbezogene Abwicklungsplanung	D	D	DK	D	D	M	
8 ADV							
8.1 Planung des ADV-Einsatzes	DS	DS	D	M			M
8.2 Zusammenarbeit mit Rechenzentren	DS	DS	DS	S		D	
8.3 Betreuung des Betriebs von PCs	DS	DS	DS	S	MD		M
8.4 ADV-Beratung und Schulung	V	V	VS	VS	V	V	D
8.5 Geräteversorgung	V	VS	VS	V		D	M
8.6 Softwareentwicklung und -anpassung	VS	VS	VS	VM	M	M	D
9 Schulkoordination							
9.1 Bildungsbedarfsplanung/ -ermittlung	DS	DS	DS	M			
9.2 Schulstandort-/ -typenplanung	S	S	DM				
9.3 Schwerpunkt-/Profilplanung Für Schulstandorte		S	D	M			
10 Schulführung							
10.1 Personalführung	DS	DS	DS	D			
10.2 Schülermatrik und -statistik	SK	DS	DS		M	D	
10.3 Dokumente/ Bescheinigungen			K	DK	M	D	
10.4 Kartei- und Aktenführung			K	S	M	D	
10.5 Schriftverkehr verwaltungsextern	D	D	DV		V	D	
10.6 Schriftverkehr verw. intern		DDDV			V	D	
10.7 Archiv/Fachdokumentation	DS	DS	DS	D	M	M	

Legende siehe Ende der Tabelle

Organisationsebene *Aufgaben*	BM-UK*)	LSR *)	BSV	Schul-leitung	Lehrer	Schul-admin.	Andere
11 Lehr-/Erziehungsaufgaben							
11.1 Lehrmittelauswahl		K	S	SM	D		
11.2 Stoff- und Methodenplanung		K	S	SM	D		
11.3 Erarbeitung von Unterrichtsmaterialien		K		S	D		M
11.4 Erarbeitung von Unterrichts-projekten		K		SM	D		
11.5 Rahmenplanung des Unterrichts		K		SM	D		
11.6 Detailplanung/Durchführung des Unterrichts				SK	D		
11.7 Prüfung/Erfolgskontrolle		K		S	D		
11.8 Zusammenarbeit mit Eltern				S	D		
11.9 Pädagogische Koordination			S	D	M		
11.10 Coaching/Supervision für Lehrer		K	S	VM			D
11.11 Psychologische Betreuung der Schüler		K	S	S	M		D
11.12 Bildungs- und Berufsbe-ratung der Schüler		K	S	S	M		D

Legende der Funktionsdefinitionen

D … Durchführung (für eigenen Wirkungsbereich)

S … Steuerung/Koordination

V ... Veranlassung/Bestellung/Anforderung

M… Mitwirkung/Unterstützung/Beratung

K … Kontrolle für nachgeordnete Bereiche

*) Kompetenzvorbehalte gesetzgebender Körperschaften sind nicht gesondert ausgewiesen!

7.2. Spezielle Maßnahmen für "autonome Schulen"

Autonome Schulen unterscheiden sich von anderen Schulen dadurch, dass sie einen Teil der dem Bezirksschulverband vorbehaltenen Rechte sowie die damit verbundenen Pflichten in die eigene Verantwortung übernehmen. Insbesondere geht es dabei um eine nun nicht erst auf Bezirks-, sondern schon auf Schulebene gegebene pädagogische und wirtschaftliche Gesamtverantwortung, verbunden mit dem dafür angemessenen organisatorischen Entscheidungsspielraum.

Der Status einer "autonomen Schule" ist an die Vorlage eines schulspezifischen Strategie- und Organisationskonzeptes gebunden, das mit dem entsprechenden Konzept des Bezirksschulverbandes kompatibel sein muss. Schulen mit überregionaler Bedeutung (z.B. HTLs) sollten grundsätzlich den

Status einer autonomen Schule erhalten.

Die Schule erstellt ein eigenes Budget (einschließlich Stellenplan) und ist zu Veränderungen der Budgetstruktur (z.B. Personal-/Sachmittelaufwand) berechtigt, sofern dadurch keine bestehenden Verpflichtungen verletzt werden. Das Budget der Schule muss vom Bezirksschulverband genehmigt werden; diese Genehmigung kann (aus wichtigen gesetzlich noch zu regelnden Gründen) verweigert werden.

Die Verteilung administrativer Aufgaben zwischen Bezirksschulverband und autonomer Schule erfolgt je nach Größe und personeller Struktur der Schule. Autonome Schulen sind auch berechtigt, mit anderen (insbesondere ebenfalls autonomen) Schulen Arbeitsgemeinschaften zu bilden, wenn dies als der zweckmäßigere und wirtschaftlichere Weg zur Erfüllung von bestimmten Aufgaben erscheint.

Drittmittel kommen der Schule zugute (eventuell nach Abzug einer "Solidaritätsabgabe" an den Bezirksschulverband). Sie sind dem Bezirksschulverband gegenüber offen zu legen und werden von diesem verwaltet.

Eine autonome Schule hat das Recht zur Veranlassung von Zahlungen, die formale Prüfung, Durchführung und Buchung erfolgt durch den Bezirksschulverband. Eine sachliche Prüfung von Zahlungsanweisungen erfolgt durch eine nachträgliche periodische Prüfung der Schulgebarung.

Die Verschiebungen der Aufgabenverteilung zwischen Bezirksschulverband und autonomer Schule im Vergleich zur allgemeinen Aufgabenverteilung beschränken sich auf einige wenige Aufgaben, die allerdings für die Bewegungsfreiheit der Schule wesentlich sind. Diese Aufgaben sind in nachfolgendem Auszug aus dem oben dargestellten Funktionendiagramm dargestellt und durch eine zusätzliche Schattierung hervorgehoben. Bei Aufgaben ohne Abweichungen gegenüber nicht-autonomen Schulen ist nur die höchste Gliederungsebene angeführt.

Organisationsebene / *Aufgaben*	BM-U K*)	LSR *)	BSV	Schul-leitung	Lehrer	Schul-admin.	Andere
1 Grundsatzplanung und -steuerung							
2 Budgetierung/Operatives Controlling							
2.1 Erstellung/Vollzug von Voranschlägen	D	DD		D			
2.2 Erarbeitung von Tätigkeits-/Prüfberichten	V	DM		M	M		
2.3 Erstellen von Statistiken	D	DD		D	M	D	
2.4 Abstimmgespräche/ Einholung von Genehmigungen/ Entscheidungen	D	DD		D			
2.5 Durchführung von Soll-/Ist-Vergleichen	DV	DV	DV	DV	D		
3 Buchhaltung/ Rechnungswesen							
4 Personalwesen							

4.1 Dienst- und Besoldungsrecht, Verträge	D						
4.2 Personalplanung	DS	DS	DK	D			
4.3 Personalbeschaffung/ -auswahl	DK	DK	DK				
4.4 Einstufung/Entgeltbe-messung	DK	DK	D				
4.5 Personalabrechnung	D	DV		V			
4.6 Personalverwaltung	D	DD		M			
4.7 Personaleinsatzsteuerung	DK	DK	DS	D			
4.8 Personalbetreuung/ -entwicklung	DS	DS	DS	D			
4.9 Fort- und Weiterbildung	K	KS		S	V		D
5 Beschaffung und Verwaltung Sachmittel							
6 Liegenschaftsverwaltung							
7 Organisation							
ADV							
9 Schulkoordination							
9.1 Bildungsbedarfsplanung/ -ermittlung	DS	DS	DS	M			
9.2 Schulstandort- und -typenplanung	S	SD		M			
9.3 Schwerpunkt-/Profilplanung für Schulstandorte		S	DK	D	M		M
10 Schulführung							
11 Lehr- und Erziehungsaufgaben							

Legende der Funktionsdefinitionen

D … Durchführung (für eigenen Wirkungsbereich)

S … Steuerung/Koordination

V ... Veranlassung/Bestellung/Anforderung

M… Mitwirkung/Unterstützung/Beratung

K … Kontrolle für nachgeordnete Bereiche

*) Kompetenzvorbehalte gesetzgebender Körperschaften sind nicht gesondert ausgewiesen!

8. Bewertung des Strukturkonzeptes

8.1. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte

Das hier vorgeschlagene Modell baut auf vorhandenen organisatorischen Strukturen auf und vermeidet grundlegende Eingriffe in verfassungs- und verwaltungsrechtliche Gegebenheiten. dass gesetzliche Änderungen - sogar auf Verfassungsebene - notwendig sind, folgt allerdings allein schon aus der ungewöhnlich detaillierten Regelung der Schulorganisation in der Bundesverfassung. Diese Bedingungen sind jedoch nicht als Baugesetze der Verfassung zu sehen. Aktuelle Bestrebungen der österreichischen Bundesregierung zur Ausgliederung von Aufgabenbereichen in aufgabengerechte Organisationsformen (z.B. Bundesimmobiliengesellschaft, organisatorische Autonomie der Universitäten) unterstützen und unterstreichen die Zweckmäßigkeit und Realisierbarkeit dieses Modells. Die Art der Institutionalisierung der Fachhochschulen weist ebenfalls in die hier vorgeschlagene Richtung. Gleiches gilt für die Vorhaben zur Neuordnung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, die insbesondere auf einen Abbau von Mitwirkungskompetenzen und Kompetenzvorbehalten zugunsten klarer Arbeitsteilungen abzielen.

