

Blockierte Schule: Thesen zu Ursachen, Wirkungen und Überwindung des Stillstands der österreichischen Schulentwicklung seit der Zwischenkriegszeit.

Rohfassung, September 2008

Thesenpapier

„Momentum08: Gerechtigkeit“

Track 4 „Soziale Inklusion durch Bildung“

25. – 27. September 2008, Hallstatt

| | |
|--|----|
| I. Einleitung, Methode und Einschränkungen | 1 |
| II. Schulreformen, Stillstand und Revolutionen | 2 |
| III. Schule, Organisation und Inputsteuerung | 3 |
| IV. Schulverwaltung, Legitimität und Realität..... | 7 |
| V. Schulpolitik: Kommune, Land und Bund..... | 13 |
| VI. Conclusio..... | 15 |
| VII. Literaturverzeichnis | 17 |
| VIII. Anhang..... | 19 |

I. Einleitung, Methode und Einschränkungen

Würde ein Mensch aus der Zwischenkriegszeit in unsere Gegenwart katapultiert werden, er würde seinen Augen nicht trauen: Die offensichtlich-sichtbare Armut ist immerhin aus dem Straßenbild verschwunden, der/die Zeitreisende könnte den Nutzen vielfältiger technologischer Innovationen, die auch von breiten Schichten in Anspruch genommen werden, wohl nur erahnen. Vermutlich würde er/sie die heutige Gesellschaft als vielfältiger, offener und unreglementierter als die eigene empfinden – Stände und Klassen spielen augenscheinlich nicht mehr die dominante Rolle vergangener Zeiten.

Würde dieser Mensch nun eine Schule betreten würde sich sein Eindruck schlagartig ändern. Eingeschult wird wie damals mit sechs Jahren, nach der vierjährigen Volksschule (wahlweise öffentliche oder katholische Trägerin) teilt sich die Laufbahn: Für eine Gruppe der Kinder ist eine akademische Karriere vorgesehen, für die andere eine Berufsausbildung. Dass sich die Parallelen bis in die Details des Schulalltags forsetzen, beschreibt Paul Lazarsfeld (Lazarsfeld, 1929), damals noch Gymnasiallehrer in Wien, in einer Handreichung für Eltern: Er trifft „hinter den Kulissen der Schule“ auf die Schulhierarchie, Klassenzüge, Konferenzen, (Sitten-)Noten, Prüfungen, nach Abschaffung der Prügelstrafe verbleibende Erziehungsmittel, das Klassenbuch und Kontrolle durch die Schulinspektion. Sieht man von wenigen Vokabeln und seinen zu optimistischen Erwartungen ab, trifft die 80-jährige Schablone noch heute passgenau.

Stand, Klasse oder allgemeiner die soziale Herkunft determinieren, wie jüngere empirische Untersuchungen (z.B. PISA (2006), Bacher (2006)) zeigen, noch heute den Bildungserfolg. Der Vergleich mit anderen Bildungssystemen legt den Schluss nahe, dass das selektive österreichische Schulsystem wenig zur sozialen Inklusion beiträgt (zur Integrationswirkung von migrantischen Jugendlichen insb. Weiss (2007)).

Beitrags-Design und Einschränkungen

Der Beitrag soll a) die These überprüfen, ob tatsächlich von einem Stillstand seit der Zwischenkriegszeit gesprochen werden kann und b) einige Ursachen und Wirkungen in den Handlungsbereichen und -möglichkeiten der Schulverwaltung suchen und c) Möglichkeiten zu Überwindung der verschiedenen politischen Ebenen skizzieren.

Der Beitrag beschränkt sich auf die Sekundarstufe I im demokratischen, österreichischen Pflichtschulwesen (1918-1934, 1945 bis heute); alle anderen Bildungseinrichtungen und internationale Vergleiche sind *nicht* Teil des Beitrags.

Der Beitrag nimmt im weitesten Sinn eine „betriebswirtschaftliche“ Perspektive mit ein greift Themen des „New Public Management“ und der institutionalistischen Organisationsforschung auf. Er verwendet damit einen anderen theoretischen Rahmen und bezieht sich weniger auf die Schul- als auf die Verwaltungsebene als grundsätzlich vergleichbare Arbeiten von Altrichter (Mikropolitik, Altrichter/Posch, 1996) oder Heinrich (Governance, 2007)¹. Auf Aspekte und Erkenntnisse der

¹ Wobei sowohl die Mikropolitik als auf der Governance Ansatz über weite Strecken mit den hier verwendeten institutionalistischen Theorien kompatibel sind und letzter sich stark auf das „New Public Management“ bezieht. Hier wird aber eben kein handlungstheoretischer, sondern ein im Vergleich dazu oberflächlicher Management-orientierter Versuch unternommen. Das ist auch dadurch zu begründen, dass die Verwaltung der Schule und nicht die Schule selbst im Mittelpunkt steht.

Pädagogik, Psychologie, Geschichtsforschung und Legistik zur Untermauerung (oder Widerlegung!) muss ebenfalls verzichtet werden.

Im ersten Teil des Beitrags wird die *Problem*-These vertreten, dass das Ausbleiben substantieller Schulreformen die Ursache für die besorgniserregenden Leistungen großer Teile des österreichischen Schulwesens und ergo für die Unzufriedenheit vieler ExpertInnen und BürgerInnen ist. Die *Ursachen* werden zum Teil in der Schule selbst, vor allem aber in der Schulerwaltung und der Schulpolitik gesucht. Ebenfalls skizziert werden beispielhafte Überwindungsperspektiven aus Sicht der einzelnen Schule, der Schulverwaltung und der drei Gebietskörperschaften (Kommune, Land, Bund) skizziert.

Während das Feststellen des Stillstands und die Interpretationen über Ursachen und Wirkungen positiver Natur sind, sind die Überwindungs-Möglichkeiten klarerweise normativer. Dieser Beitrag ist politisch im Sinne der Themenwahl, aber auch politisch im Sinne von „intentional“. Der Beitrag soll die Notwendigkeit und Möglichkeit vieler kleiner Revolutionen im Schulwesen herausarbeiten. Werturteile sind wissenschaftlich vertretbar, so lange sie deklariert werden.

II. Schulreformen, Stillstand und Revolutionen

These: Seit den Schulreformen Otto Glöckels hat keine einzige schulische Revolution statt gefunden.

Der Wahrheitsgehalt dieser These hängt maßgeblich von der Definition einer solchen Revolution ab. In Anlehnung an Brüsemeister (2007) lauten hier die gewählten Kriterien für eine „Revolution“: Eine a) substanzielle, b) relativ unumkehrbare, c) einen breiten Bevölkerungskreis betreffende Änderung mit d) ambivalenten Effekten.

Otto Glöckels Schulrevolution

Eine Gegenüberstellung der Schule vor dem Fall der Monarchie und vor dem Ende der Ersten Republik würde diesen Rahmen sprengen². Achs und Krassning (1974, S. 107ff) evaluieren den Gehalt Glöckels Reformwerks: Die „demokratisch-amilitärische“ (bezogen auf die Umgangsformen) und „Lebens- und Arbeitsschule“ (Inhalt und Methode) kam ohne militärischen Drill aus; Wände durften geschmückt werden, Tische und Sessel ersetzen Bänke und SchülerInnen durften sich (zumindest durch Fragen) am Unterricht, der sich an ihrer Lebensrealität orientieren sollte, beteiligen. Die „weltliche Schule“ war kein Organ der Kirche mehr (staatliche Schulaufsicht) und beendete die verpflichtende Teilnahme an religiösen Veranstaltungen und verbannte sie in die Gotteshäuser. Immer mehr (hochschulisch ausgebildete) PädagogInnen zogen in die von JuristInnen dominierte Schulverwaltung ein. In der Frage der Schulorganisation („Einheitsschule“) gelang kein Durchbruch. Zwischen 1926 und 1929 wurden (verfassungsrechtliche) Kompromisse bezüglich Volksschullehrplan, Einführung der Hauptschule (mit abgestimmten und zu anderen Formen durchlässigen Lehrplänen) und Kompetenzregelung zwischen Bund und Ländern erreicht. Glöckel ebnete außerdem den Weg zur Koedukation. Diese unvollständige und undifferenzierte Betrachtung sollte deutlich machen, dass mehrere Punkte die Kriterien einer „Revolution“ erfüllen. Sie waren substanziell, weil sie den Schulalltag veränderten. Sie *erschiene*n unumkehrbar und waren das auch unter demokratischen Bedingungen – dass viele

² Siehe dazu insbesondere Seel/Scheipel (1987) und Achs (1985).

Fortschritte von zwei antidemokratischen, faschistischen Regimen zurückgenommen wurden, beeinträchtigt das Argument nicht. Sie betrafen einen breiten Bevölkerungskreis und waren umstritten, ergo ambivalent im Sinne der verwendeten Definition.

Schulreformen nach 1945

Abbildung 1 (Anhang) zeigt eine Übersicht der Schulreformen nach 1945 und eine Bewertung der vier „Revolutionskriterien“. Letztere ist per Methode unscharf, teilweise subjektiv und entkontextualisiert. Es reicht jedoch für einen groben Befund im Sinne der These: Reformen nach 1945 legalisierten entweder a) den Status von 1929 oder betrafen b) nur bestimmte Kreise oder waren c) ohne substanzieller Bedeutung dem Inhalt nach. Im rechtlichen Kern geht das österreichische Schulwesen auf Gesetze der Monarchie (für die Sekundarstufe I der „Organisationsentwurf für die Gymnasien und Realschulen“ aus 1849) zurück. Das Schulgesetzwerk (1962-1964) und über weite Strecken auch das Schulunterrichtsgesetz (1974) verrechtlichten lediglich den status quo und wurden daher nicht als substantielle *Änderung* gewertet. Die Abschaffung der 2/3 Mehrheit 2005 ist sicherlich ein Meilenstein, für die Bewertung in Abb. 1 erfüllte sie jedoch das Kriterium des breiten Betroffenenkreises nicht. Die Ermöglichung einer potentiellen „Revolution“ ist noch keine „Revolution“, in diesem Sinne muss abgewartet werden, inwiefern dieser Spielraum in Zukunft genutzt wird.

