

**Entwicklung und Perspektiven der Schulaufsicht als Steuerungsinstrument
für Schulentwicklung in Hessen seit 1945**

Dissertation

vorgelegt dem Fachbereich Erziehungswissenschaften der
Universität Kassel

von

Ltd. Ministerialrat a. D. Herbert Schnell

**Entwicklung und Perspektiven der Schulaufsicht als
Steuerungsinstrument für Schulentwicklung in Hessen seit 1945**

Dissertation

vorgelegt dem Fachbereich Erziehungswissenschaften der
Universität Kassel

von

Herbert Schnell, Ltd. Ministerialrat a. D.

Gutachter

**Prof. Dr. Rudolf Messner
Prof. Dr. Dietfrid Krause-Vilmar**

Disputation am 20. Juli 2006

Invest in the Long Term

(Michael Fullan)

Inhaltsverzeichnis

1. Vorwort.....	7
2. Einleitung.....	11
3. Schulaufsicht und Schulentwicklung - die Steuerungsproblematik.....	16
3.1 Schule als staatliche Einrichtung - die "Autonomiefrage".....	16
3.1.1 Die „autonome“ Schule und die Dichotomie der Bildungspolitik.....	16
3.1.2 Die Rollenveränderungen von Schulaufsicht, Schulleitung und Lehrkräften.....	24
3.1.3 „Autonome“ Schule und Schulträger.....	28
3.2 Die Steuerung der Schulentwicklung - die Rolle der Unterstützungssysteme im Kontext regionaler Qualitätsentwicklung.....	31
4. Schulaufsicht in Hessen - ein historischer Rückblick auf Planungs- und Steuerungsansätze.....	40
4.1 Rolle und Funktion der Schulaufsicht von 1945 bis 1975 im Rahmen der planwirtschaftlichen Ansätze der Schulentwicklung.....	41
4.1.1 Aufbauphase und Kontinuitäten.....	41
4.1.2 Die erste Schulstrukturdebatte – die 6-jährige Grundschule.....	45
4.1.3 Stein's Vorstellungen einer Veränderung der Schulverwaltung.....	48
4.1.4 Das Rollenverständnis der Schulräte in der Aufbauphase.....	51
4.1.5 Erste Verankerung der Schulaufsicht in einem Schulverwaltungsgesetz.....	53
4.1.6 Die Planung von Schulentwicklung - Mittelpunktschulen.....	55
4.1.7 Die Einführung in der Förderstufe und die „offene“ Rolle der Schulaufsicht.....	57
4.1.8 Exkurs: Bildungsreform, Strukturreform und Bildungsplanung.....	61
4.1.9 Der beginnende Rollenwechsel der Schulräte.....	65
4.1.10 Ein erstes Resümee.....	70
4.2. Staatliche Schulaufsicht von 1975 bis 1990 – der Übergang vom planwirtschaftlichen Ansatz zur Steuerung.....	71
4.2.1 Die Konsequenzen der Gemeinde- und Funktionalreform für die Schulaufsicht ...	71
4.2.2 Die Eingliederung der Schulaufsicht in die Kommunalverwaltung.....	78
4.2.3 Die Einrichtung selbstständiger Staatliche Schulämter.....	85
4.2.4 Die gesetzliche Einführung der Förderstufe und die Rolle der Schulaufsicht.....	89
4.2.5 Die Veränderungen der Rollen und Funktionen in der Schulaufsicht.....	95
4.2.6 Ein zweites Resümee.....	100
4.2.7 Die Arbeitsgrundlagen der Staatlichen Schulämter.....	102
4.2.8 Beratung und Kontrolle - das Spannungsfeld der Schulaufsicht im Zusammenhang der Einrichtung Staatlicher Schulämter.....	105
4.2.9 Erste finanzielle Restriktionen – eine Konsequenz der neuen Verwaltung.....	109
4.2.10 Ansätze einer neuen Steuerung von Schulentwicklung.....	112
4.2.11 Ein drittes Resümee.....	116
4.3 Schulaufsicht seit 1990 – Auf dem Weg zur regionalen Steuerungs“agentur“.....	118
4.3.1 Regierungswechsel 1991 - Paradigmenwechsel.....	118
4.3.2 Die „neue“ Philosophie der Schulentwicklung.....	121
4.3.3 Die veränderte Rolle der Schulaufsicht – Anfänge einer veränderten Steuerung.....	122
4.3.4 Strukturveränderungen und Aufgabenverlagerung von 1992 bis 1995.....	125
4.3.5 „Von den Mühen der Ebene“ – das Beispiel „Funktionsstellen“ und die veränderte Steuerung ihrer Besetzung.....	129
4.3.4 Die Veränderung der Rolle der Schulaufsicht im Kontext einer neuen Steuerung der pädagogischen Schulentwicklung.....	132
4.3.7 1995 bis 1999 - auf dem Wege der „großen“ Bildungsreform.....	135
4.3.8 Das Hessische Schulgesetz in der Fassung vom 15. Mai 1997.....	146
4.3.9 Die Umsetzungsphase des Gesetzes – Implementierung neuer Steuerungsinstrumente.....	153