Aktuelle Versuche des Landes Steiermark zur finanziellen Autonomie von Bezirken sowie die Aufwertung der Bezirksebene im Land Niederösterreich und in Wien sind ebenfalls als günstige Rahmenbedingungen für ein solches Vorhaben zu werten. Das Gleiche gilt Für die in nahezu allen Bundesländern in Gang befindlichen Bemühungen um eine Neuordnung der Spitalsagenden, die ebenfalls durch eine Konzentration bisher zersplitterter Kompetenzen auf operatives Ebene und eine Rahmenbudgetierung (d.h. Bruttoveranschlagung aus Sicht des Landesbudgets) gekennzeichnet sind.

8.2. Organisatorische Aspekte

Die Qualität einer organisatorischen Struktur kann daran gemessen werden, ob sie die folgenden drei Kriterien erfüllt[33]:

1. **Einheit von Verantwortung und Zuständigkeit**

   Jene Stelle bzw. Organisationseinheit, die für die Folgen einer Entscheidung die Verantwortung zu tragen hat, soll diese Entscheidung auch treffen, zumindest jedoch entscheidend daran mitwirken können.

2. **Übereinstimmung von Verantwortungsbereich und Qualifikation**

   Jene Stelle bzw. Organisationseinheit, die für die Folgen einer Entscheidung die Verantwortung zu tragen hat, muss hinreichend qualifiziert sein, Entscheidungsalternativen zu erkennen und hinsichtlich ihrer Auswirkungen zu bewerten. Bei Bedarf muss ihr eine geeignete Beratung und Unterstützung zur Verfügung gestellt werden können.

3. **Synergie der an einer Stelle zusammengefassten Aufgaben**

   Die von einer Stelle bzw. Organisationseinheit zu erfüllenden Aufgaben sollen zueinander passen (z.B. hinsichtlich der erforderlichen Qualifikation, der Arbeitsweise, den saisonalen Schwankungen des Arbeitsanfalles). Weiters soll jede Aufgabe so häufig auftreten, dass die Herausbildung von Routine sowie die Konzentration von Spezialwissen an dieser Stelle möglich ist.

---

[33] Die detaillierte Begründung dieser Kriterien sowie ihre Diskussion vor dem Hintergrund der organisationswissenschaftlichen Literatur kann hier nicht geleistet werden. Hingewiesen sei auf Überlegungen von Malik (1990) und die ausführlichen Darstellungen von Hill u.a. (1976).

Betrachtet man die auf den einzelnen Ebenen gegebenen Aufgabenkonstellationen des vorgeschlagenen Organisationsmodells anhand dieser Kriterien, so !äßt sich deren weitgehende Erfüllung zeigen.

Das **Bundesministerium für Unterricht und Kunst** ist von Abwicklungsaufgaben und Detailentscheidungen entlastet und weist ein konsistentes Aufgabenbild mit dem Schwerpunkt auf pädagogischen und legistischen Grundsatzangelegenheiten auf. Die Folgen dieser Grundsatzentscheidungen werden dem BMUK im Sinne eines geschlossenen Regelkreises sowohl hinsichtlich der finanziellen Aspekte (Normkostenentwicklung) als auch der Ergebnisse der schulischen Arbeit (Evaluationsergebnisse) rückgemeldet.

Die **Landesschulräte** sind ebenfalls von Abwicklungsaufgaben entlastet und sind umfassend für die Qualitätssicherung der schulischen Arbeit verantwortlich. Sie üben diese Funktion durch Beratung, Empfehlung oder Bereitstellung von Weiterbildungsangeboten sowie regelmäßige Evaluationsprojekte aus. Letztere weisen durch die Teamorganisation und Zielorientierung eine gegenüber der heutigen Tätigkeit der Schulaufsicht weit höhere Transparenz auf. Durch die Beteiligung von Lehrern an diesen Studien wird nicht nur eine Möglichkeit zur zeitweiligen Unterbrechung der direkten Unterrichtstätigkeit gegeben, sondern auch ein Erfahrungsaustausch zwischen Lehrern verschiedener Schulen initiiert. Diese Faktoren werden mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Erhöhung der Akzeptanz und Wirksamkeit der Schulaufsicht führen.

Die **Bezirksschulverbände** haben eine durch Ziele und Rahmenbedingungen klar umrissene Leistung zu erbringen. Bei der Leistungserbringung können sie durch das Normkostenmodell und die damit verbundene Gesamtbudgetierung eine für die lokalen Gegebenheiten optimale Ressourcenallokation erreichen und besitzen durch die einem Unternehmen vergleichbare Eigenständigkeil höchstmögliche Flexibilität innerhalb des gegebenen Kostenrahmens. Vor allem im Bereich des Schulbaus können beträchtliche Geldmittel durch Gemeinschaftsprojekte mit anderen Institutionen eingespart werden, wobei der Entwicklung von Schulen zu regionalen Kulturzentren damit eine realistische Chance gegeben wird.

Die gemeinsame Führung aller Schultypen ermöglicht nicht nur eine regional optimale Wahl des Schultypenmix sowie eine möglichst flexible Bauweise, sondern auch eine Optimierung der Übergänge zwischen den verschiedenen Schultypen durch wechselseitige Abstimmung der Lernziele und Lehrmethoden.

Die umfassenden Dispositionsmöglichkeiten im Rahmen der für alle Bezirke gleichen finanziellen Bedingungen üben jedoch in Verbindung mit der Vertretung der Eltern und Schüler in den Bezirksschulräten auch einen beträchtlichen Leistungs- und Qualitätsdruck auf die Bezirksschulverbände aus, die nun keine Möglichkeit der (heute berechtigten) Zuweisung der Verantwortung für Missstände an bezirksexterne Verantwortliche haben. Damit wird auf Bezirksebene ebenfalls ein geschlossener Regelkreis zur Erfolgskontrolle und der damit verbundene Lernprozess sichergestellt.

Die **Schulleiter** sind Teil einer schulnahen und ergebnisorientierten Organisation mit überschaubaren Größenordnungen. Sie haben von Seiten des Bürgermeisters ihrer Gemeinde eine zusätzliche Unterstützung bei der Durchsetzung der Interessen ihrer Schule im Bezirksschulverband. Da die Schulen aus Bundesmitteln Leistungen lokal zukaufen können und müssen, sind sie ein interessanter Auftraggeber für die regionale Wirtschaft, was wiederum Sponsoren bzw. Drittmittel fördert.

Das auf die Schülerzahl bezogene Normkostenmodell sichert erfolgreichen Schulen mit hoher Anziehungskraft automatisch eine bessere finanzielle Ausstattung und damit attraktivere Arbeitsbedingungen für- Leiter, Lehrer und Schüler. Ergänzend zu diesem marktähnlichen Regelkreis der Erfolgssteuerung sichern die Ergebnisse der Evaluationsstudien eine Rückmeldung über die Erfolge und die noch bestehenden Schwächen der schulischen Arbeit nach professionellen Standards. Der damit verbundene Erfolgsnachweis der schulischen Arbeit gegenüber Eltern und Schülern steigert die Akzeptanz und das Sozialprestige erfolgreicher Lehrtätigkeit.

Für **Lehrer** ergeben sich zunächst neue Anforderungen und Möglichkeiten der Unterrichtsgestaltung; die Erarbeitung von Unterrichtsmodellen und -materialien in Teams, die Beiziehung von Lehrern anderer Schultypen für spezielle Aufgaben oder auch die Nutzung der Infrastruktur anderer Schulen des Bezirks erweitern den pädagogischen Handlungsspielraum. Die umfassende und gleichzeitig

transparente Entscheidungskompetenz des Bezirksschulverbandes und des Schulleiters ermöglicht Erfolg versprechende Strategien zur Durchsetzung von organisatorischen und pädagogischen Innovationen. Das gemeinsame Interesse aller Ebenen der Schulverwaltung des Bezirks an guten Evaluationsergebnissen fördert die Servicegesinnung der Verwaltung gegenüber den Lehrern. Durch die Erfahrungen von Evaluationsstudien im eigenen Bereich sowie die Teilnahme an solchen Studien in anderen Bezirken werden Phasen der "Einzelarbeit" in der Klasse durch Tätigkeiten im Team unterbrochen und der Erfahrungshorizont erweitert, sowie die Teamfähigkeit gefördert.

Für die **Schüler** ergeben sich keine unmittelbar sichtbaren Veränderungen, da davon auszugehen ist, dass die interne Organisation der Schule für sie im Normalfall nicht transparent und auch nicht interessant ist. Indirekt wird aber die Verlagerung umfassender Entscheidungskompetenzen an schulnahe Stellen insofern wirksam, als die Flexibilität der Schule in ihrer Reaktion auf die Interessen und Anforderungen der Schüler erhöht wird. Gefördert wird dies durch die Vertretung der Schüler im Bezirksschulrat.

Für die **Eltern** gelten die für die Schüler genannten Effekte analog. Für die in letzter Zeit zunehmenden Elterninitiativen bieten sich schulnähere und damit auch wirksamere Ansatzpunkte für die Mitgestaltung des Schullebens.

8.3. Ökonomische Aspekte (Kosten und Finanzierung)

Insgesamt kann bei der hier vorgestellten Neugestaltung des Schulwesens davon ausgegangen werden, dass keine Ressourcenaufstockung erforderlich sein wird, es sei denn aufgrund steigender Schülerzahlen und/oder Leistungen [34]. Durch die Zusammenführung aller Budgetansätze auf Bezirksebene wird einerseits eine wesentlich flexiblere und anforderungsgerechte Ressourcenallokation in einem überschaubaren Bereich realisiert. Überdies kann die Kostenneutralität, -senkung oder -steigerung in jedem Bezirk und an jeder Schule kontrolliert und gesteuert werden, im heutigen System wäre das nur schwer machbar.