Vordergründig ist die Ursache für das Ausbleiben von Revolutionen schnell gefunden (Verfassungsrang). Auf den zweiten Blick wird es unklar, schließlich regierte von 1945-1966 und 1987-2000 und seit 2007 eine große Koalition mit entsprechenden Mehrheiten. Die folgenden Thesen suchen nach Ursachen, Wirkungen und Lösungsansätze auf verschiedenen Ebenen, da das Verhalten eines derart komplexen Systems nach multikausalen Antworten erfordert. Keineswegs soll damit ein umfassender Erklärungsanspruch verbunden sein.

III. Schule, Organisation und Inputsteuerung

These: Die „Input-Steuerung“ der Schulorganisation führt zu einer „Pädagogik der Mittelköpfe“. „Inseln der Hoffnung“ können das vor Ort ändern.

Inputsteuerung und Maschinenbürokratie

Die Verwaltungswissenschaften unterscheiden zwei archetypische Konzepte der Steuerung öffentlicher Leistungserbringung. Die Inputsteuerung ist die „traditionelle“ Form, als Input werden die Ressourcen (vor allem Finanzmittel und Personal und Verfahrensvorschriften und Prozesspläne) bezeichnet, die Vorgabe lautet mit *gegebenen Mitteln* möglichst viel erreichen. Dem gegenüber steht das „neue Steuerungsmodell“ (NSM, auch New Public Management, vgl. Schedler/Proeller, 2003), hier wird die Quantität und Qualität der Leistung festgelegt, also sind *gegebene Ziele* mit möglichst wenig Ressourcenverbrauch zu erreichen. Der synonyme Terminus „Outputsteuerung“ wurde in Wissenschaft und Praxis durch „Outcome-Steuerung“ (z.B. Wirkungsorientierte Verwaltung, WOV) ersetzt, da die erzielte *Wirkung* das Finalziel des Verwaltungshandeln ist. Die Steuerung ist eine Managementaufgabe, gefragt sind die operativen und strategischen Handlungsoptionen der relevanten AkteurInnen.

Ein breit akzeptiertes Modell zur Beschreibung von Organisationen ist jenes von Henry Mintzberg (1979), in seiner Typologie entspricht die Schule der

„Maschinenbürokratie“³: Das dominanteste Element ist die Technostruktur, sie soll die strategische Spitze durch Planungs- und Standardisierungstätigkeiten unterstützen. Die „Maschinenbürokratie“ ist eine (je nach Alter) stark ausgebaute administrative Organisationsstruktur mit relativ zentralisierter Entscheidungsfindung und streng funktionaler Hierarchie. Die Tätigkeit in Maschinenbürokratien sind vorwiegend leicht strukturierbare Einzelaufgaben. Die Weiterbildung der MitarbeiterInnen erfolgt innerhalb der Organisation um die Einhaltung der komplexen Regelungen und Strukturen zu gewährleisten. Mögliche Vorteile sind die Stabilität (bei stabilen Umweltbedingungen), klare Regelung der Zuständigkeiten, dadurch relativ wenig Chaos und Machtkämpfe und effiziente Erbringung standardisierter Leistungen. Potentielle Nachteile sind die Inflexibilität bei wandelnden Umweltbedingungen, Strategieentwicklungsprobleme durch Überlastung der strategischen Spitze, Motivationsprobleme durch Einzelroutearbeit und mangelnde Förderung innovativen Denkens und Gruppenarbeit. Die Schule erfüllt die genannten Eigenschaften einer „Maschinenbürokratie“ bereits auf den ersten Blick. Die Suche nach Pendanten der in Abb. 2 genannten Steuerungsparameter in der archetypischen Maschinenbürokratie, einem industriellen Produktionsbetrieb, ist ein weiteres (nicht zwingendes) Indiz.

Folgen wir aber dieser Zuordnung in Mintzberg Konfigurationen, wofür es viele Anhaltspunkte gibt, muss nun untersucht werden, welche Steuerungsparameter der Schulverwaltung als Technostruktur und den politisch Verantwortlichen als strategischen Spitze zur Verfügung stehen. Die Ergebnisse finden sich in Abbildung 2 (Anhang).

Die Interventionsmöglichkeiten beziehen sich vorwiegend auf die Inputs und stehen in keiner direkten Verbindung zu den Ergebnissen (Output) und daher auch nicht zu den Wirkungen (outcome). Einzig die Noten stammen aus der Ergebnis-Kategorie, zur direkten Steuerung der Organisation tragen sie nur insofern bei, als Aufstiegsberechtigungen nicht erteilt werden können bzw. Schularbeiten wiederholt werden müssen. Indirekt sind sie freilich ein wichtiges Instrument zur Verhaltenssteuerung der SchülerInnen.

Pädagogik der Mittelköpfe

Die Frage, wie heterogen Lerngruppen sein können und sollen, zählt zu den historisch umstrittensten der Erziehungswissenschaft. Johann F. Hebart, deutscher Klassiker der Pädagogik im frühen 19. Jahrhundert, sah in der „Verschiedenheit der Köpfe“, das zentrale Problem des Unterrichts. Ernst C. Trapp schlug darauf hin vor, den Unterricht nach den „Mittelköpfen“, als dem/der DurchschnittsschülerIn, auszurichten (Trapp zit. in Sandfuchs, 1994). Wie eingangs erläutert kann und soll die Analyse nicht nach pädagogischen Gesichtspunkten erfolgen. Vielmehr stellt sich die Frage, wie sich die attestierte Input-Steuerung einer Maschinenorganisation auf die LehrerInnen (bei Mintzberg „operativer Kern“) auswirkt.

Trotz aller Standardisierungsbemühungen sind die einzelnen SchülerInnen innerhalb der Klasse sehr heterogen. Differenzkategorien sind nicht nur Stärken und Schwächen in einzelnen Gegenständen, sondern auch Tagesverfassung und Lernkurven und vor allem Lernmethoden. Die Lehrkraft, selbst zentraler „Input“, steht an der Schnittstelle zwischen Heterogenität der SchülerInnen und der Standardisierung der Organisation Schule und ist diesem Spannungsfeld ausgesetzt. Das konsequente Eingehen auf die Vielfalt der Kinder ist im 50-minütigen Regel(fach)unterricht in Halbtagschulen und wenig kindgerechten Räumen

³ Im Gegensatz zu Einfachstruktur, Profiorganisation, Spartenstruktur und Adhokratie. (Mintzberg, 1979)

ohnehin nicht möglich. Das Zusammenfallen der Funktionen „LehrerIn“ und „PrüferIn“ ab dem 3. Schuljahr und eine in der Regel gegenüber Experimenten und Innovationen wenig förderlichen Organisationskultur⁴ verhindern darüber hinaus, dass die Unterschiedlichkeit der Kinder im Rahmen des Möglichen in den Mittelpunkt gestellt wird. Die Heterogenität wird von den (aus Sicht der einzelnen Lehrkraft vorgegebenen) Rahmenbedingungen an den Rand gedrängt bzw. bekämpft und wird dadurch für die Lehrkraft zum potentiellen Konfliktherd. Die Standardisierungstendenzen der Organisation bevorzugen und verstärken auf Ebene der unterrichtsgestaltenden Lehrkraft eine Strategie der Homogenisierung, also eine Ausrichtung nach den fiktiven Mittelköpfen.

Eine Schulorganisation, deren Steuerung auf Ergebnisse und Wirkungen aufbaut, kann individualisierten und individualisierenden Unterricht integrieren. Eine Schulorganisation, die über Standardisierungen und Vorgaben gesteuert wird, ist nur in Verbindung mit standardisiertem Unterricht funktional.

Inseln der Hoffnung

Diese Erkenntnis ist alles andere als neu. Seit 1971 werden mittels Schulversuchen mehr oder weniger abweichende Alternativkonzeptionen in die Realität umgesetzt. An dieser Stelle soll beispielhaft nur die Europaschule Linz⁵ und ihre Umsetzung des Schulversuchs Neue Mittelschule nach §7 Schulorganisationsgesetz dargestellt werden:

Für die Europaschule ist die Heterogenität der SchülerInnen Ausgangspunkt des pädagogischen Konzepts der inneren Differenzierung:

„Im Lernprozess wird auf realistische Selbsteinschätzung, Verbesserung der Kooperations- und Kommunikationsfähigkeit, Selbstständigkeit und Selbstverantwortung geachtet. Sowohl Unterrichtsorganisation als auch Beurteilungsmodalität sollen zum Aufbau einer angstfreien Lern- und Arbeitsatmosphäre beitragen. Dahinter steht die Annahme, dass Heterogenität das Lernen fördert und nicht behindert, sie ist die Voraussetzung für Lernprozesse, die auch verstärkt innerhalb der Peergroup ablaufen. (...) Ziel ist es, jede/n SchülerIn an die individuellen Leistungsgrenzen heranzuführen, ohne eine intersubjektive Bewertung vorzunehmen. Unterschiedliche Lernangebote in heterogenen Lerngruppen gewährleisten Lernfortschritte auf allen Ebenen ohne Segregation und Selektion.“ (Modellplan, S. 2f)

Darüber hinaus wurde das traditionelle Raum-Zeit-Schema verworfen – eine „Lernchoreographie“ wird durch die Abkehr vom Stundentakt erreicht, „Jahrgangszonen“ bestehend aus Klassen- und Gruppenräumen wurden geschaffen. Die Leistungsmittelung wurde strikt von der Leistungsbeurteilung getrennt: Von der 5. bis zur 7. Schulstufe werden Ziffernnoten vermieden, statt dessen wird ein „Feedback- und Beurteilungssystem“ eingesetzt, das die individuellen Leistungen dokumentiert (Lernzielkataloge, am Ende jedes Semesters erhalten die SchülerInnen ein „Dokument der Lern-, Leistungs- und Sozialentwicklung“. Die Eltern haben das Recht, jedes Semester zusätzlich zu Sprechstunden und Sprechtagen ein ausführliches Gespräch mit jeder Lehrkraft zu führen.

⁴ Salcher nennt keine Selbstbestätigung, fehlenden Einfluss auf die eigene Tätigkeit, kein Feedback von Vorgesetzten, Isolation, keine Teamsituation, schlechte Arbeitsbedingungen und sinkendes öffentliches Ansehen als wesentliche Burn-out Faktoren bei LehrerInnen (2008, S.76)

⁵ Modellplan der Praxisschule der Pädagogischen Hochschule Oberösterreich (Europaschule Linz).