4.3.10 Schulprogramm und Evaluation – Ansätze einer dialogischen Steuerung der Schulentwicklung	158
4.3.11 Versuch einer Zwischenbewertung der Reformen.....	161
5. Die Auswirkungen der Europäisierung und Internationalisierung auf die Schulaufsicht und die Steuerungsfragen der Schulentwicklung.....	165
5.1 Der Einfluss der Internationalisierung/Europäisierung auf die hessische Bildungspolitik seit 1990.....	166
5.1.1 Die Administration europäischer und internationaler Angelegenheit bis Mitte der 90er Jahre	166
5.1.2 Der Einfluss internationaler Vergleichsuntersuchungen auf die Steuerung des Schulsystems	168
5.1.3 Qualitätsindikatoren, Bildungsstandards – internationale Einflüsse auf die Entscheidungen der KMK.....	172
5.1.4 Der Einfluss der internationalen Entwicklung auf die Umgestaltung der hessischen Bildungsverwaltung.....	176
5.1.5 Europäische und hessische „Benchmarks“.....	177
5.2 Internationale und europäische Projekte mit Steuerungsrelevanz für regionale Schulentwicklung	182
5.2.1 Internationales Netzwerk Innovativer Schulsysteme (1998 bis 2003)	182
5.2.2 "Qualitätspartnerschaft der Region" - ein EU-Sokrates 6.1 Projekt (2000-2003).194	
5.2.3 The Standing International Conference of Central and General Inspectorates in Education - SICI.....	198
6. Finanzpolitik und Schulaufsicht als Teil der Bildungsverwaltung	211
6.1 Der Umbau der Staatsverwaltung im Rahmen der Neuen Verwaltungssteuerung seit 1995	212
6.1.1 Planwirtschaftliche und kameralistische Haushaltspolitik.....	212
6.1.2 Die Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung	215
6.1.3 Die neue Budgetsteuerung.....	220
6.1.4 Balanced-Scorecard und schulische Qualitätsrahmen	228
6.1.5 Wissenschaftliche Positionen zur „Ökonomisierung“ der Schule.....	231
6.2 Schulaufsicht als staatliches Steuerungsinstrument – Chancen der Bildungsregionen 236	
6.2.1 Die Rolle der Schulträger in einer veränderten Steuerung.....	236
6.2.2 Die Entwicklung der Bildungsregion Groß-Gerau	239
6.2.4 Erste Erkenntnisse und Arbeitsergebnisse	241
6.2.5 Die Ausweitung der Bildungsregion.....	244
7. Perspektiven der Schulaufsicht als Teil der Bildungsverwaltung.....	248
7.1 Schulaufsicht und die Frage der Trennung von "Beratung und Kontrolle"	248
7.2 Schulaufsicht als Qualitätsagentur - Perspektiven für Hessen.....	254
7.2.1 Schulamtsprogramme.....	254
7.1.2 Leitbild und Qualitätsagentur	257
7.2.4 Schulaufsicht und externe Evaluation.....	258
7.2.6 Evaluation, Qualitätsmanagement und die Steuerungsthematik	261
7.2.7 Veränderte Steuerungsaufgaben für die Schulaufsicht	263
7.2.8 Invest in the Long Term	269
9. Anhang.....	274
9.1 Experten-Interview K. Tümmler	275
9.2 Experteninterview Albert Schobbe, Weibelfeldschule	291
9.3 Experteninterview LMR a.D. Franz Köller.....	308
10. An Stelle eines Nachwortes	316
11. Quellen:.....	318
12. Literaturverzeichnis	324

Entwicklung und Perspektiven der Schulaufsicht als Steuerungsinstrument für Schulentwicklung in Hessen seit 1945

1. Vorwort

Das wissenschaftliche Erkenntnisinteresse dieser Arbeit knüpft an der Steuerungsfrage des Bildungssystems an und liegt in der Aufarbeitung der Wechselwirkung von Politik, Schulentwicklung und dem mit dem Verfassungsauftrag verbundenen Verantwortungsbereich der Schulaufsicht und ihrer Steuerungsfunktion im Bildungswesen. Es sollen die Kontexte von Bildungsplanung, Steuerung der Schulentwicklung und Schulaufsicht bezogen auf die „autonome“ Schule am Beispiel Hessens dargestellt, analysiert und Perspektiven aufgezeigt werden. Die rechtlichen Grundlagen der Schulentwicklung und ihre bildungspolitischen Ausprägungen und die Strukturen und die Organisation der Bildungsverwaltung – mit einer Fokussierung auf die „inneren“ und „äußeren“ Schulangelegenheiten - werden dargestellt und die Entwicklungsprozesse analysiert. An den Beispielen Mittelpunktschule/Förderstufe und Schulprogramm wird der Versuch unternommen, die veränderten Rollen und Funktionen der Schulaufsicht in Verbindung mit den jeweiligen Entwicklungsphasen der Schulaufsichtsorganisation aufzuzeigen. Im Spannungsfeld von Politik, Ökonomie und Pädagogik war und ist die Bildungsplanung und die Steuerung der Schulentwicklung ein zentrales gestaltendes Element.