Allerdings sind Personalumschichtungen von der schulexternen Verwaltung zu den Schulen selbst essentielle Voraussetzung für "Kostenneutralität". Die direkte Verknüpfung der Budgets mit der Schülerzahl und aufwandsrelevanten qualitativen Merkmalen der Schülerpopulation sichert überdies gegen eine schleichende Ressourcenverknappung, macht allerdings auch Ressourcenvergeudungen und Ineffizienz im Quervergleich transparent.

Entgegen der dominierenden Meinung, dass man in den Schulen nirgends "rationalisieren" könne, so dass jede Verbesserung unvermeidliche Mehrkosten verursacht, wird hier die Auffassung vertreten, dass durch eine geschickte Steuerung des Mitteleinsatzes auf Bezirks- und Schulebene sehr wohl beträchtliche Leistungssteigerungen bei gleichem Budget möglich sind. Auf einige Indikatoren sei hier verwiesen:

- Superlearning-Anbieter werben erfolgreich mit 3-5-fach kürzeren Lernzeiten bei Sprachkursen
- Computerbasiertes Lernen kann Drill verkürzen und macht den Schülern Spaß
- Projektunterricht bringt dauerhaftere und höherwertige Lernerfolge als Frontalunterricht.

Allerdings werden diese Möglichkeiten erst budgetär wirksam, wenn man die Ergebnisse vorgibt und kontrolliert, und nicht mehr Stundentafeln und Lehrstoffkataloge zur Grundlage der schulischen Arbeit macht. Dafür fehlen derzeit noch die geeigneten Instrumente.

---

[34] Entgegen der in der öffentlichen Diskussion herrschenden Begriffsverwirrung kann "Kostenneutralität" nur bei gleichen Schülerzahlen und Leistungen zu gleich bleibenden Kosten führen. Steigen die Schülerzahlen oder andere kostenbestimmende Größen (z.B. die qualitativen oder quantitativen Lehrplanforderungen), so wäre bei gleichem Schulbudget keine Kostenneutralität, sondern eine Kostensenkung gegeben. Kostenneutralität der Schulautonomie ist daher so zu verstehen, dass aus der Autonomisierung selbst keine Kostenerhöhung resultieren darf. Privatwirtschaftliche Erfahrungen zeigen, dass Dezentralisierung sogar eine Kostensenkung mit sich bringt, die für verbesserte Leistungen verwendet werden kann.

Kostenneutralität

Die von Bund, Ländern und Gemeinden zur Verfügung gestellten Mittel sind "kommunizierende Gefäße", der Ressourceneinsatz kann nach schulspezifischen Kriterien optimiert werden

Erschließung von Drittmitteln durch Nutzung der Schulräume (BIG!), Angebot von gesponserten Zusatzangeboten (z.B. Sprachen, Informatik)

Kostenneutralität, -senkung oder -steigerung kann an jeder Schule kontrolliert werden, im heutigen System wäre das nicht machbar

Personalumschichtungen von der schulexternen Verwaltung zu den Schulen sind essentieller Bestandteil einer Kostenneutralität

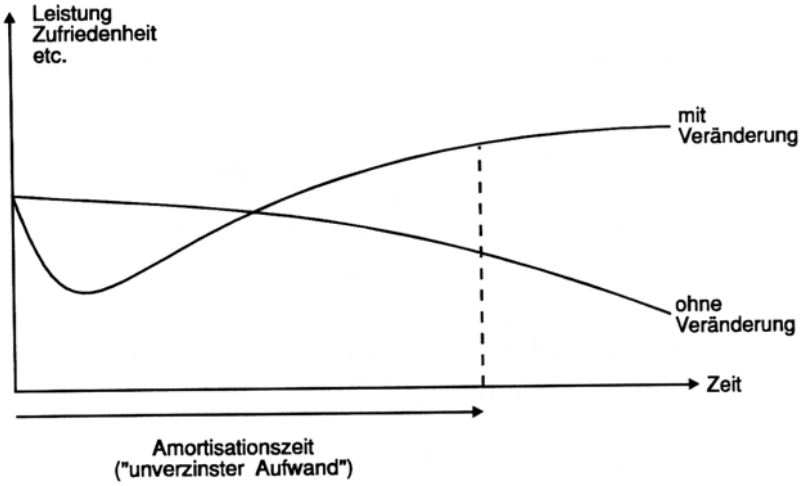
Bei steigenden Schülerzahlen oder zusätzlichen bzw. verbesserten Leistungen ist auch bei Kostenneutralität ein höherer Aufwand erforderlich

9. Change-Management

Die Realisierung eines autonomieorientierten Schulsystems entsprechend dem dargestellten Modell erfordert ein hohes Maß an Energie. Ein Transformationsprozess dieser Art ist keinesfalls trivial, selbst wenn die überwiegende Mehrheit der Beteiligten und Betroffenen das Ist als in hohem Maße unbefriedigend und das soll als in hohem Maße wünschenswert ansieht. Umso mehr gilt dies für die realistische Annahme, dass nicht alle das "1st" als unbefriedigend und das "Soll" als erstrebenswert ansehen.

Man muss sich zwischen den Strategien "Der große Sprung vorwärts" und "Lasst tausend Blumen blühen" entscheiden bzw. den richtigen Mittelweg finden[35]. Die nachfolgenden Überlegungen versuchen, einen realistischen Weg aufzuzeigen, das neue Modell zur Strukturierung und Führung des Schulsystems in die Wirklichkeit umzusetzen. Dabei wird darauf geachtet, wo immer möglich, auf bestehenden Strukturen, Traditionen und Initiativen aufzusetzen; so hat die Bezirksebene den Vorteil, dass hier bereits heute eine Schulbehörde verankert ist und dass schon heute Schulgemeindeverbände (wenn auch nicht unbedingt für alle Gemeinden eines Bezirkes) existieren, so dass nur die Aufgabenverteilung, nicht jedoch die Aufgabenverteilung und die institutionelle Struktur verändert werden müssen. Diese Gedanken sind in einigen plakativen Aussagen zusammenfassend dargestellt.

Das Risiko von Veränderungen



[35] Die terminologische Anleihe bei Mao Tse Tung erfolgt aufgrund der besonders bildhaften Sprache und ist nur als formaler Vergleich zu sehen. Dass die Erfolge der "Tausend Blumen"-Kampagne jedoch unvergleichlich größer waren als die des Großen Sprungs, darf trotz aller Unvergleichbarkeit doch als Hinweis gewertet werden.

Change Management
Prämissen und Hypothesen

Das Innovationspotential an den Schulen ist hoch
⇒ Es herrscht kein Mangel an Verbesserungsideen, jedoch ist der Wirkungsgrad dieser Ideen zu gering

Eine Änderung von oben nach unten dauert zu lange
⇒ Man muss an vielen Stellen beginnen aber Man braucht zu jedem "Spielbein" ein "Standbein"
Jede Änderung durch ein bereits bewährtes und tragfähiges Strukturelement absichern
=> Man kann nicht alles, und vor allem nicht alles auf einmal verändern
⇒ Die Reihenfolge der Veränderungsschritte ist genauso wichtig wie das Ziel der Veränderung

Change-Management
Ökonomie der Kräfte

Kleine Erfolge in vielen Teilbereichen nutzen, um Kettenreaktionen auszulösen, anstatt auf breiter Front Schwung zu verlieren

Durch ein Gesetz autonomes Handeln möglichst vieler ermöglichen, anstatt Autonomie per Gesetz einführen

Vorhandene Initiativen fördern, anstatt neue Initiativen setzen

Schnelle Erfolge offensiv vermarkten, um die Zögernden mitzureißen und die Zweifler zu verunsichern

Das größte Hindernis ist der tief sitzende Pessimismus der "Insider"

10. Aktionsplan

Nachfolgend werden stichwortartig jene Maßnahmen beschrieben, die für eine Umsetzung des dargestellten Modells eines autonomen, dezentralen und Mitbestimmung ermöglichenden Schulsystems notwendig sind. Diese Maßnahmen sollten in Form von Projekten umgesetzt werden. Ein professionelles Projektmanagement mit ausreichendem Zeitbudget muss installiert werden.

10.1. Kurzfristprojekt "Deregulierung"

Regelmäßig wird über die "Erlassflut", die "verwaltete Schule", die "überbordende Schulbürokratie" etc. geklagt. Alle Versuche, durch punktuelle und evolutionäre Maßnahmen eine für die Schulen merkbare und von diesen anerkannte Verbesserung zu erreichen, brachten nicht den erwünschten Erfolg.

Sicherlich handelt es sich dabei auch nicht nur um ein rein sachliches, sondern auch (aber nicht nur!) um ein emotionales Problem (die Kritik an der Bürokratie ist ein Stereotyp, das nur selten auf Richtigkeit geprüft wird), was bei der Planung des weiteren Vorgehens berücksichtigt werden muss.

Die Pläne zur Erhöhung der Autonomie der Schulen werden von Lehrern häufig als drohende Überwälzung von zusätzlichen Verwaltungsaufgaben auf die schulische Ebene gedeutet. Auch hier soll durch die geplante Initiative ein Gegengewicht durch glaubhafte Maßnahmen zur administrativen Entlastung der Schulen gesetzt werden.

In einer für die Schulen und die schulinteressierte Öffentlichkeit nachvollziehbaren und überzeugenden Weise sollen kurzfristig wirksame und langfristig abgesicherte Maßnahmen zur Reduzierung der Regelungsdichte an den österreichischen Schulen gesetzt werden. Diese Maßnahmen sollen als weiterer konkreter Schritt in Richtung Autonomie erkennbar sein und das Vertrauen der relevanten Öffentlichkeit in die Ernsthaftigkeit und Konstruktivität und den Nutzen der diesbezüglichen Bemühungen des BMUK stärken.