Die Europaschule weicht umfassend von den Regelschulen ab: Ausbildung der LehrerInnen (Übungsschule), Stundenzuteilungen, Unterrichtsprinzipien laut Schulrecht, Noten, Schulordnung, Leistungsgruppen und vor allem Raum und Zeit werden nicht als Instrument der Standardisierung, sondern der Individualisierung genutzt.

Hand in Hand mit diesen direkten Maßnahmen sind indirekte Änderungen verantwortlich für den Erfolg⁶ der Europaschule: Anstelle der FachlehrerInnen werden Jahrgangsteams mit 8-10 Lehrkräften eingesetzt, die die Jahresplanung und den flexiblen Einsatz der LehrerInnen durchführen. Damit wurden neue Strukturen und Hierarchien eingeführt. Die Notwendigkeit zusätzlicher Strukturen erläutert der NPO-Forscher Michael Meyer: „Schulen haben keine Organisation – die formale Struktur ist jenseits der Wahrnehmbarkeit. Ein Direktor – der nichts zu sagen hat – und manchmal über 100 Lehrer und Lehrerinnen, die einsam und allein vor sich hinwerken. Die Schule hat eben keine Hierarchie – außer zwischen Lehrern und Schülern. Damit gibt es keine Verantwortung, keine Unterstützung für die einzelnen Lehrer und Lehrerinnen, keine Sanktionen für Fehlverhalten. So etwas ist vollkommen unsteuerbar und unbeeinflussbar“ (zitiert in Salcher, 2008, S.75).

Solche und kleinere „Inseln der Hoffnung“ existieren schon heute in Österreich. Sie sind zu begrüßen, weil sie die Überlegenheit des individualisierten Unterrichts beweisen und weil „Regelschulen“ im Rahmen der Schulautonomie einzelne Aspekte des Schulversuchs selbst integrieren können. Gleichzeitig wurden Schulversuche in der politische Debatte oft als „ausreichende Lösung“ des Gesamtproblems gewertet – eine Funktion die sie ja per Definition nicht erfüllen können.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Schule aus der Perspektive der Organisations- und Verwaltungswissenschaft ein gewachsenes System darstellt, dass der Schablone der „Maschinenorganisation“ über weite Strecken entspricht und wenn überhaupt nur über die Input-Seite steuerbar ist. Das dadurch notwendige Streben nach Standardisierung auf struktureller Ebene mündet in der (Erleichterung oder Bevorzugung der) Pädagogik der Mittelköpfe im Unterrichtsalltag. Schulversuche können diese Konstellation punktuell – in einzelnen Aspekten und an einzelnen Standorten – entschärfen.

⁶ Der Erfolg kann zumindest an den kontinuierlich steigenden Anmeldezahlen und der großen Zufriedenheit von SchülerInnen, Eltern und LehrerInnen gemessen werden.

IV. Schulverwaltung, Legitimität und Realität

These: Der Kampf um Legitimität und Ressourcen führte zur Abkopplung der institutionalisierten Strukturen in der Schulverwaltung von der Realität. Die „Outcome-Steuerung“ kann Start und Ziel einer realitätsnahen Verwaltungsentwicklung sein.

Institutionalismus und Legitimität

Im folgenden soll anhand institutionalistischer Theorien ein Erklärungsmuster für das Verhalten der Schulverwaltungsbehörden – der Technostruktur im Sinne der vorigen These – gefunden werden. Dabei wird auf die Theorie von Meyer und Rowan (1977), die rationalisierte, formale Institutionen als sich selbst legitimierende Mythen und Zeremonien dekonstruiert, zurückgegriffen.

Richard Scott versteht unter Institutionen “kognitive, normative und regulative Strukturen und Aktivitäten, welche sozialem Verhalten Stabilität und Bedeutung verleihen” (1995, S.33). In anderen Worten sind Institutionen etablierte (und damit institutionalisierte) soziale Praxen und damit Ausdruck der zu einem Zeitpunkt in einem Kreis vorherrschenden Rationalität. Die institutionalistische Sichtweise berücksichtigt, dass formale Organisationen einer Zweck-Mittel-Rationalität folgen (vorgegebene Ziele wie Gewinn- oder Umsatzmaximierung oder Erfüllung gesetzlicher Pflichten müssen mit adäquaten Mitteln erreicht werden), während die Gesellschaft als solche kein explizites Ziel verfolgt und so betrachtet “nur” einem Überlebens-Kalkül folgt. Die menschlichen AkteurInnen einer Organisation sind an der Schnittstelle zwischen Zweck-Mittel-Rationalität und Überlebenstrieb. Weil in derart komplexen (institutionalisierten) Systemen der Beitrag des/der Einzelnen nur sehr indirekt mit der Erreichung des Gesamtziels zusammenhängt, streben die AkteurInnen nach Ressourcen und größtmöglicher Legitimität⁷ um so das angestrebte Niveau von Sicherheit und Stabilität zu erreichen. Das zentrale Argument ist nun, dass die Legitimationskraft einer bestimmten sozialen Praxis aus ihrer organisationalen Effizienz resultieren kann, aber nicht muss. Die andere Quelle sind rationalisierte institutionelle Mythen, die zwar nicht auf die Realität zutreffen aber “geglaubt” werden, die bei Konformität ebenfalls Legitimität und Ressourcen und damit das Überleben sichern (vgl. Meyer/Rowan, 1977). In beiden Fällen ist rationalisierten Institutionen ein selbstverstärkendes Moment immanent.

Die Folge ist, dass Versuche die wahrgenommene Zweck-Mittel-Welt mit der Welt der formalisierten und institutionalisierten Strukturen oder diese miteinander in Verbindung und Einklang zubringen, in Widersprüche und Spannungen münden können. Meyer und Rowan erkennen nun drei sich überschneidende Strategien, damit umzugehen: a) Abkopplung der insitutionalisierten formalen Strukturen von sich selbst und den Aktivitäten, b) eine Logik der Zuversicht und guten Glaubens und c) die zeremonielle Inspektion und Evaluierung⁸.

An dieser Stelle werden nun einige wenige schulische rationalisierte Institutionen untersucht: Inwiefern stehen die formale, institutionalisierte Struktur und realen Aktivitäten in Widerspruch zueinander? Es geht dabei um die Frage, welche Ziele

⁷ Der hier eingesetzte Begriff von Legitimität entspricht weniger dem von Weber (Legitimität durch charismatische, traditionelle oder rational-legale Autorität), sondern eher dem von Locke, der die enge Verknüpfung mit explizitem oder stillschweigendem *consent* (Einverständnis) der relevante(n) Gruppe(n) betont.

⁸ Die vierte Möglichkeit des Ausbruchs aus den formalisierten Strukturen ist in unserem Fall nicht anwendbar, da das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit und Handeln auf Grundlage der Gesetze gewahrt bleiben muss.

eine formalisierte Struktur vorgibt zu erreichen und welche Wirkungen die Aktivitäten tatsächlich erzielen. Und inwiefern wird zur Bewältigung auf die erwähnten Strategien zurückgegriffen? Letztere Frage wird in Abbildung 3 (Anhang) beantwortet.

Stundenzuteilungen

Die Stundenzuteilung ist ein formales Verfahren, welches die Ressourcenallokation im Schulwesen auf einem rational-legalen Weg bewältigen soll. Der dabei verwendete „Algorithmus“ ist für außenstehende relativ komplex, so werden für unterschiedliche Gegenstände und Schulstufen und Klassengrößen und administrative unterstützende Tätigkeiten unterschiedlich viele Werteeinheiten vergeben. Der Landes- bzw. Stadtschulrat erhält je nach SchülerInnenanzahl eine bestimmte Anzahl von Werteeinheiten vom Unterrichtsministerium und muss diese mit einem bestimmten Ermessensspielraum auf die einzelnen Schulen aufteilen. Innerhalb der jeweiligen Schule werden die Werteeinheiten auf Klassen, Gegenstände und Lehrkräfte wiederum mit einem begrenzten Spielraum aufgeteilt.

Löst dieses rationalistische Verfahren die Ressourcenallokation *bestmöglich*? Dagegen spricht, dass die Bedingung in der Klasse selbst – vor allem die Bedürfnisse der SchülerInnen – kaum einfließen. Das System der Werteeinheiten verankert darüber hinaus das EinzelkämpferInnentum unter LehrerInnen zumal Jahrgangsteams und fächerübergreifender Unterricht unter der Prämisse „Dienst nach Vorschrift“ erschwert werden. Es erschwert auch, Nicht-LehrerInnen (PsychagogInnen, SozialarbeiterInnen, VertreterInnen eines Berufes) über einen einmaligen Besuch hinaus einzubinden. LehrerInnen berichten unter vier Augen von dem jährlich auszutragenden „Kampf“ um Werteeinheiten. Wie jeder Kampfplatz ist auch das Konferenzzimmer umhüllt vom Streben um Einfluss, Sicherheit, Macht und Prestige. Vor allem aber resultiert dieses starre Werteeinheitenmodell aus einer Vorstellung, in der Lehrkräfte für das erlittene Übel entschädigt werden müssen. Die Legitimität der Institution „Stundenzuteilung“ entsteht aus seiner legalisierten und institutionalisierten Rationalität und nicht aus dem erfolgreichen Einsatz in der Wirklichkeit. Es ist anzuzweifeln, ob damit die Arbeitszeit und das Engagement der LehrerInnen gut verteilt wird⁹.

Schulinspektion

Die Schulaufsicht und -inspektion ist eine der zentralen Funktionen der Schulbehörden, namentlich des Bezirksschulrates für allgemeinbildende Pflichtschulen, des Landesschulrats für mittlere und höhere Schulen und Berufsschulen und des Bundesministerium für die Zentrallehranstalten. Die Schulaufsichtsorgane haben allgemein die Erreichung der Zielbestimmungen des §2 SchOG zu kontrollieren. Ihr Aufgabenprofil umfasst seit 1999 neben „der mitwirkenden Gestaltung von Führung, Planung und Koordination, Organisations- und Personalentwicklung, in Qualitätssicherung, Beratung sowie Konfliktmanagement“ auch die „Inspektion der einzelnen Schule, die als pädagogische Handlungseinheit mit schulautonomen Entscheidungsräumen zu verstehen ist, sowie der Lehrer“ (Aufgabenprofil der Schulaufsicht¹⁰, S. 3).