Die Schulforschung hat in der Vergangenheit dem Bereich der Bildungsverwaltung, hier insbesondere der Schulaufsicht, relativ wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Dabei ist die Schulaufsicht nicht nur im Grundgesetz sondern in allen Länderverfassungen als „hoheitliche“ Aufgabe verankert und in den entsprechenden Schulgesetzen als Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht über die Schulen ein fester Bestandteil des staatlichen Gewaltmonopols.

Bisher gibt es keine systematische Aufarbeitung der Rolle und Funktion der Schulaufsicht in Hessen seit 1945. Eine ausschließlich historisch-systematische Darstellung wäre verdienstvoll, müsste aber andere Akzente setzen und würde – auf Grund der Arbeits- und Organisationsstrukturen der Schulaufsicht in den 40er, 50er

und 60er Jahren des vorigen Jahrhunderts mit den häufig Personen bezogenen Aktivitäten - zwangsläufig zu einer stärkeren Subjektivierung der Darstellung führen. Zurückgegriffen werden müsste voraussichtlich auf eine umfassende Auswertung pädagogischer Zeitschriften aber auch regionaler Archive (Heimatemuseen, lokale Zeitungsarchive etc.). Einzelne Ansätze dazu aus pädagogischen Zeitschriften der 50er Jahre des vorigen Jahrhunderts wurden in diese Arbeit exemplarisch aufgenommen und sollen die historischen Kontexte der Tätigkeit von Schulaufsichtsbeamten zeigen.

Erste Untersuchungen zur Schulaufsicht von Rosenbusch (1974, 1994), Poschardt, Hopf, Nevermann, Richter (1980) in den 70er und 80er Jahren blieben lange Zeit die einzigen z. T. empirisch angelegten Arbeiten, die sich allerdings nicht konkret auf die hessische Entwicklung bezogen. Erst im Zusammenhang mit der „Schulautonomie-Debatte“ und den ersten rechtlichen Grundlagen dazu (Bremen und Hessen 1990 – 1992) wandte sich die Forschung der Steuerungsfunktionen in der Bildungsverwaltung stärker zu (Rolf 1994, 1998, 2002 u. a.). Auf Hessen bezogen ist die umfangreiche Studie von Hepp und Weihnacht zur Frage der selbständigen Schule in Hessen im Zeitraum von 1991 bis 2000 und damit auch zu Fragen der Steuerungsfunktion der Schulaufsicht bemerkenswert.

Für einen großen Teil dieser Arbeit gilt, dass auf Hessen bezogene wissenschaftliche Sekundärliteratur fehlt und deshalb Quellenerarbeitung (Gesetze, Verordnungen, Landtagsprotokolle, interne Papiere, soweit zugänglich) erforderlich ist. Ein weiterer methodischer Weg ist die Einbeziehung subjektiver, reflektierter Kenntnisse und Erfahrungen durch an der Entwicklung aktiv Beteiligter und Zeitzeugen in der Form von Experteninterviews. Dies gilt besonders für den Zeitraum von 1965 bis heute.

Durch die drei Interviewpartner, die an verantwortlichen Positionen der Bildungsverwaltung

- Franz Köller, im Kultusministerium seit 1972 u. a. verantwortlich für das Schulrecht
- Klaus Tümmler als Vorsitzender des Hauptpersonalrats der Lehrerinnen und Lehrer beim Hessischen Kultusminister in den 70er Jahren und später als Leiter der Abteilung Kultus der neu geschaffenen Mittelbehörde in Gießen und als Leiter eines Staatlichen Schulamtes und

- Albert Schobbe als Schulleiter einer großen Gesamtschule mit Oberstufe mehrere Jahrzehnte auf verschiedenen Ebenen tätig war, wird der Versuch unternommen, zusätzlich Authentizität für die Ausarbeitung zu gewinnen.