Die Maßnahmen sollen nicht nur für Bundesschulen wirksam sein, so dass eine Einbindung der Landesvollziehung auf freiwilliger Basis notwendig ist.

In einer Arbeitsgruppe wurde folgendes Vorgehen erarbeitet: Alle Verwaltungsverordnungen, die bis zum 1. März 1993 nicht ausdrücklich wiederverlautbart werden, verlieren ihre Gültigkeit. Jede neue Verordnung wird von einer Projektgruppe auf Notwendigkeit und Verständlichkeit geprüft, wobei diese Projektgruppe nicht auf den Inhalt der Regelung Einfluss nimmt. Im September 1993 wird eine vollständige Rundschreibensammlung veröffentlicht. Dieses Projekt wurde mit einem Rundschreiben des Bundesministers im Juni 1992 gestartet.

Den Arbeiten der Projektgruppe liegt folgendes Kommunikationskonzept für die Unterrichtsverwaltung zugrunde, das im Rahmen dieses Projektes in Zusammenarbeit mit einer ministeriellen Arbeitsgruppe formuliert wurde. Es wird aufgrund der praktischen Erfahrungen weiter zu präzisieren sein.

Exkurs

Kommunikationskonzept für die Unterrichtsverwaltung

Ziel des Konzeptes

Die Weiterleitung von Informationen über die verschiedenen Ebenen der Unterrichtsverwaltung soll optimiert werden. Optimierungskriterien sind die Wirksamkeit der Informationsübermittlung (Effektivität) und ein möglichst geringer Aufwand (gerechnet über alle Ebenen der Verwaltung) zur Erreichung des gewünschten Zieles (Effizienz) [36].

[36] Dieses Papier beschränkt sich auf den Informationsfluss vom Ministerium zu den Schulen. Die gegenläufige Information sollte bei dieser Gelegenheit ebenfalls intensiviert und verbessert werden, z.B. durch ein System des

Den Abteilungen des BMUK soll mit diesem Konzept eine Entscheidungshilfe für die Wahl der Medien zur Weiterleitung von Informationen gegeben werden. Weiters soll auf Richtlinien zur Gestaltung der Informationsdarstellung im jeweiligen Medium verwiesen werden.

Überprüfung des Regelungsbedarfes

Ist überhaupt eine Regelung notwendig?

Gründe, die eine Regelung in Form einer Verwaltungsverordnung rechtfertigen, sind (taxativ?):

a) Abwendung von Schaden für Schüler/Eltern/Lehrer/Verwaltungsbedienstete

b) Sicherung der Qualität der schulischen Aufgabenerfüllung

c) Vermeidung von Kosten, denen kein angemessener Nutzen gegenübersteht

d) Entlastung von Bediensteten durch klare Handlungsanweisungen einer übergeordneten Behörde (Rückenstärkung)

Generell sollte analog der Straßenverkehrsordnung folgender **Vertrauensgrundsatz** gelten: Es kann vorausgesetzt werden, dass alle Betroffenen und Beteiligten motiviert und qualifiziert sind, ihre Aufgaben im Sinne der Ziele der Schule zu erfüllen.

Analog der StVO kann auf den Vertrauensgrundsatz nicht rekurriert werden, wenn bestimmte Personen in einer bestimmten Situation ein solches Vertrauen offensichtlich nicht rechtfertigen.

Ist eine Weitergabe von Information notwendig?

- Kann die Informationsweitergabe (unter Berücksichtigung des Vertrauensgrundsatzes) unterbleiben?
- Genügt der Hinweis auf Informationen, die bei den Adressaten bereits vorhanden sind?
- Genügt der Hinweis auf Informationen, die von den Adressaten bei Bedarf abgerufen werden können?

Welches Informationsmedium ist zu wählen?

- Ist eine Verwaltungsverordnung notwendig, um das Informationsziel zu erreichen?
- Ist eine Verwaltungsverordnung geeignet, das Informationsziel zu erreichen?
- Kann die Information durch einen verwaltungsexternen "Interessenten" erfolgen, der zu autorisieren und eventuell durch Adressenlisten zu unterstützen wäre?

Gestaltung der Verwaltungsverordnung

Inhaltliche Konzeption der Verwaltungsverordnung

- Was soll mit der Verwaltungsverordnung bewirkt werden?
- Wer sind die Adressaten (wer soll unmittelbar zu welchen Maßnahmen veranlasst werden, wer soll unter bestimmten Bedingungen auf Basis von Informationen Maßnahmen setzen können?)
- Welche Interessen, Einstellungen und welcher Informationsstand sind zu dem aktuellen Thema bei den Adressaten gegeben?
- Welche Informationen fehlen den Adressaten für eine zielgerechte und gesetzeskonforme Handlungsweise?
- Welche flankierenden Maßnahmen sind notwendig, um die Adressaten im Sinne der Zielsetzung zu motivieren und zu qualifizieren?

"betrieblichen Vorschlagswesens" im Rahmen der Unterrichtsverwaltung (vgl. Kapitel 10.3).

Formale Konzeption der Verwaltungsverordnung

- Klare Identifikation von Thema, Adressat, Geltungsumfang und -dauer, Anknüpfungsbestimmung etc. (standardisierte Kopfleiste)
- Minimaler Umfang zur Erreichung des Informationszieles
- Verständlichkeit z.B. gemäß den Kriterien des "Hamburger Verständlichkeitskonzeptes" (Einfachheit, Gliederung/Ordnung, Kürze/Prägnanz, zusätzliche Stimulans)
- Nachvollziehbarkeit für die Adressaten
- Distribution der Verwaltungsverordnung
- Zeitpunkt
- Verteiler
- Flankierende Maßnahmen (gezielte Anschreiben, persönliche Gespräche,...)
- Erfassung in einer Volltextdokumentation (Datenträger)
- Veröffentlichung in Ministerialverordnungsblatt, Sammelveröffentlichung etc.

10.2. Kurzfristprojekt "Kommunikationsnetzwerk"

Um die Kommunikation zu pädagogischen und organisatorischen Themen quer durch die Hierarchie fördern und damit einen unmittelbaren Anstoß zum autonomen Handeln zu geben, sollte eine Zeitschrift gegründet werden, die ähnlich wie Bazar, Fundgrube und (teilweise) Falter dem direkten Austausch von Informationen dienen. Eine solche Zeitschrift wäre durch Annoncen kostendeckend zu führen und sollte nach einer öffentlichen Ausschreibung und Interessentensuche an einen geeigneten Verlag oder ein Verlagskonsortium übergegeben werden. Das BMUK sollte sich auf eine finanzielle Starthilfe und die nichtfinanzielle Förderung durch Beistellung von journalistisch aufbereiteten Beiträgen beschränken.

In Verbindung mit dieser Zeitschrift sollte über BTX oder ein vergleichbares Netzwerk (z.B. APA Online) ein elektronisches schwarzes Brett installiert werden. Dafür genügt als Minimum ein BTX-fähiges Terminal pro Schule, das für alle Lehrer leicht zugänglich ist. Über die Möglichkeiten der Netzwerk-Zeitschrift hinausgehend könnte hier mit Hilfe von Stichwörtern auch über längere Zeiträume nach interessanten Informationen (Unterrichtsbeispiele und -materialien, Erfahrungen mit Schikursorten, Kontaktaufnahme mit anderen Schulen in sportlichen und kulturellen Belangen etc.) gesucht werden[37].

Als nicht unbedeutender Nebeneffekt eines solchen Projektes ergibt sich eine Begegnung mit einer der vielversprechendsten Anwendungen der modernen Informationstechnik Für Lehrer verschiedenster Fächer.

Wahrscheinlich noch sicherer zum Erfolg führend wäre es, dieses Medium auch den Schülern für "Brieffreundschaften" zur Verfügung zu stellen, wobei hier eine größere Zahl von Terminals pro Schule notwendig wäre. Da jedoch an den meisten Schulen ohnehin vernetzte PCs Für den Unterricht zur Verfügung stehen, sollte dies auf keine unüberwindlichen Hindernisse stoßen. Für die österreichische Post ergäbe sich bei Einsatz von BTX für diesen Zweck die historisch einmalige Möglichkeit, diesen Dienst durch eine große und noch dazu zukunftsträchtige Benutzergruppe aus dem Dornröschenschlaf zu reißen. Die Erfahrungen der französischen Post, die durch den Ersatz der Telefonbücher durch Minitel-Geräte als einziges Unternehmen einen hohen BTX-Nutzungsgrad und dies trotz der im Vergleich zu österreichischen Mupid viel primitiveren Geräte erreichen konnte, sprechen für die

---

[37] Als Beispiele für ein solches "Schwarzes Brett", in das jeder eine Frage oder auch seine

Antwort auf eine dort bereits gespeicherte Frage eintippen kann, ist ein Leserdienst der Computerzeitschrift CHIP in der BRD. Auszüge aus diesen Dialogen am elektronischen schwarzen Brett werden regelmäßig im Printmedium publiziert, um damit wieder neue Leser zur Teilnahme am BTX-Dialog zu motivieren. Daraus ergibt sich eine wechselweise Verstärkung der beiden Medien. Weltweit bietet CompuServe solche Dienste an, wobei die Themengebiete von Hobbies über Lexika bis hin zu Computersoftware reichen.

Erfolgschancen dieses Projektes. Darauf aufbauend könnte man durch die ohnehin bekannten Möglichkeiten der Nutzung von BTX zu Schulungs- aber auch Verwaltungszwecken ("geschlossene Benutzergruppe") einen zusätzlichen Nutzen realisieren. Alternativ zu BTX sind auch private Netzwerkbetreiber in die Auswahl einzubeziehen.