⁹ Eine seriöse Erhebung etwa durch den Rechnungshof ist dem Autor nicht bekannt.

¹⁰ Erlass des BMUKK, Rundschreiben 64/1999. Salcher interpretiert diese Reform als „Abschaffung der Schulinspektion (...) um vor allem die schwächsten Lehrer vor unangenehmen Fragen der Schulinspektoren zu bewahren“ (2008, S. 83)

Doch wie steht es um die Umsetzung? Der Rechnungshof bemängelte in seiner Prüfung¹¹, dass „operationale Vorgaben und steuernde Maßnahmen unterblieben“, „die Tätigkeit aus Einzelinitiativen bestand und sich nicht an übergeordneten mittel- langfristigen Zielen orientierte“, eine gezielte Personalentwicklung schlicht „nicht statt fand“ und die pädagogische Qualitätssicherung „verbesserungsfähig sei“, oftmals wurden nicht einmal schriftliche Aufzeichnungen der Inspektionen geführt, den PrüferInnen konnte kein einziger regionaler Bildungsplan vorgelegt werden. Der Rechnungshof bezeichnet die durch die Schulaufsicht entstandenen Aufwände im Schuljahr 2003/2004 mit 19,68 Mio. Euro (341 Planstellen).

Aus einer institutionalistischen Sichtweise ist der Apparat der Schulaufsicht selbst ein Instrument der Legitimierung für die Schulverwaltung. Gleichzeitig legitimieren sich die Schulaufsichtsorgane durch ihre vielschichtigen Organschaften selbst, nichtzuletzt indem sie in einer hoheitsstaatlichen Behörde (Bezirkshauptmannschaft, Landesschulrat als Amt der Landesregierung, Bundesministerium) angesiedelt sind. Die Ausübung des Amtes hat (je nach InspektorIn) durchaus gewollte zeremonielle Züge. Wiederum entsteht die Legitimierung aber nicht durch Erfolge bei der Erledigung ihrer Aufgaben in der realen Welt.

Kollegialorgane

Die Kollegialorgane werden ebenfalls mit dem Schulaufsichtsgesetz an Landes- und Bezirksschulräten eingerichtet¹². Ihre Aufgaben sind in einem sehr eingeschränkten Bereich das Erlassen von Weisungen und Verordnungen, die Bestellung von „Funktionären“ (Wortlaut im Gesetz, §9(1)) und die Erstattung von Ernennungsvorschlägen und Abgabe von Vorschlägen und Stellungnahmen. Zumal die Bestellung der stimmberechtigten Mitglieder ausschließlich durch die politischen Organe der Länder und Gemeinden entsprechend den Mehrheitsverhältnissen der Fraktionen erfolgt, kann von einer demokratischen Kontrollfunktion gesprochen werden. Durch den Zwang der Nominierung von Eltern und LehrerInnen werden auch zwei Interessensgruppen¹³ eingebunden.

In der Praxis signalisieren diese Kollegialorgane zwar Zuständigkeit, aber nicht Verantwortlichkeit und Handlungsfähigkeit. Gleichzeitig legitimieren sie durch die Schein-Einbindung der Betroffenen das Handeln der Schulverwaltung, ohne den geforderten Interessenausgleich in substantiellen Fragen herzustellen. Nach eigener Erfahrung des Autors helfen die Kollegialorgane im besten Fall zu einer parteipolitischen Ausgewogenheit bei der Bestellung von „Funktionären“ in der Schulverwaltung. Wie die Bezeichnung vermuten lässt ist damit nur den Betroffenen geholfen. Die Versuche zur regionalen Bildungsplanung sind nach Ansicht des Rechnungshofes ja gescheitert. Die Zahnlosigkeit der Kollegialorgane in ihrer informellen Kontrollfunktion ergibt sich auch aus der lückenhaften gesetzlichen Regelung und Auslagerung weiterer Bereiche in die Geschäftsordnung, welche von den selben politischen Mehrheiten wie die Bestellung der Behörden abhängt.

Hier ist auch die Rolle der Personalvertretung der LehrerInnen anzusprechen: Eigentlich müsste man annehmen, dass eine so einflussreiche Gewerkschaft wie jene der LehrerInnen die Arbeitsbedingungen der KollegInnen verbessern konnte. Ein Blick auf diverse Zufriedenheitsstudien zeigt das Gegenteil. In seinem gegenüber der LehrerInnengewerkschaft ausgesprochen kritischen Kapitel „Diktat der

¹¹ Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht, Rechnungshofbericht 2007

¹² Die Institutionen „Schulforum“ und „Schulgemeinschaftsausschuss“ können sind de jure keine Kollegialorgane und werden hier aus Platzgründen ausgespart.

¹³ SchülervertreterInnen nehmen am Landesschulratskollegium mit beratender Stimme teil.

Mittelmäßigkeit“ nennt Salcher zwei Gründe dafür (2008, S. 81): Erstens habe es sich „eine kleine, aber mächtige Minderheit“ mit einem „ausgefeilten Mechanismus and Stundeneinteilungen und Dienstfreistellungen (für Personalvertretungs- und/oder Aufsichtstätigkeiten)“ im System gemächlich gemacht – „dass sich die Lehrgewerkschaftler dabei selbst als Erste bedienen, ist natürlich keine große Überraschung.“ Eine Untersuchung zu den Verbindungen zwischen den Organhaltern der oberösterreichischen Schulaufsicht und dem Christlichen Lehrerverband (CLV) könnte dieses Argument sicherlich untermauern. Dass jeder öö. amtsführende Landesschulratspräsident seit 1945 in Personalunion auch Obmann des CLV war, spricht für sich. Zweitens zitiert Salcher eine anonyme Pädagogin: „Die Gesellschaft hat uns Lehrer seit 15 Jahren zum Abschluss freigegeben. Wer am Boden liegt, verteidigt sich nur mehr blind, schlägt um sich und ist nicht mehr in der Lage, zielgerichtet zu handeln“. Die Gewerkschaft habe sich offenbar, so Salcher, die Unterstützung der KollegInnen dadurch gesichert, „die Lehrergehälter immer mehr zu einem fein abgestuften System der „Schmerzensgelauszahlung“ umfunktioniert [zu] haben. Das war viel einfacher, als sich um die Abschaffung der (...) Ursachen des Leidens der Lehrer zu kümmern.“ Die Gewerkschaft führt nach Ansicht des Autors tatsächlich seit Jahren ein nicht zu gewinnendes Rückzugsgefecht gegen ihren eigenen Machtverlust. Paradoxiereise spielen die PersonalvertreterInnen keines anderen öffentlichen Bereichs eine derart große Rolle bei der Besetzung von politischen und administrativen Spitzenpositionen.

Organisationsreform und Wirkungsorientierung

Vom normativen Standpunkt aus ist klar, dass die beschriebenen Zustände der Schulverwaltung den Erfolg der Schulen massiv beeinträchtigen. Einerseits, indem sie in die Schulen hineinwirken und „besseren“¹⁴ Unterricht erschweren. Andererseits auch dadurch, dass sie eine Anpassung der Organisation an die wandelnde Umwelt verhindern, indem sie durch Abkopplung, Zuversicht und Zeremonien ineffektive institutionalisierte Strukturen verfestigen.

Wie zu zeigen versucht wurde, hängen beide Problemkreise unmittelbar mit der „maschinenbürokratischen“ inputorientierten Steuerung zusammen. Hier ist nach Ansicht des Autors der Kern, an dem es anzusetzen gilt. Der theoretische Rahmen für ein radikales im Sinne von „an die Wurzeln gehendes“ Umdenken kann aus dem „New Public Management“ (oder synonym „Outcome-Steuerung“ oder „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ oder „Neues Steuerungsmodell“) bezogen werden. Nach Buschor können für die „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ im Allgemeinen folgende Eckpunkte genannt werden (1994, S.24):

- *Recht/Kontrakte:* Anstatt Regeln und Vorschriften über die Leistungserstellung sollen im Sinne der Finalsteuerung gewissermaßen Aufträge, die die gewünschte Leistung festlegen, vergeben werden.
- *Verwaltungskultur:* Die Verwaltung soll nicht auf sich selbst bezogen sein, sondern sich bei ihren Aktivitäten nach den KundInnen¹⁵- und MitarbeiterInnen orientieren.

¹⁴ Nach Meinung des Autors ist das vor allem ein individualisierterer Unterricht, siehe Kapitel III.

¹⁵ Da die SchülerInnen keine Wahlfreiheit bei der Inanspruchnahme des Unterrichts haben, er also eine hoheitsstaatliche Leistung ist, sieht hier sogar das sonst begrifflich sehr marktlastige „New Public Management“ vom KundInnen-Begriff ab.

- *Management*: Die Verwaltung im Sinne von Administration soll möglichst „schlank“ erfolgen und Qualitätssicherung betreiben und sich auf die (eigenen) Schwächen und ihre Behebung konzentrieren.
- *Märkte*: Die Verwaltung soll interne Märkte (Wettbewerb unter einzelnen Einrichtungen, Benchmarking) schaffen und mit externen Märkten kooperieren (Auslagerung, funktionale Privatisierung).
- *Wirkungskontrolle*: Evaluationen und Erhebungen über den Wirkungsgrad sind ein wichtiges Steuerungsinstrument.
- *Organisationsstruktur*: Dezentrale Konzernstrukturen werden als vorteilhaft betrachtet.

Richtigerweise wird dieser Diskurs über die Art und Weise der öffentlichen Leistungserbringung auch unter dem Begriff „Reinventing Government“ geführt (Osborne/Gaebler). In der Tat wird gewissermaßen das Weber'sche Bürokratie-Modell auf den Kopf gestellt, das ist aus mehreren Gründen nicht unproblematisch.