Sie waren z. T über 40 Jahre aktive Mitgestalter der mit bildungspolitischen Entscheidungen verbundenen Schulentwicklungen, die von Kultusministern wie Erwin Stein, Ernst Schütte, Ludwig von Friedeburg, Hans Krollmann, Hartmut Holzapfel und Karin Wolff verantwortet wurden und werden und mit bundesweiter Wirkung verbunden waren und sind. Auf eine ursprünglich beabsichtigte Befragung der genannten Kultusminister wurde verzichtet, da sich ihre Positionen in Regierungserklärungen, Landtagsdrucksachen und verschiedenen frei zugänglichen Veröffentlichungen aufzeigen lassen. Wichtiger für die Darstellung des Themas war es aus Sicht des Autors, Repräsentanten der Entwicklungsprozesse zu finden, die auf der „Umsetzungsebene“ verantwortlich tätig und ihre Rollen zu reflektieren bereit waren.

Nicht nur Schulaufsicht und Bildungsverwaltung und ihre direkte und indirekte Rolle bei der Steuerung der Schulentwicklung in Hessen, auch der Einfluss der Finanzpolitik sowie die Auswirkungen der internationalen Vergleichsuntersuchungen und der Europäisierung (TIMSS, PISA, IGLU, Bologna, Lissabon, EU-Programme, internationale Organisationen) wurden bisher in der Forschung im Zusammenhang mit der Rolle und Funktion staatlicher Schulaufsicht kaum aufgearbeitet. Dies gilt nicht nur für Hessen.

Die Auswirkungen finanzpolitischer Entscheidungen ("schlanker Staat") und die Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung in Hessen auf die weiteren Perspektiven der Schulaufsicht und Bildungsverwaltung werden im Kontext zu den übrigen Bundesländern auf Grund aktueller politischer Entscheidungen im Zusammenhang mit der Diskussion um Qualitätssicherung im Bildungswesen aufgezeigt und künftige Funktionen und Gestaltungsmöglichkeiten der Schulaufsicht als „regionaler Qualitätsagentur“ entwickelt.

Die Arbeit ist deskriptiv angelegt und verzichtet auf eigene ergänzende empirische Instrumente. Derzeit wird vom Deutschen Institut für Internationale Pädagogische

Forschung eine auf mehrere Jahre angelegte empirische Untersuchung der Wirkung der Arbeit der 15 hessischen Staatlichen Schulämter in Form einer externen Evaluation (Entwicklungsbilanzen in Staatlichen Schulämtern – EBIS) durchgeführt. An der Entwicklung des Erhebungsinstruments und den ersten Auswertungen ist der Autor aktiv beteiligt. Auf eine erste Veröffentlichung von Ergebnisse der Pilotphase wird in der Arbeit verwiesen. Insgesamt sind die vorhandenen Daten (noch) nicht repräsentativ. Auch werden die Ergebnisse der „Entwicklungsbilanzen“ der Staatlichen Schulämter auf die hier dargestellte Thematik nur begrenzt Einfluss haben, da sich die Steuerungsfrage der Schulentwicklung über einen Zeitraum von mehr als einem halben Jahrhundert in einer bildungspolitischen Kontinuität befindet und die Perspektiven der Schulaufsicht in diesem Kontext zu bewerten und zu entwickeln sind.

Der Autor hat sich bewusst entschieden, bestimmte Themen der Schul- und Qualitätsentwicklung nicht ausführlicher einzubeziehen. Dazu gehört insbesondere der gesamte Komplex des „Personalmanagements“: Lehrerbedarfsplanung, Fachbedarf, Lehrermangel und –überschuss, Lehrereinstellung, Schüler-Lehrer-Relationen, Unterrichtsabdeckung und Unterrichtsgarantie, Lehrerausbildung, Lehrerfort- und –weiterbildung. Zwar wird dieses Thema nicht vernachlässigt, im Kontext zu der Themenstellung der Arbeit wurde es aber auf die notwendigen Bezüge reduziert. Nicht erforderlich ist es sicher, die These von der Abhängigkeit der Qualität des Unterrichts und der Arbeit einer Schule von der Qualität des Personals zu belegen. Andere wichtige Themen der Schulentwicklung u. a. Ganztagschule, Integration behinderter Kinder oder von Kindern mit Migrationshintergrund wurden in Abwägung des Umfangs der Arbeit ebenfalls zurückgestellt. Dafür wird um Verständnis geworben.

2. Einleitung

Seit Einführung der Schulpflicht im 17. und 18. Jahrhundert bestimmt der Staat politisch die Gestaltung des damit verbundenen Schulsystems. Durch häufig streng regulierende Vorschriften zu Inhalten, Organisation und Struktur des Schulwesens wird auf gesellschaftliche Veränderungen reagiert. Länder mit einer starken Zentralgewalt wie Frankreich entwickelten ihr Schulsystem landesweit einheitlicher als Länder wie Deutschland oder die Schweiz, die historisch bedingt eine starke föderative Struktur haben.