Das Zentrum für Schulversuche und Schulentwicklung würde sich als redaktioneller "Netzwerkmanager" anbieten und hätte dadurch eine zusätzliche Möglichkeit, den Erfahrungsaustausch über Projekte zu fördern.

10.3. Kurzfristprojekt "Betriebliches Vorschlagswesen"

Eventuell in Verbindung mit der unter 10.2. vorgeschlagenen Netzwerkzeitschrift oder auch unabhängig davon sollte frühestmöglich ein System zur Einbringung von Verbesserungsvorschlägen installiert werden. Dieses sollte nach dem Vorbild des betrieblichen Vorschlagswesens gestaltet werden und durch eine prominent besetzte Jury, Prämien, wertvolle Preise und intensive Öffentlichkeitsarbeit in Gang gesetzt werden.

Als Anregung sollten einige Leitideen für die Formulierung von Verbesserungsvorschlägen dienen:

- Schulverwaltung als Service für die Schule
- Der Schüler als Kunde der Schule
- Schüler finden Schule interessant
- Weniger Drill, mehr freie Lernformen
- Geringerer Aufwand für die Vor- und Nachbereitung des Unterrichts
- Geringerer Aufwand der Schulen für die Aufbereitung statistischer Daten

Als Grundlage für die Planung eines solchen Systems sei auf die Richtlinien für die Gestaltung des Vorschlagswesens des Deutschen Instituts für Betriebswirtschaft (DIB) verwiesen (vgl. z.B. Höckel, 1972). Diese Richtlinie müsste für die schulischen Gegebenheiten überarbeitet werden.

10.4. Strategiekonzept für das österreichische Schul- und Bildungswesen

Es sollte die Erarbeitung eines Strategiekonzeptes in Angriff genommen werden, das folgende Zwecke erfüllt[38]:

- Langfristig gültige Entscheidungsgrundlage für die Weiterentwicklung des österreichischen Bildungswesens.
- Planung der Reaktionen und Aktionen zur Bewältigung der künftigen Anforderungen an das Bildungswesen.
- Erstellung eines Kataloges von kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen, die vom Bundesminister für Unterricht und Kunst zu setzen bzw. zu initiieren sind.
- Grundlage für eine strategisch ausgerichtete Führung des österreichischen Bildungswesens durch den Bundesminister für Unterricht und Kunst.
- Grundlage der Bewertung bestehender und künftiger gesetzlicher, wissenschaftlicher und technischer Entwicklungen (z.B. Lern- und Sozialpsychologie, Unterrichtstechnologien).

Die als Planungsprämissen dienenden Erwartungen sind in Form von Szenarien zu formulieren. Damit wird bei künftigen Abweichungen von der erwarteten Entwicklung der Anpassungsbedarf des Konzeptes erkennbar.

---

[38] Teilweise unabhängig von den hier gemachten Vorschlägen sind entsprechende Initiativen im Rahmen des BMUK bereits ergriffen worden. Die hier dargestellten Vorschläge verstehen sich als Unterstützung dieser Arbeiten.

Ziele des Bildungswesens

Ziele sind eine Antwort (nicht nur eine Reaktion) des Bildungswesens auf die gestellten Anforderungen.

Die Formulierung von Zielen ist ein kreativer Prozess mit (wert-)politischer Dimension.

Ziele müssen mit den verfügbaren oder den mit hinreichender Wahrscheinlichkeit beschaffbaren Mitteln erreichbar sein.

Wo es nicht gelingt, Ziele außer Streit zu stellen, sind Zielvarianten anzugeben (z.B. religiöse Erziehung).

Ziele müssen Aussagen u.a. zu den folgenden Themenkreisen treffen: Schüler/Lernende, z.B.

- Welchen Beitrag zur Berufsqualifikation kann und will das Bildungswesen leisten (Fachwissen, Lernen lernen, Schlüsselqualifikationen, ...)?
- Welche Grundlagen für die persönliche Lebensgestaltung kann und will das Bildungswesen leisten (Wertorientierung, Kindererziehung, Stressbewältigung, ...)?

Volkswirtschaft, z.B.

- Wie will das Bildungswesen seinen Beitrag zur Bereitstellung von "Humankapital" leisten?
- In welchem Maße sieht das Bildungswesen sein Ziel in der Befriedigung des regionalen/branchenbezogenen Bedarfs an Arbeitskräften?

Gesellschaft, z.B.

- Welchen Beitrag zur Entwicklung des Bildungsniveaus und der Weiterbildungsbereitschaft der Bevölkerung kann und will das Bildungswesen leisten?
- Welche Impulse zur Bereitschaft und Fähigkeit der Bürger zu Kooperation bzw. Konfliktregelung sollen gesetzt werden?
- Welches Gewicht nimmt ein Beitrag zur Angleichung der "Lebenschancen" von Kindern unterschiedlicher sozialer Herkunft ein?

Bildungssystem, z.B.

- Welche Ansprüche an die Leistungsfähigkeit und -bereitschaft der Lehrer, Erwachsenenbildner etc. werden gestellt?
- Welche Art und welches Maß an Flexibilität (regional, fachlich, methodisch) der Lehrer wird angestrebt?
- Welche Ansprüche an die Steuerbarkeit und Veränderungsfähigkeit des Bildungswesens werden gestellt?

Als Diskussionsgrundlage wird eine erste Fassung eines solchen Zielkataloges des österreichischen Bildungssystems (wobei die unmittelbaren Erziehungsziele nur ein, wenn auch der wichtigste Teil eines solchen Kataloges sind) nachfolgend vorgeschlagen. Dieser Zielkatalog muss für jede Organisationsebene und -einheit operationalisiert[39] werden, um die in Kapitel 3.3. dargestellte Orientierungsfunktion erfüllen zu können. Der Zielkatalog wurde nicht zuletzt auf Grundlage der im Anhang dargestellten Inhaltsanalyse der öffentlichen Diskussion erstellt. Die dort enthaltene systematische Zusammenfassung der öffentlichen Diskussion erlaubt auch eine Abschätzung der Akzeptanz dieses Zielkataloges bei verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen.

[39] "Operationalisierung" ist die Konkretisierung der Ziele in einer Weise, dass ihr Erreichen bzw. Nicht-Erreichen eindeutig festgestellt werden kann.

Exkurs: Zielkatalog für das österreichische Schulsystem

Außenorientierte Ziele (Primärziele)

1. Befriedigung der Bildungsnachfrage

1.1. Sicherung eines breit gefächerten Bildungsangebotes (Schulen, Erwachsenenbildung)

1.2. Individuell angepasste Bildungsangebote

1.2.1. Inhaltlich

1.2.2. Zeitlich/Organisatorisch

1.2.3. Regional

1.3. Vermeidung von Schulversagen und Schulstress

1.4. Vermeidung von Bildungssackgassen

1.5. Unterstützung der Berufswahl und des Berufseinstieges

2. Vermittlung von Qualifikationen

2.1. Grundlegende Kulturtechniken (Lesen, Schreiben, Rechnen)

2.2. Schlüsselqualifikationen (z.B. Lernfähigkeit, Problemlösungsfähigkeit, Kreativität, ...)

2.3. Neue Kulturtechniken (Telekommunikation, Informatik, ...)

2.4. Musische Begabungen und Interessen

2.5. Sportliche Begabungen und Interessen

2.6. Fremdsprachenkenntnisse

2.7. Internationale Anerkennung der Abschlüsse

3. Integration und Chancengleichheit

3.1. Ausgleich sozioökonomischer Ungleichheiten

3.2. Integration fremdsprachiger Kinder

3.3. Integration behinderter und sozial auffälliger Kinder

3.4. Schule als Ort sozialer Gerechtigkeit und Solidarität

3.5. Akzeptanz der kulturellen Vielfalt als Bereicherung

4. Vermittlung von Werten und Einstellungen

4.1. Erziehung zur Selbständigkeit

4.2. Erziehung zur Toleranz

4.3. Vermittlung einer demokratischen Kultur

4.4. Vermittlung von Gesundheitsbewusstsein (Sport, Ernährung, ...)

4.5. Vermittlung ethischer, kultureller und religiöser Werte

Innenorientierte Ziele (Sekundärziele)

5. Leistungsfähigkeit der Organisation und des Personals

5.1. Hohe pädagogische und fachliche Qualifikation der Lehrer

5.2. Lernfördernde Infrastruktur (Gebäude, Lehrmittel, ...)

5.3. Hohe Berufszufriedenheit und -motivation der Lehrer

5.4. Berufliche Mobilitätschancen und -bereitschaft für Lehrer

6. Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit

6.1. Effizienter, zielwirksamer Einsatz der verfügbaren Ressourcen

6.2. Einhaltung budgetärer Rahmenvorgaben

6.3. Nachweisbarer volkswirtschaftlicher Nutzen des Bildungssystems

Gestaltungsfelder des Bildungswesens (Maßnahmenbereiche)

Ziele geben an, welche Probleme gelöst werden müssen, Maßnahmen geben an, wie die Lösung erfolgen soll. Maßnahmen unterscheiden sich von Wünschen dadurch, dass angegeben wird, wer (mit hinreichender Wahrscheinlichkeit auf Erfolg) die angegebenen Probleme wie lösen soll.

Als Träger von Maßnahmen sind u.a. für das Konzept von Bedeutung

- Bundesminister für Unterricht und Kunst
- Politische Parteien/Parlament
- Landeshauptleute/Landesschulräte
- Bezirksschulräte
- Inspektoren
- Direktoren
- Lehrer
- Eltern
- Verbände
- Schulbuchverlage.