New Public Management und Neoliberalismus

Dem New Public Management Diskurs haftet ein „neoliberaler Beigeschmack“ an. Insofern diese Feststellung als Vorwurf verstanden wird, ist sie durchaus berechtigt. Die Konzepte gehen größtenteils auf die 1980er Jahre zurück, also auf die Ära Thatchers und Reagans und sind Kinder ihrer Zeit. Das erkennt man an den verwendeten Begriffen und Bildern, die explizit jenen der Privatwirtschaft angelehnt sind (*Märkte, KundInnen, Konzernstrukturen*). In der Substanz, dem Inhalt der Begriffe nach, muss das Urteil differenzierter ausfallen. Strom oder Telekommunikation wurde auch in Zeiten staatlicher Monopole auf „*Märkten*“ gehandelt. Gleichzeitig wird auch schon der Einsatz von „Benchmarking¹⁶“ als Vermarktlichung gewertet – obwohl sich gerade dieses Instrument aufgrund der Abwesenheit von Konkurrenz besonders für öffentliche Leistungen eignet. Der Begriff „*KundInnen*“, also freiwillige LeistungsabnehmerInnen, verdeutlicht, dass ihr Anspruch auf diese Leistung durch eine Gegenleistung (Steuern, Abgaben, Gebühren, Preis) entsteht. Dass der/die BürgerIn Ansprüche gegenüber dem Staat hat und nicht umgekehrt, passt nicht ins Bild des „neoliberalen Nachtwächterstaates“. Die öffentliche Hand ist de facto ein Konglomerat von Konzernen (amer. „combination“, brit. „combine“). Daher ist die Forderung nach „*Konzernstrukturen*“ nicht mehr als die Feststellung, dass sie Strukturen benötigt, die das berücksichtigen (nichts anderes meint der Begriff „*Konzernstrukturen*“¹⁷). Die begriffliche Trennung zwischen „*Staat*“ und „*Markt*“ ist, wenn überhaupt, in der „reinen“ mathematischen ökonomischen Theorie einigermaßen aufrechtzuerhalten. Dass die Metaphern vom Markt derzeit dominieren, also die Hegemonie beanspruchen, ist für die Politikanalyse und -entwicklung nicht zu unterschätzen. Die Bewertung der Adäquanz des Werkzeugkastens „New Public Management“ für die *Verbesserung öffentlicher Leistungen* sollte davon aber abstrahieren. Im Gegensatz zu neoliberalen Ideologien ist der Verbleib einer Aufgabe in öffentlicher Verantwortung im New Public Management eine Prämisse für die eigene Anwendung. Insofern sind es

¹⁶ Benchmarking bedeutet, sich regelmäßig mit den „Besten“ eines Sektors in bestimmten Prozessen (Teilaktivitäten) zu vergleichen, dafür werden qualitative wie quantitative Indikatoren und Kennzahlen z.B. im Prozess der Balanced Scorecard ermittelt. Die Qualität der Benchmarks hängt kritisch von der geteilten Information ab.

¹⁷ Die Vielfalt der „Konzernstrukturen“ reicht, mit der Organisationsforschung eine ganze akademische Branche zu füllen und erhalten.

mindestens so „anti-neoliberale“ wie „neoliberale“ Managementinstrumenten und –moden.

Leistungen, Ergebnisse, Wirkungen

Bisher wurde recht allgemein davon gesprochen, die „Leistungen“, „Ergebnisse“ und „Wirkungen“ in den Mittelpunkt zu stellen. In erster Linie bedeutet das, zu bestimmen, was darunter verstanden wird. Bei der Bereitstellung von Energie und Infrastruktur kann diese Frage relativ einfach gelöst werden. Je wichtiger der Mensch für eine Leistung ist, desto schwieriger wird die Angelegenheit. Der Wirkungsgrad von Pflegeeinrichtungen und Krankenhäusern erfordert zwar den Einsatz komplexer qualitativer wie quantitativer Informationen. Die Zielsetzung, die Kinder in ihrer sozialen, emotionalen und kognitiven Entwicklung möglichst gut zu fördern ist im Vergleich dazu jedoch erheblich schwieriger zu fassen. Denn erst nach der Klärung des Erfolgsbegriffs kann überlegt werden, wie die Erreichung dieser Ziele auch festgestellt und gemessen und operationalisiert werden kann. In der New Public Management Konzeption ist exakt das die Aufgabe der strategischen Spitze. Die Entwicklung dieser Kriterien könnte immerhin auf die erarbeiteten Bildungsstandards aufbauen, trotzdem ist die Schulpolitik gegenwärtig sehr weit von diesem Ziel entfernt. Ein konkreter Versuch solche operativen Kriterien zu formulieren muss an dieser Stelle unterbleiben¹⁸.

Organisationsentwicklung als Start und Ziel

Bereits erfolgte Implementierungen dieser Konzepte in sehr viel „einfacheren“ Bereichen der öffentlichen Leistungserstellung¹⁹ zeigen recht deutlich, dass die Outcome-Steuerung Start und Ziel einer fundamentalen Organisationsentwicklung ist. In anderen Worten: Der Weg ist das Ziel, und außerdem sehr lange und steinig. Das ist dadurch zu erklären, dass einerseits die institutionalisierten Strukturen „von außen“ auf ihren Wirkungsgrad hin überprüft und umgestaltet werden müssen, andererseits diese Reform notwendigerweise auch in diesen Strukturen selbst vollzogen werden muss. Ersteres erfordert (vordergründig) eine zentrale Umgestaltung auf dem Reissbrett, zweiteres eine lernende Organisation. Lernen ist keine Grundbedingung für den Erfolg, wenn die relevanten Parameter Input-seitig steuerbar und damit stabil sind. Wenn aber die von der vergleichsweise labilen Umwelt beeinflussten Ergebnisse und Wirkungen den Ausschlag geben, wird die Anpassung an die Bedingungen in Form von permanenter Organisationsentwicklung zur Überlebensfrage. So reagieren finnische SchulbeamtInnen oft verwundert auf Fragen zu ihrem Umgang mit „Schulversuchen“ – in ihrer Vorstellung ist jede Schule zu jedem Zeitpunkt ein Schulversuch. Schon die Einleitung dieser Reformen muss die Wirkung in den Mittelpunkt stellen, weil genau das die Organisation in Zukunft jeden Tag tun muss.

Wenn im österreichischen Schulwesen die Wirkung und die Ergebnisse den Zugang zu Ressourcen und Legitimität sichern sollen, dürfte in der Schulverwaltung kein Stein auf dem anderen liegen bleiben. Dass dieser Prozess nicht spannungsfrei ablaufen kann, ist offensichtlich. Die spezifisch-österreichische Ausgangslage verschärft Notwendigkeit und Schwierigkeit gleichermaßen. Gefordert ist ein Balanceakt zwischen Kooperation und Konflikt, Konsequenz und Ausdauer seitens der strategischen Spitze.

¹⁸ Dabei werden Indikatoren für bestimmte erwünschte Ergebnisse formuliert, etwa Anzahl der Übertritte in eine weiterführende Schule, Anmeldezahlen, besuchte Fortbildung,

¹⁹ Etwa bei Energie, kommunaler Daseinsvorsorge und „BürgerInnenservice“.

Management-Mode und tatsächliche Wirkung

Auch das „New Public Management“ ist eine Managementmode. Mit der Wirkungsorientierung ist, wie erwähnt wurde, die Einührung und Implementierung von Evaluations- und Messverfahren verbunden. Es besteht die Gefahr, dass sich just jene Organisationseinheit, die als Kern des Steuerungsproblems betrachtet wird, schier endlose neue Arbeitsbereiche beschafft. Auch ein hohes Ausmaß aus Messung und Steuerung kann sehr ineffektiv in Bezug auf die Wirkung sein, damit wäre der „Mythos rationalistische Schulverwaltung“ lediglich erneuert. Eine bloße Ergänzung der Input-Steuerungsfaktoren um einige Leistungsmessungs-Indikatoren hilft vor Ort genauso wenig, wie die LehrerInnen mit aus ihrer Sicht zusätzlicher, sinnloser Verwaltungsarbeit zu belasten. In diesem Kontext muss beachtet werden, dass der tatsächliche Handlungsspielraum der Klasse und der Schule erweitert – nicht zuletzt eben auch auf Kosten der übergeordneten Technostruktur. Der Werkzeugkoffer des New Public Management ist zu allgemein und unspezifisch um unverändert in der Schulverwaltung zum Einsatz zu kommen. Insbesondere die Governance-Forschung zeigt die doch erheblichen Lücken auf, die bei einer einseitigen Betrachtung entstehen können (vgl. Heinrich (2007)).

V. Schulpolitik: Kommune, Land und Bund

These: Jede politische Ebene hat die Möglichkeit und damit die demokratische Verantwortung, aktiv zur Überwindung des Stillstandes und der Aufstiegsfeindlichkeit beizutragen.

Es wurde gezeigt, dass der Stillstand im österreichischen Schulwesen a) historisch und b) systemisch gewachsen oder „verankert“ ist. Die maschinenbürokratische Schule des aufkommenden Industriezeitalters liefert nicht nur schlechte Durchschnittsergebnisse im mehrfachen Sinn, sie hat sich auch gegenüber den gesellschaftlichen Bedingungen und Anforderungen immunisiert. Zumal die Technostruktur selbst einer der Kerne des Problems ist, sind von dieser Seite keine Lösungen zu erhoffen. Ob diese Hoffnung in die strategische Spitze, also BildungspolitikerInnen und ihre Stäbe, gerechtfertigt ist, steht hier nicht zur Debatte. Sie ist jedoch in der Verantwortung. Hier werden einzelne, isolierte Möglichkeiten der Kommunen, der Länder und des Bundes kurz skizziert.

Allen politischen Ebenen gemein ist die Möglichkeit, in den gesellschaftlichen Diskurs in einem positiven Sinn einzugreifen. Die Erwartungen, die die Gesellschaft im Allgemeinen und die SchülerInnen und Eltern im Besonderen an das Schulsystem haben, können a) entscheidend für die Schulentwicklung sein und sind b) auch verändert und beeinflusst werden. Sowohl die Integration der gesellschaftlichen Bedürfnisse in den Reformprozess als auch die Fokussierung auf die relevanten Aspekte, können selbst beim besten Willen weder von LehrerInnen, noch von Schulbeamten, den Eltern oder der Zivilgesellschaft sichergestellt werden. Das ist die ureigenste Aufgabe der „strategischen Spitze“.