Erst gegen Ende des 20. Jahrhunderts setzte sich aufgrund der internationalen Entwicklungen trotz unterschiedlicher staatlicher Organisation des Schulwesens die Erkenntnis durch, dass die eigentliche Steuerung der pädagogischen Schulentwicklung "vor Ort", d. h. an der einzelnen Schule stattfindet. Eine seit Jahrtausenden erfahrene und bekannte Erkenntnis, dass das Verhältnis von Lehrer/Erzieher zu dem Schüler (z.B. Platon) und die strukturierte Gestaltung eines Unterrichtsprozesses (z.B. Klafki) nicht nur einen entscheidenden Einfluss auf das Ergebnis, d. h. auf die Leistungen der Schülerin/des Schülers, haben, sondern die Qualität der Schule insgesamt ausmachen, führte dazu, über die zentralen Regulierungen der Schulentwicklung im Kontext zu den Ergebnissen internationaler Vergleichsuntersuchungen neu nachzudenken. Heute befindet sich die staatliche Einflussnahme auf die Schulentwicklung sowohl der einzelnen Schule, einer Region als auch eines Landes insgesamt in einem noch nicht gelösten Widerspruch zwischen landesweiten Vorgaben einerseits und „autonomen“ oder „stärker selbständigen“ Schulen andererseits.

Mit Einführung der Schulpflicht und damit der Übernahme der Verantwortung für die "Volksbildung" durch den Staat bediente sich dieser einer besonderen Instanz zur Kontrolle und Steuerung des Schulwesens: der Schulaufsicht oder Inspektion. In der folgenden Ausarbeitung wird der Focus auf die Rolle und Funktion der Schulaufsicht auf diesem Gebiet in Hessen nach dem Zweiten Weltkrieg gelegt. Ein Verständnis für die heutige Entwicklung des hessischen Schulwesens und der Bildungsverwaltung ist am ehesten aus dem historischen Kontext heraus zu entwickeln. Nach dem Zweiten Weltkrieg hatte die Schulaufsicht mit den Nachwirkungen der Nazidiktatur zu

kämpfen, die die "Schulinspektoren" als politische Kontrolleure missbrauchten. Deshalb wurde bewusst in der Bundesrepublik Deutschland der Begriff Schulrat als Bezeichnung für die Mitarbeiter der Schulaufsicht gewählt. Es sollte die beratende Funktionen des Staates in den Vordergrund gerückt werden. Diese in der Demokratisierung der Gesellschaft begründete Haltung schlug sich später in den Gesetzestexten zur Schulaufsicht in Hessen nieder, die die Beratung und Unterstützung der Schulen als zentrale Aufgabe der Schulaufsicht beschreiben. Ein ähnlicher Prozess vollzog sich nach 1990 in den neuen Bundesländern, in denen zum Beispiel in Brandenburg der Begriff der Inspektion durch Visitation ersetzt ist.

Ein Problem der Steuerung des Schulwesens trat in Hessen in den beginnenden 60er Jahren auf, als erstmals der Partizipationsprozess im Zusammenhang mit dem Wirtschaftsaufschwung und der zu geringen Abiturientenquote (Picht 1964) dazu führte, das gegliederte Schulwesen durch integrierte Schulformen abzulösen. Das Verständnis der Schulaufsicht insbesondere im Bereich der Volksschulen war auf Beratung und Unterstützung der Lehrerin/des Lehrers beziehungsweise der Schulleiterin/des Schulleiters angelegt und nicht selten von persönlichen Interessen und Qualifikationen geprägt. In den ersten drei Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg bestimmte planwirtschaftliches Denken das politische Handeln: „Große Hessenpläne“ auf der Landesseite und Bildungsgesamtplanung auf der Bundesebene waren entscheidende Steuerungsvorgaben für die Schulentwicklung. Sie boten dem einzelnen Schulrat einen großen Handlungsspielraum. Um die systemische Entwicklungen abzusichern und eine Einbindung aller schulaufsichtlichen Funktionen (Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht) regional in den Schulträgerbereichen zu gewährleisten, wurde deshalb ab der 2. Hälfte der 70er Jahre eine Reorganisation der Bildungsverwaltung mit der Einrichtung von Staatlichen Schulämtern durchgeführt. Hessen nahm mit diesem Schritt einerseits eine Stärkung der staatlichen Steuerung der Schulentwicklung vor Ort vor, andererseits wurde zugleich die Kontrollfunktion ebenfalls stärker regionalisiert. Dabei trat deutlicher hervor, dass der Auftrag der Beratung und Kontrolle nicht nur für die Person des Schulaufsichtsbeamten sondern für das gesamte systemische Organisationsgefüge staatlichen Handelns einen permanenten Konfliktbereich darstellt.