Das Konzept ist in einem ersten Schritt aus der Perspektive des Bundesministers für Unterricht und Kunst zu formulieren. Für jede Maßnahme, die nicht in seinem alleinigen bzw. direkten Kompetenzbereich liegt, ist anzugeben, wie er diese Maßnahmen initiieren bzw. durchsetzen kann.

Als wesentliche Maßnahmenfelder können ohne Anspruch auf Vollständigkeit genannt werden.

- Wie soll die Aufgabenverteilung zwischen Familie, Schule, Betrieben, Erwachsenenbildung etc. gestaltet werden?
- Welche Institutionen werden als Teil des Bildungswesens gesehen?
- Wie sollen die Lehrpläne gestaltet werden?
- Gestaltung der inneren Organisation der Schulen (Teilrechtsfähigkeit; Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen der Direktoren, Lehrer, Eltern etc.)
- Wie kann eine Budgetierung sowohl der Kosten als auch der Leistungen des Bildungswesens erfolgen, so dass Investitionen sich rechnen lassen?
- Grundsätze der Gestaltung und des Einsatzes von Schulbüchern und technischen Medien?
- Methoden und Institutionen der Lehrerausbildung/-rekrutierung, insbesondere auch von nebenberuflichen Lehrern, Gastlehrern etc.
- Pädagogische Organisation der Schulen (Fachlehrerprinzip, Jahrgangsklassen, Leistungsgruppen, Team-Teaching, ...) und sonstiger Institutionen (z.B. Volkshochschulen)

Das Entwicklungskonzept muss angeben, mit welchen Lösungsansätzen eine Erreichung der gesetzten Ziele unter den erwarteten Rahmenbedingungen (Gesellschaft, Wirtschaft, Öffentliche Haushalte etc.) angestrebt wird.

Realisierungsplan

Die für die Umsetzung der angegeben Maßnahmen erforderlichen Mittel sind abzuschätzen und durch Kosten-Nutzen-Überlegungen zu begründen.

Die erarbeiteten Maßnahmen sind zu Projekten bzw. Gesetzesvorhaben zusammenzufassen und Prioritäten anzugeben.

Abhängigkeiten zwischen verschiedenen Maßnahmen sind in Form eines Netzplanes anzugeben.

Die zeitliche Abfolge der Umsetzung ist unter Berücksichtigung der verfügbaren Ressourcen und der Belastbarkeit der betroffenen Personen und Institutionen zu planen. Ein vollständiges Strategiekonzept müsste nach Meinung des Autors dieses Gutachtens die oben dargestellten Elemente enthalten. Dabei genügt es nicht, ein solches Konzept durch ein Expertengremium oder auf höchster politischer Ebene zu formulieren, sondern letztlich muss jede Ebene des Schulsystems, sogar jeder einzelne Lehrer diese Fragen für die eigene Position im Schulsystem beantworten. Wichtiger noch als die formulierten Antworten ist der Prozess der Auseinandersetzung mit den Fragen. Dieser ist nie gänzlich abgeschlossen, sondern muss bei gravierenden Änderungen der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (derzeit z.B. die hohe Zahl an ausländischen Kindern ohne Deutschkenntnisse an einigen Pflichtschulen Wiens oder als gänzlich anders gelagertes Beispiel das rasche Vordringen der ADV in alle Bereiche der Arbeitswelt) überarbeitet werden. Auch ein Wandel der gesellschaftlichen Wertvorstellungen (z.B. bezüglich des Stellenwertes von Persönlichkeitsmerkmalen wie Selbständigkeit, Gehorsam, Kritikfähigkeit, Disziplin) erfordert Revisionen des Strategiekonzeptes.

10.5. Öffentlichkeitsarbeit und verwaltungsinterne Modelldiskussion

Bevor das Autonomiemodell in Gesetzesform gebracht wird, sollte eine fachlich orientierte Modelldiskussion auf breiter Basis initiiert werden. Nicht zuletzt die Länder und Bezirke müssen Zeit und Gelegenheit erhalten, sich mit den Implikationen der neuen Strukturen in Ruhe auseinanderzusetzen und die notwendigen Detaillierungen und Korrekturen anzubringen.

Ergebnis einer solchen Diskussion könnte, ähnlich wie bei der Realisierung der Bundesimmobiliengesellschaft, eine Punktation von Maßnahmen sein, die dann als Grundlage der Gesetzesformulierung dienen. Damit könnte sichergestellt werden, dass auch schul- und verwaltungsrechtlich weniger beschlagene Personengruppen (diese Charakteristik dürfte nicht nur auf den Großteil der Eltern und Schüler, sondern auch der Lehrer und Schulleiter zutreffen) sich wirkungsvoll an der Diskussion beteiligen können.

Die Diskussion könnte unter dem Motto stehen:

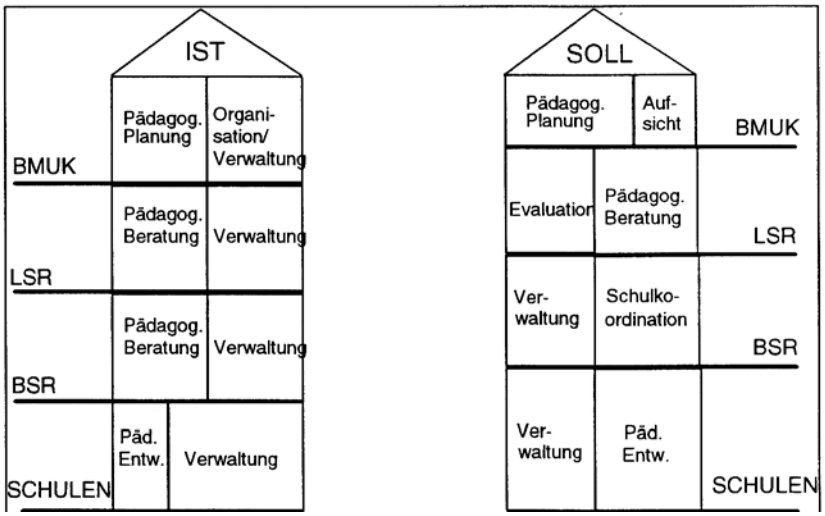
"Betroffene beteiligen anstatt Beteiligte betroffen machen".

Als Grundlage für diese Diskussion ist im Anhang eine systematisierte Darstellung der öffentlichen Diskussion zum Thema Schulreform enthalten, auf deren Grundlage die Öffentlichkeitsarbeit konzipiert werden kann.

10.6. Rahmenkonzept Organisation Für alle Ebenen des österreichischen Schulsystems

Auf Basis des vorgestellten Aufgabenkataloges (siehe Funktionendiagramme in Kapitel 7.1.), der zu überprüfen und zu detaillieren wäre, sollte eine Bestandsaufnahme der Verteilung der Personalkapazitäten auf die Aufgaben der verschiedenen Ebenen der Schulverwaltung durchgeführt werden. Diese Werte sind dann die Grundlage für die künftige Personalkapzitätsverteilung zwischen Schulen, Bezirken, Ländern und Bund.

Das bereits mittelfristig realisierbare Umschichtungspotential kann für eine Leistungssteigerung bzw. Qualitätsverbesserung der Arbeit mit den Schülern genutzt werden. Folgende Grafik soll dies verdeutlichen:



Mit geeigneten Methoden[40] ist noch vor Beginn der Umstrukturierung der Ist-Stand zu ermitteln, um auf dieser Basis die Soll-Personalstände bei veränderter Aufgabenverteilung frühzeitig zu ermitteln.

10.7. Organisationsentwicklung auf Bezirksebene (Pilotprojekte in ausgewählten Bezirken)

Ausgewählten, freiwilligen Bezirken sollte die versuchsweise Arbeit mit dem neuen Modell ermöglicht werden. Die Entscheidungsstrukturen könnten im Rahmen eines solchen "Verwaltungsversuches" weitestgehend entsprechend dem neuen Modell gestaltet werden, die budgetäre Vollziehung müsste zum Teil in den bisherigen Strukturen erfolgen. Diese Pilotversuche sollten von interdisziplinären Teams unterstützt und evaluiert werden.

Als Durchlaufzeit für solche Versuche ist ein Zeitraum von 2-3 Jahren vorzusehen. Danach könnte aufgrund der dabei gesammelten Erfahrungen eine Umstellung der Schulorganisation für alle österreichischen Bezirke[41] in Angriff genommen werden.

10.8. Organisationsentwicklung auf Schulebene (Pilotprojekte in ausgewählten Schulen der Pilot-Bezirke sowie freiwilligen Schulen anderer Bezirke)

Ausgewählten, freiwilligen Schulen (vorzugsweise der Pilotbezirke) sollte die Möglichkeit zur Erprobung von Autonomie auf Schulebene gegeben werden.

---

[40] Als Beispiel sei auf die Methode der Ressourcen-Nutzungs-Analyse hingewiesen (Friedrich, 1989). Ergebnis einer solchen Analyse ist eine dem in Kapitel 7.1. dargestellten Funktionendiagramm analoge Matrix, in deren Zellen die für die jede der Aufgaben in der betreffenden Verwaltungsebene eingesetzte Personalkapazität aufscheint.

[41] Es geht dabei um 97 politische Bezirke sowie die 23 Bezirke Wiens, die derzeit in 16 Schulbezirke gegliedert sind. Da die Wiener Bezirksgliederung rechtlich nicht unmittelbar mit denen der Bundesländer vergleichbar ist, andererseits aber gerade in der Bundeshauptstadt aufgrund der Schülerzahlen eher mehr als weniger Schulbezirke zweckmäßig wären, müsste in der Detailplanung geklärt werden, welche Abgrenzungen man wählt.