Möglichkeiten der Kommune

Die Kommune ist kein bildungspolitischer Player, so sieht es die Real- und die Formalverfassung vor. Zum Teil ist das jedoch ein selbstgewähltes Schicksal: Die Einsicht, dass die frühkindliche Bildung – also die Entwicklung in den ersten Lebensjahren –entscheidend für den späteren Erfolg ist, hat sich zumindest schon Eingang in die Sonntagsreden der GemeindepolitikerInnen gefunden. Die erste und wichtigste Aufgabe der Kommunen lautet ohne Zweifel: Die Kinderbetreuungseinrichtungen, die in ihrer Verantwortung liegen, auch in der Realität als zentralen bildungspolitischen Gestaltungsbereich zu begreifen. Der

Ausbau der Kapazitäten und der freie Zugang sind nur die vordergründigsten Probleme. Der Schritt von der Bewahranstalt zum Bildungsort ist ebenso wie die Orientierung nach der eigenen Wirkung nur selten in Angriff genommen worden.

Die Kommune ist zweitens ein bildungspolitischer „key-player“, weil sie als Schulerhalterin für die räumliche und infrastrukturelle Ausstattung der Pflichtschulen verantwortlich ist. Wenn sich die Einsicht, dass in der individualisierten Schule neben den LehrerInnen auch noch die SchülerInnen, die Zeit und der Raum als PädagogInnen wirken, eröffnet sich ein weiteres zentrales Politikfeld für die Kommune. Wieviel hier für Jahrzehnte zu tun ist hat Max Friedrich (2008) aufgezeigt. Mit der Dimension Raum ist neben der vorschulischen Bildung eine zweite Voraussetzung für den Erfolg unseres Schulwesens in kommunaler Verantwortung.

Drittens muss sich die Kommune nicht auf ihre Pflichten beschränken. So unterstützt beispielsweise die Stadt Linz Mittelschulen, die sich entscheiden einen Schulversuch „Neue Mittelschule“ zu starten, mit einem Bündel an Maßnahmen²⁰. Damit sich die Schulleitung besser auf die pädagogische Arbeit konzentrieren kann werden zusätzliche administrative Stellen und Infrastrukturinvestitionen wie etwa räumliche Adaptionen finanziert. Der Reformprozess wird durch die Bereitstellung von Projektmanagement-Ressourcen und die Sicherstellung einer wissenschaftlichen Begleitung und Evaluierung unterstützt. Das Interesse seitens der Schulen ist dadurch sprunghaft angestiegen, in den nächsten Jahren wird ein Gutteil der Linzer Hauptschulen das Projekt in Angriff nehmen.

Viertens kann eine Kommune auch selbst als Schulbetreiber auftreten und so ein Vorbild, einen Leuchtturm nach eigenen Vorstellung schaffen. Schon in den vergangenen Jahren haben Bundesländer auf eigene Initiative mittlere und höhere Privatschulen (etwa HTL Wels) errichtet und Teile der Finanzierung übernommen. Der Bund erspart sich somit Kosten, was zu einer rascheren Realisierung beigetragen hat. Ein zusätzlicher Vorteil öffentlicher Privatschulen, dass die Abhängigkeiten von den übergeordneten Instanzen in einigen Bereichen geringer sind.

Fünftens kann die Bezirksverwaltung die Rolle der Eltern stärken indem die Schulsprengel zusammengefasst werden und so die Hindernisse, eine Schule aus einem anderen Sprengel zu besuchen, minimiert werden. Der indirekte Effekt dieser Maßnahme, die auch in Linz gesetzt wurde, ist das bei sinkenden SchülerInnenzahlen die Schulen selbst mitverantwortlich sind, welche eines Tages geschlossen oder zusammengelegt wird. So ist die einzelne Schule langfristig der Bevölkerungsentwicklung im Stadtteil nicht völlig ausgeliefert.

Möglichkeiten des Landes

Die Kompetenzen der Bundesländer umfassen einen wesentlichen Teil der operativen Steuerung des Schulsystems. Im Gegensatz zur Kommune müssen die bildungspolitischen Gestaltungsfelder nicht erst begründet werden, sondern gewissermaßen aus dem Schlaf gerissen werden. Insofern gestalten sich die Ausgangslage und die Handlungsmöglichkeiten anders. Im Bereich der Kinderbetreuung kommt dem Land als Financier der Kinderbetreuung eine entscheidende Rolle bei, auf welche hier nicht weiter eingegangen wird. Für den Bereich der Schulgebäude und Infrastruktur kommt dem Land eine vergleichbare Rolle wie der Kommune zu.

²⁰vgl. Presseaussendung der Stadt Linz: „Neue Mittelschule“ – Schulversuch in städtischen Hauptschulen (2008).

Der zentralste Bereich ist aber jener des Landesschulrates und der ihm unterstellten Bezirksschulräte. Hier müsste eine Revolution im Sinne der Umkehrung der Verwaltungsführung ansetzen. Wie lang und steinig dieser Weg sein kann zeigt das Beispiel des oberösterreichischen Landesschulrats: Er ist tatsächlich in den historisch festen Händen einer Minderheit – der administrativen Verlängerung einer (parteipolitischen) Personalvertretung. Die Institution hat sich erfolgreich abgekoppelt und fühlt sich in dieser „Autonomie“, so der selbstgewählte Terminus *technicus*, offensichtlich sicher und wohl. Die Handlungsmöglichkeiten, zur Erneuerung der Schulen effektiv beizutragen sind hier enorm – auch bei den bestehenden bundesgesetzlichen Regelungen. Gleichzeitig ist nach Einschätzung des Autors in diesen Bereichen der Kern des Problems aber auch der Sicherheit der alten Strukturen zu lokalisieren. Es wird eine enorme politische Anstrengung für jede Partei (!) brauchen, um hier zu reüssieren. Salcher zitiert zur Motivation „ehrgeiziger Landeshauptleute“ für diese Auseinandersetzung das Beispiel Bill Clinton. Er verdankt die Wiederwahl nach der Abwahl als Gouverneur von Arkansas „primär seinem Mut, den LehrgewerkschafterInnen offen den Kampf anzusagen“ (Salcher, S. 82).

Möglichkeiten des Bundes

Der Bund spielt aufgrund der Aufgabenverteilung in der Bundesverfassung und durch seine gesetzgeberische Zuständigkeit für das Schulwesen natürlich eine Schlüsselrolle. An dieser Stelle kann keine Auflistung der möglichen Reformschritte erfolgen, weder im Umfang noch in der Tiefe²¹. Die ganz großen Brocken sind nach Meinung des Autors die gemeinsame Schule in der Sekundarstufe I, die flächendeckende Einführung von Ganztagschulen und die gemeinsame Ausbildung aller PädagogInnen. Die vermeintlich nicht ganz so großen Brocken beinhalten die Einführung einer Zentralmatura (eventuell auch am Ende der Schulpflicht) mit der Reform der Oberstufe und eine Neugestaltung der Finanzierung und Budgetierung im Sinne der Wirkungsorientierung. Hier besteht zumindest eine hypothetische Denkmöglichkeit der Durchsetzung gegen die Stimmen einer der Großparteien.

Die Abschaffung des Verfassungsrangs für weite Bereiche stellt zumindest sicher, dass jede Bundesregierung und nicht nur eine große Koalition in der Schulpolitik theoretisch handlungsfähig ist. Ohne Verfassungsmehrheit ist jede Reform aber bis zu einem gewissen Grad von der Kooperation der Landesschulbehörden abhängig. Eine substantielle Reform muss a) den Apparat der Schulverwaltung von Grund auf neu denken (Inhalt dieses Papers) und b) den Bildungsbegriff erneuern, das impliziert auch die Integration der Kinderbetreuungseinrichtungen in das Bildungswesen. Beides ist nur im Rahmen einer „Bundesstaatsreform“ machbar, was den Konsens von ÖVP und SPÖ voraussetzt.

VI. Conclusio

Brüsemeister (2007) attestiert nach den auch hier verwendeten Kriterien in Deutschland drei kleine Revolutionen, die gegenwärtig in der deutschen Schullandschaft im Gang sind: Eine veränderte Schulverwaltung, die Rolle der Eltern bei der Wahl der Schule und, dass der Unterricht wieder zur zentralen Perspektive für die Beteiligten wird. Keine dieser Revolution ist für Brüsemeister in Deutschland bereits abgeschlossen, die Schweiz sei hingegen vor allem im Bereich der Schulverwaltung schon weit fortgeschritten und zeige auch Wirkungen. Sein Appell

²¹ Hier sei allgemein auf das Reformkonzept der Zukunftskommission im Unterrichtsministerium verwiesen, die zu ähnlichen Empfehlungen wie dieser Beitrag gelangt (Haider et al (2003)).

richtet sich an die Bildungsforschung, diesen drei Bereichen mehr Aufmerksamkeit zu schenken.

Dieser Beitrag hat sich auf Österreich konzentriert und erweckt eher den Eindruck, dass diese „kleinen Revolutionen“ noch nicht im selben Ausmaß im Gang sind. Das eröffnet die Option, aus den Schwierigkeiten im Umgang mit dem „Neuen Steuerungsmodell“ zu lernen. Die Gefahren der Wirkungslosigkeit der Reformen, die Brüsemeister (2007) und Heinrich (2007) skizzieren sind real. Das ist im theoretischen Rahmen dieses Beitrags auch nicht weiter verwunderlich: Natürlich nutzen institutionalisierte Strukturen jede Gelegenheit, ihren Zugang zu Legitimität und Ressourcen zu wahren.

Welche allgemeinen Schlüsse sind also aus Sicht des Autors angebracht?