Das Spannungsfeld von Beratung und Kontrolle äußert sich bis heute offenkundig in dem Verhältnis „innerer“ und „äußerer“ Schulangelegenheiten bei der Schulentwicklungsplanung, die seit Anfang der 70er Jahre dem Schulträger auferlegt ist. Die Genehmigung von Schulentwicklungsplänen durch das Kultusministerium wird bei gegenläufigen bildungspolitischen Positionen zu einem Konfliktfeld, in dem die staatliche Schulaufsicht vor Ort als Gelenkstelle im Idealfall Mediationsfunktion übernimmt. Einen Höhepunkt in diesem Spannungsverhältnis stellte der Zeitraum von 1977 bis 1985 dar, als die Staatlichen Schulämter als Hauptabteilung beim Landrat beziehungsweise Oberbürgermeister eingegliedert und wenige Jahre später wieder ausgegliedert wurden. Die Hintergründe dieser Entwicklungen werden deshalb ausführlich dargestellt, weil mit den entstandenen "unabhängigen" Staatlichen Schulämtern (regionale Schulaufsicht) die Grundlage für eine Perspektive der Entwicklung der Bildungsverwaltung in Hessen gelegt wurde. Die Einrichtung von "Bildungsregionen" seit Beginn des 21. Jahrhunderts, die auf andere Weise die inneren und äußeren Schulangelegenheiten in ein Abstimmungsverhältnis einbinden, bieten deshalb eine neue Chance für die Schulaufsicht als "regionaler Qualitätsagentur". Sie werden das genannte Spannungsfeld nicht ohne eine grundsätzliche Weichenstellung, wie sie als Perspektive am Ende der Arbeit dargestellt ist, auflösen können.

Die "Bildungsregionen" haben Dienstleistungsfunktionen für die "selbstständigere" Schule. An diesen wird das gemeinsame Budget aus den Mittelzuweisungen des Landes und des Schulträgers gebildet und für die pädagogische Schulentwicklung genutzt. Dieses gemeinsame Budget stellt einen Hauptpunkt in der hessischen Entwicklung zur „stärker selbstständigen“ Schule dar. Diese begann Anfang der 90er Jahre und führte Anfang des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts zur verbindlichen Einführung von Schulprogrammen und Evaluation als Ausdruck der pädagogisch selbstständigeren Schule. Damit und mit der Übertragung von wesentlichen Aufgaben eines Dienstvorgesetzten auf die Schulleiterin/den Schulleiter wurde eine grundsätzliche Veränderung der Rolle und Funktion der Staatlichen Schulämter eingeleitet. Die systemische Beratung und Unterstützung der einzelnen Schule wurden im Zusammenhang mit der Zustimmung zu den Schulprogrammen zu einem Schwerpunkt der Entwicklungsarbeit der Schulämter. Die veränderte Rolle der Schulleiter/innen in Verbindung mit der neuen Verwaltungssteuerung und

Budgetierung beeinflussten bereits im Übergang zu der neueren Formen der "Bildungsregionen" die Arbeitsstrukturen der Schulämter. Der Auftrag der Staatlichen Schulämter, zu beraten und zu kontrollieren, führt, bezogen auf die Entwicklungsschritte zu „selbständigeren“ Schulen zu einem weiteren Spannungsfeld.

In Hessen war bereits Mitte der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts im Rahmen internationaler Projekte die "Qualitätsdiskussion" begonnen worden. Die Ergebnisse der internationalen Vergleichsuntersuchungen verstärkten die Tendenz, die Erfahrungen und Erkenntnisse aus den internationalen Projekten für die interne und externe Evaluation in Hessen zu nutzen. Eine Vielzahl von Schulen und alle Staatlichen Schulämter waren in diese Entwicklungen eingebunden, so dass ein Grundverständnis für die Qualitätsentwicklung der Schulen und gleichzeitig für andere institutionelle Lösungen des Spannungsfeldes von Beratung und Kontrolle geschaffen wurde. Über die Rolle und Funktion der Staatlichen Schulämter als "regionaler Qualitätsagentur" mit oder ohne Auftrag für die externe Evaluation wurde deshalb in Hessen im Kontext zu den in den angelsächsischen Ländern und den Niederlanden eingeführten Schulinspektionen konzeptionell diskutiert. Länder mit eigenständigen Inspektionen trennen in der Regel zwischen beiden Funktionen, wobei die beratende Funktion häufig von nichtstaatlichen Institutionen angeboten wird. Mit Inkraftsetzung des geänderten Schulgesetzes und mit der Neustrukturierung der Bildungsverwaltung - Einrichtung eines neuen "Instituts für Qualitätsentwicklung (IQ)" und des "Amtes für Lehrerbildung (AfL)" -, im Jahr 2005 wurde dieses Konfliktfeld (noch) nicht aufgelöst. Zwar führt das "Institut für Qualitätsentwicklung" die externe Evaluation (Inspektion) der Schulen durch, der gesetzliche Auftrag der Schulaufsicht ist jedoch bisher unverändert geblieben.

Für die künftige Entwicklung werden deshalb am Ende der Arbeit Perspektiven aufgezeigt, die die beiden großen Spannungsfelder „innere“ und „äußere“ Schulangelegenheiten und Beratung und Kontrolle der "selbständigeren" Schule in eine neue Organisation der Steuerung der Schulentwicklung überführen können.