Dabei sind folgende, aufeinander aufbauende Autonomiegrade denkbar:

- Autonomie 1: Stundenkontingent 15 % (bereits in Gesetzesform vorliegend)
- Autonomie 2: Freigabe Blockungen, Team-Teaching, Teilungszahlen, Schulveranstaltungen bei Einhaltung des budgetären Rahmens
- Autonomie 3: Erweiterte Kompetenzen bei Sachmitteln, gegenseitige Deckungsfähigkeit von Personal- und Sachmitteln
- Autonomie 4: Rahmenbudget auf Grundlage von Kennzahlen, freie Budgetierungsmöglichkeiten in diesem Rahmen

Soweit verwaltungstechnisch möglich, sollten auch interessierte Schulen außerhalb der Pilotbezirke die Möglichkeit erhalten, solche Organisationsversuche durchzuführen.

Auch diese Projekte sind durch interdisziplinäre Teams zu unterstützen und zu evaluieren. Die Durchführung dieser Projekte erfolgt zeitlich parallel mit den Bezirks-Projekten.

10.9. Personalentwicklung

Das neue Organisationsmodell erfordert eine Neuorientierung auf allen Ebenen des Schulsystems und dementsprechende Personalentwicklungsmaßnahmen. Es scheint weder möglich, noch zielführend, diesen Veränderungsprozess nur durch Schulungsangebote in Gang setzen und unterstützen zu wollen. Es liegt nahe, dass gerade das Schulsystem angesichts neuer Anforderungen primär an Schulungsmaßnahmen denkt, doch sollte dieser Tendenz im Sinne einer Entschulung der Schulautonomie kritisch gegengesteuert werden.

Das dem Autor vorliegende Ausbildungskonzept Für die künftigen Trainer in Schulmanagementkursen (erstellt vom Bundeskanzleramt) z.B. erscheint als bei weitem überladen. Es dürfte in der Verwaltungsspitze wohl auch das derzeit brachliegende Organisations- und Management-Potential der Lehrer und Schulleiter unterschätzt werden. Und selbst wenn die optimistische Einschätzung des Autors nicht zutreffen sollte, lehrt das Extrembeispiel der Transformation der ehemaligen Planwirtschaften in Marktwirtschaften, dass dabei mangelndes Wissen das geringere Problem ist, sondern vor allem der Wandel der Einstellung von einer Kommandokultur zu Eigeninitiative und Eigenverantwortung schwer zu bewerkstelligen ist. Dieser bewusst extreme Vergleich sollte deutlich machen, dass die erforderlichen Veränderungen auf Schul- und Bezirksebene im österreichischen Schulwesen wohl viel leichter zu bewältigen sein dürften als man auf den ersten Blick annehmen würde (siehe dazu auch die Überlegungen zum Change-Management in Kapitel 9.).

Mehr als "kopflastige" Schulungskonzepte dürften Betriebspraktika für Schulleiter und auch die Mitarbeit von Externen (z.B. Eltern mit geeigneten beruflichen Erfahrungen und Qualifikationen) an solchen Projekten geeignet sein, die erforderlichen Veränderungen zu bewirken.

Ein Personalentwicklungskonzept, das mit realistischem Aufwand die essentiellen Veränderungsprozesse initiiert und absichert, ist unabdingbar notwendig und parallel zu den Pilotprojekten zu erarbeiten und zu erproben (vgl. dazu das Rahmenkonzept für die Bundesverwaltung von Trigon, 1990, insbesondere S. 29).

10.10. Bildungsmarketing

Die Bezirke müssen lernen, auf die regionalen Bildungsbedürfnisse aktiv und umfassend zu reagieren. Diese neue Aufgabe kann als Bildungsmarketing charakterisiert werden. Zu bedenken ist dabei, dass schon heute die Entwicklung der Schulbesuchsquoten wesentlich vom regionalen Schulbauprogramm beeinflusst wird und somit nur zu einem Teil einem Social Demand Approach folgt. Umso wichtiger ist daher die Sensibilität der regionalen Planung gegenüber solchen Effekten.

Die geringere Professionalität einer bezirksbezogenen Bildungsbedarfsplanung dürfte durch die größere Nähe zur Zielgruppe aufgewogen, wenn nicht sogar überwogen werden. Trotzdem muss dafür Sorge getragen werden, dass den Bezirken Richtlinien, Leitlinien und Instrumente für diese neue Aufgabe gegeben werden. Interessant erscheint dafür zum Beispiel das im Bereich des

Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung entwickelte Hochschulbauportfolio, das genau diese Aufgabe unter durchaus vergleichbaren Bedingungen strukturiert und objektiviert.

Trotz aller Planungsbemühungen wird aber angesichts der Dynamik der gesellschaftlichen Entwicklung eine höhere Flexibilität der Schulbauten für verschiedene Schulbesuchsquoten und auch eine höhere Mobilität der Lehrer zwischen verschiedenen Schulen Für den Erfolg des Bildungsmarketings unverzichtbar sein. In beiden Fällen stehen heute Zufälligkeiten von unterschiedlichen Schulerhaltern und Dienstgebern entgegen; solche Barrieren werden in den Bezirken bei Bedarf leichter überwunden werden, da dort die Ressourcenvergeudung offensichtlich erkennbar ist und entgegen der heutigen Situation auch durch Maßnahmen auf Bezirksebene vermeidbar ist.

10.11. Evaluation/Schulqualität

Die Evaluation von Schulqualität bekommt durch das neue Organisationsmodell einen zentralen Stellenwert, denn Autonomie erfordert die Formulierung von Zielen, deren Erreichen die Rechtfertigung Für die hohe Eigenständigkeit der Bezirke und Schulen gegenüber der staatlichen Verwaltung ist. Heute urteilt jeder über die Schule nach seinen eigenen, punktuellen Erfahrungen - es fehlen vergleichbare Daten über die wirklichen Erfolge und Misserfolge des Schulwesens.

Obwohl das Schulsystem für seine Arbeit Geld braucht, ist es schwierig, die **Leistung** der Schule in Geld zu messen. Die Bildungsökonomie hat immer wieder versucht, den Beitrag des Bildungswesens zur Volkswirtschaft zu quantifizieren, aber es ist daraus keine Routine geworden wie z.B. die jährlichen Wachstumsprognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute oder die Verfolgung der Inflationsrate, der Umsätze verschiedener Branchen etc.

Der Erfolgsnachweis der Schulen muss in erster Linie ein pädagogischer sein; die Erziehungserfolge (davon ist die Wissensvermittlung nur ein Teilelement) bei den Schülern sind das entscheidende Kriterium. Es geht bei der Evaluation also nicht um standardisierte Papier-Bleistift-Tests (diese haben ihre Berechtigung in abgegrenzten Bereichen). Die Befragung von Schulabsolventen, die Verfolgung ihrer Bildungs- und Berufslaufbahn, ihrer gesundheitlichen Entwicklung (z.B. in Gefolge von mehr Sport oder Gesundheitserziehung an der Schule) sollten Teil einer regelmäßigen Erfolgskontrolle sein. Daraus ergeben sich auch Argumente, um die Forderung von Mitteln für eine Verbesserung der schulischen Ausstattung und auch Personalforderungen, Zeit und Geld für Lehrerweiterbildung etc. zu untermauern.

Fächerübergreifender Unterricht und Projektunterricht sind Möglichkeiten, das Denken in Zusammenhängen zu fördern; Theorie und Praxis belegen, dass die Schüler dadurch mehr lernen als im fächerbezogenen Frontalunterricht. Sie erwerben auch nicht einfach mehr Wissen, es ist eine höhere Qualität von Wissen, genau jene Art von Wissen, dessen Fehlen man in der Wirtschaft beklagt. Spielerische Formen des Grundschulunterrichts (z.B. Montessori) bringen nachweislich bessere Erfolge als konventioneller Unterricht, trotzdem fehlt das Geld für die bauliche Ausstattung der Schulen, für die Aus- und Weiterbildung der Lehrer etc.

Fragen, die im Gefolge einer entwickelten Evaluationsforschung zu bearbeiten wären sind u.a.: Sind Diktate wirklich die zeitgemäße einzige Möglichkeit des Rechtschreibtrainings, könnten dafür nicht auch Computer eingesetzt werden, damit der Lehrer für soziales Lernen Zeit gewinnt? Gleiches gilt für Vokabeltraining, Rechentraining und Grammatik.

Wenn die Schulen Kinder mit nicht-deutscher Muttersprache integrieren, verursacht dies zweifellos Kosten. Aber was wären die Kosten, wenn dies nicht gelingt? Die Vermeidung dieser Kosten ist der Erfolg der Schule. Zur Aufrechterhaltung des sozialen Friedens wird die Forderung nach mehr Polizisten und Gendarmen erhoben und findet allgemeine Zustimmung. Die Forderung nach mehr und besser ausgebildeten und bezahlten Lehrern wäre doch auch ein Beitrag zur Erhaltung des sozialen Friedens.

Durch Evaluationsprojekte, die zunächst in Zusammenarbeit mit den Pilotschulen durchzuführen sind, sind die Grundlagen für standardisierte Evaluationsstudien zu erarbeiten. Die Durchführung solcher Studien bildet im Rahmen des neuen Organisationsmodells eine der Kernaufgaben der Landesschulräte. Damit unmittelbar verbunden ist es Aufgabe der Evaluationsstudien, die Grundlagen für eine Beratung und Unterstützung der Schulen durch den Landesschulrat bei der Entwicklung zu "guten" Schulen zu leisten.