1. Der Stillstand des österreichischen Schulwesens ist historisch-politisch gewachsen und wurde seit 1945 eher verfestigt als aufgeweicht.
2. Der Stillstand ist aber auch systemisch gewachsen, er ist der grundlegenden Konzeption der österreichischen Schule immanent und beeinflusst den Unterrichtsalltag negativ.
3. Der Stillstand wird darüber hinaus von den Institutionen mit Strategien der strukturellen Abkopplung, der umfassenden Zuversicht und der zeremonialisierten Inspektion verteidigt.
4. Eine Um-Orientierung des Schulsystems nach seinen Wirkungen ist die adäquate Politikperspektive. Das „New Public Management“ liefert einen allgemeinen Werkzeugkasten, der jedoch auch den bewahrenden Institutionen zur Verfügung steht. Bei der Übertragung dieser Konzepte in den Schulalltag müssen feinere und gleichzeitig breitere organisationale Ansätze (insb. Mikropolitik, Governance-Forschung, Selbstorganisation) ebenso wie die wissenschaftliche Erkenntnisse aus Pädagogik, Psychologie, Bildungssoziologie und vor allem das endlose Praxiswissen der PädagogInnen integriert werden.
5. Jede politische Ebene hat die Möglichkeit und damit die demokratische, wenn auch nicht formale, Verpflichtung ihre Rolle als „bildungspolitischer Player“ wahrzunehmen.

VII. Literaturverzeichnis

Achs, O./Krassnigg, A. (1974): Drillschule Lernschule Arbeitsschule – Otto Glöckel und die österreichische Schulreform in der ersten Republik, Wien, Jugend und Volk.

Achs, O. (Hg.) (1985): Ausgewählte Schriften und Reden: Otto Glöckel, Wien, Jugend und Volk.

Altrichter, H./Posch, P. (1996): Mikropolitik der Schulentwicklung. Förderliche und hemmende Bedingungen für Innovationen in der Schule, Studienverlag, Innsbruck.

Bacher, J. (2006): Bildungsungleichheiten in Österreich, in: Kiefer, S./Peterseil, T.: Global Education Week, Referate und Präsentationen 2004/2005, Linz, Trauer, 11-31

Brüsemeyer, T. (2007): Revolution im Kleinen: Zu aktuellen Veränderungen der Schule. Coesfelder Vorlesungen zur Soziologie. URL: http://www.fernuni-hagen.de/imperia/md/content/imperia/lengfeld/cvs_2.pdf, September 2008.

Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (1999): Aufgabenprofil der Schulaufsicht, Rundschreiben 64/1999, URL: www.bewegung.ac.at/download/22/sub0/22_1132_4091.pdf, September 2008.

Buschor, E. (1994): Organisationsmodelle für ein wirksameres öffentliches Gesundheitswesen. Zürich, Direktionen des Gesundheitswesens und der Fürsorge des Kantons Zürich.

Friedrich, M. (2008): Lebensraum Schule, Wien, Ueberreuter.

Haider, G./Eder, F. et al (2003): Reformkonzept der österreichischen Zukunftskommission: zukunft:schule. Strategien und Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung, URL: http://www.bmukk.gv.at/medienpool/10473/Konzept_Zukunft.pdf, September 2008.

Heinrich, M. (2007): Governance in der Schulentwicklung. Von der Autonomie zur evaluationsbasierten Steuerung. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Landesschulrat für Oberösterreich (undatiert): Leitbild. URL: <http://www.lsr-ooe.gv.at/intro/default.htm>, September 2008.

Lazarsfeld, P. (1929): Hinter den Kulissen der Schule, in: Sophie Lazarsfeld (Hg.): Technik der Erziehung, 212-236.

Meyer, J./ Rowan, B. (1977): Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in American Journal of Sociology 83, 157-179

Mintzberg, Henry (1979): The Structuring of Organizations, Prenticehall.

OECD (2006): PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World, URL: <http://www.pisa.oecd.org>, September 2008.

Rechnungshof der Republik Österreich (2007): Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht, Rechnungshofbericht 2007, URL: http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/Teilberichte/Bund/Bund_2007_02/Bund_2007_02_3.pdf, September 2008.

Salcher, A. (2008): Der talentierte Schüler und seine Feinde, Salzburg, Ecwin.

Sandfuchs, U. (1994): Unterricht, in Keck, R./Sandfuchs, U. : Wörterbuch der Schulpädagogik, Bad Heilbrunn.

Scott, R. (1995): Institutions and Organizations, Sage.

Stadt Linz (2008), Presseaussendung 16.6.2008, „ Neue Mittelschule“ – Schulversuch in städtischen Hauptschulen, URL: http://www.linz.at/presse/2008/200806_40119.asp , September 2008.

Weiss, H. (2007): Leben in zwei Welten. Zur sozialen Integration ausländischer Jugendlicher der zweiten Generation. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.

Schedler, K./ Proeller, I. (2003): New Public Management, 2. Auflage, UTB

Seel, H. /Scheipl, J. (1997): Die Entwicklung des österreichischen Schulwesens von 1750-1938, Graz, Leykam.

Seel, H. / Scheipl, J. (2004): Das österreichische Bildungswesen am Übergang ins 21. Jahrhundert, Graz, Leykam.

Europaschule Linz, Praxisschule der PH Oberösterreich (2008), Modellplan, URL: <http://www.europaschule-linz.at/joomla/images/stories/neuemittelschule/Modellplan.pdf>, September 2008

VIII. Anhang

| Für die Sekundarstufe I (10-14J) relevante Schulreformen seit 1945 | | | | | | |
|--|--|---|--------|---|---|---|
| Jahr | Beschluss | „Revolutionskriterien“: 1: substanzuell, 2: relativ unumkehrbar, 3: breiter Betroffenenkreis, 4: ambivalent → | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1945 | Verfassungsüberleitungsgesetz: Schulgesetze der Monarchie treten mit Adaptionen der Ersten Republik (Stand 1929) in Kraft | | A | | X | X |
| 1948 | Lehrerdienstrechtskompetenzgesetz (Aufteilung in Landes- und BundeslehrerInnen, Schulaufsicht, 1967 ergänzt um Personalvertretungsgesetz) | | X | | | X |
| 1949 | Religionsunterrichtsgesetz (Pflichtgegenstand mit Möglichkeit der Abmeldung, Staat trägt Kosten der von Kirchen ausgewählten ReligionslehrerInnen) | | A | | X | X |
| 1955 | Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz (Gebäude) | | A | | | X |
| 1962 | Novelliertes Konkordat (interkonneffionelle öffentliche Schulen, Staat übernimmt Kosten der katholischen Privatschulen) | | X A | | | X |
| | Bundesverfassung (Zuständigkeit der Landtage und des Nationalrats, Kollegien in Landesschulräten, 2/3 Mehrheit für weite Bereiche) | | X A | X | | X |
| | Schulgesetzwerk bestehend aus Schulaufsichtsgesetz, Schulpflichtgesetz, Privatschulgesetz und vor allem Schulorganisationsgesetz („Legalisierung des Schulsystem“, Reformen: Verlängerung der Schulpflicht und Polytechnische Schulen, Umbenennung Mittelschulen in „Höhere Schulen“ und Verlängerung der AHS auf 9 Jahre (bis 1969), Einrichtung der Pädagogischen Akademien) | | A | | X | X |
| 1964 | Schulzeitgesetz | | A | | X | X |
| 1971 | Start der „Schulversuche zur Schulreform“, Sistierung der AHS-Aufnahmeprüfungen | | X | | | X |
| 1974 | Schulunterrichtsgesetz (Verrechtlichung von Unterricht und Erziehung, Mitwirkung und Mitbestimmung von SchülerInnen und Eltern festgelegt) | | A | | X | X |
| 1982 | Schulorganisationsgesetz-Novelle: 1. und 2. Klassenzug in der Hauptschule werden durch 3 Leistungsgruppen abgelöst | | | | X | X |
| 1985 | Verordnung wortidenter Lehrpläne für AHS-Unterstufe und Hauptschule, technische Modifikation der Übertrittsbestimmungen. | | | | X | X |
| 1991 | Schulorganisationsgesetz-Novelle: „Schulversuche zur Differenzierung an Hauptschulen“, Abweichung von Leistungsgruppen (Binnendifferenzierung, Neue Mittelschule oder Schulverbände) | | X | | | |
| 1993 | Schulorganisationsgesetz-Novelle: Ermöglichung „schulautonomer Profilbildung“ (16 von 133 Jahreswochenstunden, später weniger) und ganztägiger Schulformen | | X | X | | |
| 1996 | Schulorganisationsgesetz-Novelle: Möglichkeit, Integrationsklassen einzurichten | | X | X | | |
| 2000 | Verordnung neuer (wortidenter) Lehrpläne, Unterrichtsgegenstände werden in 5 Bereiche zusammengefasst | | B | | X | |
| 2001 | Schulorganisationsgesetz-Novelle: Integrationsklassen auch in PTS | | X | | | |
| 2005 | Schulorganisationsgesetz-Novelle: „Schulen mit Tagesbetreuung“ ab 15 Anmeldungen, Abschaffung des Verfassungsrangs für weite Bereiche | | X | X | C | X |
| 2007 | Schulorganisationsgesetz-Novelle: „Neue Mittelschule“ als Schulversuch | | | | | X |
| 2008 | Schulorganisationsgesetz-Novelle: Senkung der KlassenschülerInnenzahl, gesetzliche Verankerung von Sprachförderkursen an HS, „Geschichte und Politische Bildung“ in der 8. Schulstufe | | | | X | |

^A Hierbei besteht keine substanzuelle Veränderung, da mit dem Schulgesetzwerk die „Legalisierung des Schulsystems“ auf Basis der 1929 geltenden Bestimmungen angestrebt wird. ^B Welche Änderungen in der Praxis resultieren kann vom Autor nicht beurteilt werden. ^C Ob sich daraus Veränderungen für einen breiten Betroffenenkreis ergeben, wird die Zukunft zeigen.