Das neue Spannungsverhältnis zwischen "Ökonomie" und "Pädagogik" wird in der Arbeit ebenfalls aufgezeigt, tendenziell wird aber davon ausgegangen, dass dies kein

künftiger Grundkonflikt sein wird. Der Verfassungsauftrag und die daraus in den jeweiligen Schulgesetzen bis heute abgeleiteten pädagogischen Grundsätze für die Arbeit in den Schulen sind in ihrer Gewichtung eindeutig.

3. Schulaufsicht und Schulentwicklung - die Steuerungsproblematik

Der Auftrag der Schulaufsicht in Hessen ist in der Verfassung des Landes grundgelegt. Rolle und Funktion veränderten sich in den letzten 50 Jahren und unterliegen auch am Beginn des 21. Jahrhunderts erneut sowohl inhaltlich als auch organisatorisch einem grundlegenden Wandel. Dies hängt mit einem geänderten Verständnis des Staates über die Rolle der von ihm verantworteten Pflichteinrichtung „Schule“ zusammen und wirkt sich auf die Perspektiven der Steuerung des Bildungssystems und der Bildungsverwaltung nachhaltig aus. Um die Kontinuität und Beständigkeit der Schulaufsicht einerseits, ihren Veränderungsnotwendigkeit andererseits zu verstehen, ist der Zusammenhang mit dem Grundgedanken der „autonomen“ Schule und die Auswirkungen auf die Steuerung des Bildungssystems zu beachten.

Deshalb steht am Anfang einleitend eine kurze Darstellung der Debatte über die sog. Autonomie der Schule und eine Beschreibung der gegenwärtigen Rechtslage in Hessen. Die Bedeutung einer veränderten Rechtsstellung der Einzelschule für die Schulentwicklung und die Steuerungsproblematik wurde Ende der 70er Jahre in der juristischen und pädagogischen Diskussion begonnen, erreichte aber erst in den 90er Jahren die gesetzgebende Ebene. Als zweites Bundesland nach Bremen hatte Hessen 1992 einen Einstieg in die gesetzliche Regelung größerer Selbstständigkeit der Einzelschule begonnen. Dementsprechend veränderte sich die Steuerungsfrage der gesamten Schulentwicklung. Die Auftragslage für die Schulaufsicht und die anderen Teile der Bildungsverwaltung (Lehreraus-, -fort- und -weiterbildung, Schulträger) veränderte sich in den letzten beiden Jahrzehnten grundlegend.

3.1 Schule als staatliche Einrichtung - die "Autonomiefrage"

3.1.1 Die „autonome“ Schule und die Dichotomie der Bildungspolitik

„§ 127 Begriff der Schule

(1) Schulen im Sinne dieses Gesetzes sind für die Dauer bestimmte Bildungseinrichtungen, in denen unabhängig vom Wechsel der Lehrerinnen und

Lehrer und der Schülerinnen und Schüler allgemeinbildender oder berufsqualifizierender Unterricht planmäßig in mehreren Gegenstandsbereichen einer Mehrzahl von Schülerinnen und Schülern erteilt wird und Erziehungsziele verfolgt werden.

(2) Abs. 1 gilt auch für Schulen in Freier Trägerschaft."¹

Diese Definition von Schule wird in den verschiedenen Fassungen der "Schulrechtskunde", die erstmals von H. Heckel 1957 herausgegeben wurde und heute von H. Avenarius vom Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung verantwortet wird, als in rechtlicher Hinsicht umfassend und ausreichend kommentiert, erlaubt sie doch eindeutige Abgrenzungen zu Einrichtungen, die ebenfalls den Begriff „Schule“ verwenden.² Sie steht unter dem Abschnitt "Selbstverwaltung der Schule" im 10. Teil des Schulgesetzes "Schulverfassung". § 127 hat derzeit drei Untergliederungen: a. Grundsätze der Selbstverwaltung – b. Pädagogische Eigenverantwortung und Schulprogramm – c. Weiterentwicklung der Selbstverwaltung. Der zweite Abschnitt des 10. Teiles umfasst die Regelungen für die Schulkonferenz. Der dritte Abschnitt regelt die Konferenzen der Lehrkräfte.