Forschungen zur Schulqualität zeigen, dass es typische Muster von Struktur und Prozessvariablen der Schule gibt, die "gute" Schulen kennzeichnen. Specht (1991, S. 6) nennt in diesem Zusammenhang folgende Merkmale:

- eine deutliche und für jeden spürbare normative Betonung der Bedeutung des Lernens und guter schulischer Leistungen,
- ein klar strukturierter Unterricht, in dem wenig Zeit für sachfremde Tätigkeiten aufgewendet wird,
- eine schülerzentrierte Atmosphäre, in der eher Lob als Tadel als Sanktionsmittel Verwendung finden und in der die Schüler sich als Personen akzeptiert fühlen,
- Möglichkeiten der Mitsprache und der Übernahme von Mitverantwortung für die Schüler,
- geringe soziale Fluktuation, sowohl im Lehrkörper als auch in der Zusammensetzung der Lerngruppen,
- enge Zusammenarbeit und Wertekonsens im Kollegium

Diese Merkmale an den Schulen regelmäßig zu erreichen, ist letztliches Kriterium des Erfolges der Schulaufsicht.

10.12. Rechtliche Maßnahmen[42]

Das vorgeschlagene Organisationsmodell stellt zweifellos eine erhebliche Abweichung von der geltenden, in der Bundesverfassung relativ detailliert festgeschriebenen Organisation der Schulverwaltung dar, und so sind Modifikationen bestehender verfassungsrechtlicher Regelungen zur Realisierung dieses Modells jedenfalls unvermeidlich. Angesichts der verfassungsrechtlich ohnehin auch für einfachgesetzliche Regelungen über die Schulorganisation geltenden erhöhten Beschlussquoten (Art 14 Abs 10 des Bundes-Verfassungsgesetzes), erscheint dieser Umstand allein allerdings noch nicht als ein politisch spezifisch erschwerender Faktor. Im übrigen sollte jedoch ein neues Modell der Schulverwaltung nicht radikal von den allgemeinen, für alle Zweige der öffentlichen Verwaltung geltenden Organisationsgrundsätzen der Bundesverfassung abweichen, zumal auch die politische Akzeptanz einer Strukturreform, die einen Fremdkörper im geltenden Organisationssystem darstellen würde, tendenziell gemindert erscheint.

Um Reformwege aufzuzeigen, die diesen Anforderungen genügen, bedarf es daher zunächst der Klärung, welche bundesverfassungsrechtlichen Rahmenvorgaben allgemein für autonome Organisationsformen in der öffentlichen Verwaltung gelten. Erst davon ausgehend sollen die möglichen rechtlichen Inhalte eines Modells der Bezirksschulautonomie einschließlich seiner haushaltsrechtlichen Implikationen näher präzisiert werden. Auf dieser Grundlage können schließlich die wesentlichen legistischen Erfordernisse sowohl auf verfassungsgesetzlicher als auch auf einfachgesetzlicher Ebene angegeben werden.

Ohne den Ergebnissen der Diskussion unter Rechtsexperten vorgreifen zu wollen, die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Studie noch in Gang sind, sollen hier zwei mögliche Wege der legistischen Umsetzung angedeutet werden.

Eine Möglichkeit bestünde darin, auf Bezirksebene Schulverbände als Selbstverwaltungskörper einzurichten. Diese Regelung hätte den Vorzug, auf ein in anderen Bereichen (z.B. Sozialversicherung) bewährtes Rechtsinstitut zurückgreifen zu können, das zudem dem hoheitsrechtlichen Charakter des Schulwesens (z.B. Schulpflicht, staatliche Lehrpläne, ideologische Sensibilität) gerecht wird. Kritisch kann angemerkt werden, dass die Abgrenzung zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern dieser Schulverbände nicht unproblematisch ist (sind es die Schüler, die Eltern, die Lehrer, die Gemeinden, ...?) und dass aufgrund der im Organisationsmodell vorgeschlagenen vollen Übernahme der Schulkosten durch den Bund (auf Grundlage eines schülerbezogenen Normkostenmodells) das üblicherweise

---

[42] Der Autor dankt Herrn Dr. Stefan Hammer, Assistent am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien für wesentliche Hinweise zu diesem Aspekt des Reformkonzeptes sowie die Erlaubnis, einige Formulierungen aus einem noch unveröffentlichten Papier in diesen Text zu übernehmen. Die in diesem Kapitel getroffenen Aussagen fallen jedoch in die alleinige Verantwortung des Autors.

geltende Merkmal einer weitgehenden Eigenfinanzierung dieser Selbstverwaltungskörper nicht gegeben wäre. Würde man den Rechtsanspruch auf Übernahme der Ausbildungskosten durch den Bund als Argument für das Zutreffen einer Eigenfinanzierung akzeptieren, wären die Eltern minderjähriger Schüler sowie volljährige Schüler (analog den Versicherten der Krankenkassen und Pensionsversicherungen) Mitglieder des Selbstverwaltungskörpers. Analog wären die Lehrer, Verwaltungsbeamten etc. als Funktionäre bzw. Angestellte des Selbstverwaltungskörpers zu werten. Diese Aussagen beanspruchen keineswegs, den Lösungsweg in dieser Richtung vorzeichnen zu können, sollten aber die grundsätzliche Machbarkeit einer solchen Variante verdeutlichen.

Ein anderer Weg wäre es, die Bezirksschulverbände letztlich als Privatschulen zu werten, deren Rechtsträger eine Gebietskörperschaft ist. Dies ist schon heute im Privatschulgesetz als Möglichkeit vorgesehen, wird jedoch in der Praxis nicht genutzt. Zweifellos würde man das Privatschulgesetz überfordern, wollte man alle öffentlichen Schulen künftig darunter subsumieren (überdies sind die Bezirke selbst keine Gebietskörperschaft, allerdings entfällt dieser Einwand bei einer ohnehin im Modell vorgesehenen Konstituierung der Bezirksschulverbände als organisatorischer Zusammenschluss der Gemeinden eines politischen Bezirks). Der Hinweis auf diese bereits bestehende gesetzliche Grundlage soll deutlich machen, dass keine fundamentalen Eingriffe in die geltende Rechtsordnung vorliegen können, wenn man eine schon heute bestehende, aber nicht genutzte gesetzliche Regelung in modifizierter Form zum Regelfall erhebt.

Die Gründung von autonomen Bezirksschulverbänden (auf Grundlage eines dem Privatschulgesetz analogen, in den Details aber sicher abweichenden Gesetzes) wäre ein gangbarer Weg, um die Freiwilligkeit der Autonomisierung nicht nur für einzelne Schulen, sondern für regionale Einheiten zu realisieren. Um einen verwaltungsorganisatorischen Wildwuchs zu vermeiden, müsste allerdings gefordert werden, dass ein Bezirk (und gleichzeitig auch der Bund) entweder alle Schulen des Bezirkes in einen solchen Bezirksschulverband einbringt, oder das derzeitige Organisationsmodell für alle Schulen eines Bezirkes belässt. Die daraus resultierende organisatorische Heterogenität wäre für die einzelnen Schulen nicht merkbar, nur der Landesschulrat müsste sich mit unterschiedlich organisierten Bezirken auseinandersetzen. Dies stellt gegenüber der heutigen Situation bereits eine deutliche Verbesserung dar, da die organisatorischen Unterschiede zwischen Pflichtschulen und weiterbildenden Schulen derzeit auf Schul-, Bezirks-, Landes- und Bundesebene gegeben sind. Künftig könnten (immerhin) die zwei untersten Ebenen intern organisatorisch homogenisiert werden.

Längerfristig könnten die autonomen Bezirksschulverbände in ein österreichweit verbindliches Selbstverwaltungsmodell übergehen, sofern sich dies aufgrund der gesammelten Erfahrungen und aus rechtlicher Sicht als günstig erweist.

11. Hinweise zu künftigen Forschungsschwerpunkten

Künftige Forschungsarbeiten, die vom Bundesministerium für Unterricht und Kunst gefördert werden, sollten sich durchgängig in den Dienst der Strategieerarbeitung und -realisierung stellen. Die Förderung von Grundlagenforschung ist Sache anderer Förderer (z.B. Wissenschaftsfonds, Jubiläumsfonds der Nationalbank).

Als Themen der Forschungsarbeiten sind die in der Punktation des zu erarbeitenden Strategiekonzeptes (siehe Kapitel 10.4.) angeführten Fragen zu forcieren, wobei jede Einreichung einen expliziten Bezug zu diesem Themenkatalog ausweisen sollte.

Um Praxisrelevanz zu sichern, muss besonders darauf geachtet werden, dass nicht nur potentielle Ziele und Rahmenbedingungen, sondern auch potentielle Maßnahmen in empirischen Arbeiten berücksichtigt werden (vgl. dazu ausführlicher Friedrich, 1982).

Zu unterscheiden ist auch zwischen

- Themen, die sich auf die Gesamtheit des österreichischen Schulsystems beziehen
- z.B. die vom IHS erarbeiteten Szenarien zur künftigen Bildungsnachfrage oder die diesbezüglichen Studien des Instituts für Raumforschung, die Analyse der künftigen Migrationsbewegungen, die Imageanalyse des österreichischen Schulsystems etc.) und
- Themen, die Für Teilsysteme des Schulsystems relevant sind
- z.B. pädagogische und organisatorische Innovationsversuche, die vor allem in Form von Aktionsforschung anzulegen sind (vgl. dazu die nach wie vor gültigen Überlegungen von Straka, 1974, insbesondere S. 99ff).

In Ausnahmefällen sollten auch lokale Innovationen durch eine Einbindung in Forschungsprojekte sowohl mit Know-how als auch zusätzlichen Mitteln unterstützt werden.

Ein generell aufzubauender Bereich ist die schulbezogene Managementforschung (vgl. dazu das Programm von Müller, 1974).