Abb. 1: Für die Sekundarstufe I (10-14J) relevante Schulreformen seit 1945 nach Seel / Scheipl (2004) und Revolutionskriterien nach Brüsemeister (2007), eigene Bewertung und Darstellung.

| Dimensionen der Pädagogik | Steuerungsparameter der Technostruktur | | | Pendant in der Maschinenwelt |
|---------------------------|---|---|------------------|--|
| | Faktoren I: Input, O: Output, K: Kriterium ^A | | | |
| LehrerInnen | Lehrplan | Der Lehrplan ist das zentrale (und einzige) Steuerungsinstrument für den <i>Unterrichtsinhalt</i> . Bei Mintzberg „standardization of outputs“. | I | Techn. Plan Produktionsprozess |
| | Ausbildung | Was durch Lehrpläne offen gelassen wird kann vor allem im <i>Methodenbereich</i> durch eine standardisierte Ausbildung mittelbar gesteuert werden. Bei Mintzberg „standardization of skills“. | I | Spezifikation der Produktionsanlagen |
| | Stundenzuteilungen | Wieviel Zeit (gemessen in Intervallen) eine Lehrkraft mit welchen Kindern (für welchen „Stoff“) verbringt, wird durch die Stundenzuteilung – zuerst auf Landesebene zwischen den Schulen und dann schulintern, festgelegt. | I | Maschinenbelegungsplan |
| | Unterrichtsgesetze | Durch SchulunterrichtsG und LeistungsbeurteilungsVO werden Unterrichtsmethoden entweder taxativ oder in Form von Mindestanforderungen geregelt. Bei Mintzberg „standardization of processes“. | I | Prozessbeschreibung |
| SchülerInnen | Alter | Das Alter bestimmt den Eintrittszeitpunkt und damit (bei konformen Ergebnissen) zu jedem Zeitpunkt die Stufe der Leistungserbringung. | K | Anzahl durchlaufener Produktionsschritte |
| | Wohnort | Der Wohnort des Kindes ist entscheidend für die Zuweisung in eine bestimmte Pflichtschule (Sprengel). | K | Distanz zur jew. Produktionsstätte |
| | Noten | Die Noten, ein Qualitätssiegel, entscheiden über die weitere Behandlung, insbesondere die Berechtigung zum Aufstieg in die nächste Stufe. Bei Mintzberg „standardization of norms“. | O,K ^B | Gütekriterien von Rohstoffen und Zwischenprodukten |
| | Schulordnung | Die Schulordnung legt akzeptiertes Verhalten der SchülerInnen und Sanktionen fest. Rahmenregelung durch SchulordnungsVO, schulintern durch Hausordnung. Bei Mintzberg „standardization of norms“. ^C | I | Verhaltenskodex |
| | Leistungsgruppen | Leistungsgruppen sind ein optionales Instrument zur zusätzlichen Standardisierung nach Noten. | I | Klassen von Gütekriterien |
| Raum | Klassenzimmer, Labor, Werkraum, Turnsaal, ... | Der Raum dient insofern als Steuerungsinstrument als gilt, wer nicht im jeweiligen Raum ist, kann nicht am Unterricht teilnehmen und ergo nicht lernen. Die Einrichtung trägt idR durch Uniformität zur Standardisierung bei. Wer in einem Raum ist, wird durch Teilungsziffern und indirekt durch die Stundenzuweisung festgelegt. | I | Produktionsorte |
| Zeit | Unterrichtseinheiten | Zeitliche Steuerung mittels fixer, gleichbleibender Intervalle für die gesamte Schule. | I | Akkord |

^A *Input*-Faktoren sind Ressourcen und Vorschriften zu ihrem Einsatz, *Output*-Faktoren sind Ergebnisse der Leistungserbringung. *Kriterien* sind für Standardisierung relevante exogene Merkmale. ^B Noten sind zunächst ein Ergebnis (Output) des Unterrichts und der Leistungsbeurteilung, im nächsten Schritt erfüllen sie die Funktion eines Kriteriums (Aufstiegsberechtigung, Einstufung in Leistungsgruppen).^C Insofern Noten ein gemeinsames Glaubenssystem für die Organisation sind, erfüllen sie ebenso die Funktion „standardization of norms“ wie die Schulordnung, die Sanktionen festlegt.

Abb. 2: Steuerungsparameter der Schule in den Dimensionen PädagogInnen, SchülerInnen, Raum und Zeit als Input und Outputfaktoren und deren Pendants aus der Maschinenwelt eines Produktionsbetriebes; eigene Darstellung.

Abbildung 3: Strategien und Taktiken der Schulverwaltung zur Bewältigung von Widersprüchen zwischen formalen, institutionalisierten Strukturen und Zweck-Mittel-Rationalität in Anlehnung an Meyer und Rowan (1977) und Beispiele aus dem Leitbild des Landesschulrats für Oberösterreich.

| Strategie | Taktik | (Beispiele aus dem Leitbild des LSR-OÖ) | Institution  | Stundenzuteilung ^A | Schulaufsicht ^B | Kollegialorgane ^C |
|--|--|---|---|-------------------------------|----------------------------|------------------------------|
| | | | | | | |
| Abkopplung der institutionalisierten Strukturen von Aktivitäten und sich selbst. | Delegation von Managementaufgaben | Aktivitäten werden außerhalb des Managementbereichs durchgeführt, Professionalisierung geschieht durch Ausgliederung aus der eigenen Einheit. („Das Delegieren von Aufgaben ist für die Effizienz eines Unternehmens von größter Bedeutung.“) | | | X | X |
| | Ziele unklar formulieren | „Technische“ Ziele werden durch kategorische Ziele ersetzt, d.h. Schulen „produzieren“ Unterricht und nicht „Lernen“ oder „Wissen“, Krankenhäuser „produzieren“ nicht Heilung, sondern Behandlung. (Alle Ziele im Leitbild des LSR-OÖ beziehen sich auf die Institution LSR („rascher Informationsfluss“, „Kooperation und Kommunikation mit „Außenstellen““), kein einziges auf sein Wirken, etwa bessere Schulen). | | X | X | X |
| | Integrationsprogramme verhindern | Programme, welche die Integration verschiedener Aktivitätsbereiche fördern werden verhindert bzw. nicht gefördert, so wird die Abkopplung verstärkt. („Die Abteilungen des Landesschulrates sind möglichst autonome Einheiten, die jedoch den Erfordernissen entsprechend miteinander gut kooperieren.“) | | X | X | X |
| | Zwischenmenschliche Beziehungen wichtig | Die Organisation kann Aktivitäten formal nicht koordinieren, weil vollständige Einhaltung der Regeln zu Inkonsistenzen führen würde, also ist sie auf informelle Koordination angewiesen. ^A („Zwischenmenschliche Beziehungen sind wichtige Voraussetzungen für eine gedeihliche Zusammenarbeit. Dienstbesprechungen, Informationsgespräche und dgl. sollen dazu dienen.“ ^E) | | X | X | X |
| | Outputdaten | Daten über Qualität und Quantität des Outputs werden nicht erhoben, nicht ausgewertet, vernichtet, verwässert oder vernichtet. (Nachdem Ergebnis- und Wirkungs-Ziele nicht erwähnt werden, gilt dasselbe für ihre Messung.) | | X | X | X |
| Logik der Zuversicht und guter Glaube | Vermeidung, Diskretion und Übersehen von Problemen | Probleme, Spannungen und Konflikte werden zuallererst vermieden und gegebenenfalls sehr diskret behandelt. Die Sicherstellung, dass alle ihr Gesicht wahren, bestärkt die Zuversicht in die Organisation und legitimiert damit letztlich die formalen Strukturen. Der Glaube, alle hätten nur die besten Absichten und handelten entsprechend, ermöglicht die Abkopplung und wird durch öffentliche Darstellungen der Moral (Leitbilder) und Zufriedenheit bestärkt. („Humor hilft, auch Unzulänglichkeiten mit heiterer Gelassenheit zu begegnen und dennoch voll an die Lösung der uns gestellten "Aufgaben" zu gehen. (...) Die Effizienz eines Dienstleistungsunternehmens hängt sehr stark von der Leistungsbereitschaft seiner Mitarbeiter ab.(...) Das Unternehmensleitbild (...) kann nur wirksam werden, wenn sich [alle MitarbeiterInnen] damit auseinandersetzen und damit identifizieren.“ ^E) | | X | X | X |
| Zeremonielle Inspektion und Evaluierung | Minimieren und Ritualisieren | Inspektionen produzieren in institutionalisierten Organisationen Illegitimität, sie sind Ausdruck des gesellschaftlichen Kontrollanspruches und stehen in Konflikt mit der Annahme, dass alle mit Kompetenz und Zuversicht handeln. Auch Kontrollinstanzen verlassen sich auf ritualisierte Nachweise, mehrdeutige Ziele und kategorische Evaluierungen. (Das Leitbild des LSR-OÖ erwähnt weder behördeninterne noch schulische Evaluation, Inspektion oder Kontrolle. Betont wird zweimal, dass (behördeninterne) „Autonomie nicht mit Willkür gleichzusetzen“ ist.) | | | X | X |

^A „Stundenzuteilungen“: Die Ziele des Algorithmus sind unklar (Schmerzensentschädigung? Gleichverteilung?), seine strikte Befolgung verhindert Teambildung, ihre Festlegung erfordert ein hohes Maß an informeller Koordination, Ergebnisse (Wirkungen) werden idR nicht einmal dokumentiert. Trotzdem können alle Beteiligten ihr Gesicht einigermaßen wahren.

^B „Schulaufsicht“: Durch die Festlegung eigener SchulinspektorInnen verschwindet das Problem aus der operativen Verantwortung des Managements, gleichzeitig wird die Schulaufsicht mit Managementfunktionen überladen. Die Aufsicht ist strikt nach mehreren Bereichen gegliedert (Schultypen, Fächer, Bezirke). Die zwischenmenschliche Beziehungen spielen eine große Rolle, da zwischen Schulleitung und InspektorIn langfristige Beziehungen entstehen. Ergebnissicherung geschieht nicht (Rechnungshofbericht). Trotzdem herrscht Zuversicht, guter Glaube und Diskretion. Die Art und „Organschaft“ der Inspektion selbst ist ein Ritual.

^C „Kollegialorgane“: Die Managementaufgabe „Einbindung der Stakeholder“ wird formell und funktional an eine Kommission delegiert, ihre Ziele sind aber weitgehend unklar. Eine Integration in andere Verwaltungstätigkeiten wird nicht angestrebt und durch die Ehrenamtlichkeit erschwert. Eine umso größere Bedeutung haben zwischenmenschliche informelle Beziehungen, ein Grund mehr für völlige Diskretion bezüglich der Verhandlungsgegenstände und Ergebnisse (Amtsgeheimnis). Gleichzeitig gibt es auch aus den Kollegialorganen heraus nur sehr selten zaghaften Initiativen, die zeremonielle Umsetzung der Schulaufsicht zu hinterfragen.