Diese rechtlichen Grundlagen bilden in Hessen den vorläufigen Abschluss einer Entwicklung seit dem Ende des 2. Weltkrieges, ohne dass das Spannungsfeld von pädagogischer Eigenverantwortung der einzelnen Schule und politischer Legitimation tatsächlich aufgelöst werden konnte. Die „Dichotomie“ erklärter bildungspolitischer Ziele und z. T. sogar rechtlicher Grundlagen und tatsächlichen exekutiven Regierungshandelns zeigt sich auf vielfältige Weise. Bereits 1954 beklagte H. Becker z.B. die "verwaltete" Schule:

" Unsere Schule ist eine "verwaltete Schule"; während die moderne Schule, die ihre geistige Grundlegung in der Aufklärung erfuhr, zunächst noch ein Lebenszusammenhang selbstständiger Menschen war, die vom Staat nur überwacht wurde, hat sie sich immer mehr zur untersten Verwaltungshierarchie entwickelt; sie steht heute auf einer ähnlichen Stufe des Verwaltungsaufbaus wie das Finanzamt, das Arbeitsamt, der Ortspolizei und in einem deutlichen Gegensatz zur Selbstverwaltung der Ortsgemeinde. Die Lehrer entwickeln sich zu Funktionären, und

¹ Hessisches Schulgesetz (HSCHG) in der Fassung v. 29.11.2004 GVBl. I. S. 330.

² Avenarius, H., Heckel, H.: Schulrechtskunde, 7. Auflage, Luchterhand Verlag, Neuwied 2000.

die Schule ist in Gefahr, nur noch Funktionäre zu bilden. Das Ergebnis der modernen Schule wird langsam der konformistische, einfalllose, mühelos gleichschaltbare Mensch, dessen Kenntnisse zwar zum Teil vielseitig, aber qualitativ nicht hochwertig, dafür leicht nachprüfbar sind.“³

Einen Ausweg aus dieser Situation sieht H. Becker unter Einbeziehung historischer Entwicklungen in einer größeren Selbstständigkeit und Selbstverwaltung des Schulwesens (E. Spranger, H. Kloß, E. von Hippel, Reichsschulkonferenz): "Die Selbstverwaltung der Schule sollte in der Form schrittweise aufgebaut werden, dass der Staat allen Schulen zunächst eine größere Freiheit als bisher, bestimmten Schulen aber als Modellschulen eine besondere Freiheit einräumt."⁴

In ähnlicher Weise hat H. von Hentig 30 Jahre später in seinem Werk "Schule neu denken"⁵ ein Plädoyer für eine Reformentwicklung geschrieben, die von Versuchsschulen unterstützt und begleitet werden sollte. Hessen hat im Jahr 1995 vier solcher Reform- und Versuchsschulen eingerichtet, die als Innovations- und Entwicklungsbeispiele dienen sollten. Die ersten überzeugenden Ergebnisse wissenschaftlicher Begleitung fielen im Jahre 1999 in die Zeit des Regierungswechsels von der SPD-geführten zur CDU-geführten Landesregierung. Als integrierte Gesamtschulen erhielten die Versuchsschulen kaum eine Möglichkeit, ihre pädagogischen Erfahrungen landesweit zu vermitteln. Kultusministerin Wolff (CDU) stemmte sich von Anfang an in Anknüpfung an die alten ideologischen Auseinandersetzungen gegen eine Schulstrukturdebatte. Die Befürchtung, positive Ergebnisse von Schulleistungen in integrierten Gesamtschulen könnte die Position der Regierung hinsichtlich des dreigliederigen Schulwesens im Lande problematisieren, verhinderte eine offizielle Unterstützung der Versuchsschulen. Deshalb wurden weder die Ergebnisse der von Mitarbeitern des Max-Planck-Instituts erstellten Studie noch später die im Auftrag des Ministeriums erstellte wissenschaftliche Expertise seitens des Kultusministeriums offiziell für die hessische Schulentwicklung genutzt.⁶

³ Becker, Hellmut: Die verwaltete Schule (1954) zitiert aus: Recht der Jugend und des Bildungswesens. Zeitschrift für Schule, Berufsbildung und Jugenderziehung. Luchterhand, Neuwied 2/1993 S. 130.

⁴Becker, a.a.O. S.145

⁵ Hentig, Hartmut von: Die Schule neu denken, München 1993.

⁶ Es handelt sich um die Evaluationsstudie von Olaf Köller, Ulrich Trautwein: Schulqualität und Schülerleistungen. Evaluationsstudie über innovative Schulentwicklung an fünf hessischen Gesamtschulen.

Dieses hessische Beispiel zeigt deutlich die Dichotomie bildungspolitischen Regierungshandelns zwischen deklaratorischer und realer Verhaltensweise. Am Beispiel der "Schulautonomie" kann dies immer wieder belegt werden. Pädagogische Erkenntnisse zum Beispiel über das Lernverhalten von Kindern, den Einfluss von Heterogenität, das soziale Milieu oder Unterrichtsformen und -methoden und ihr Einfluss auf den Schulerfolg werden bildungspolitisch stets in rechts-/links-Schubladen gesteckt und mit den Etiketten "Gesamtschule" oder "dreigliedriges Schulwesen" versehen. Die "autonome" Schule hat bisher keine Möglichkeit, sich selbst aus dieser Etikettierung zu befreien.

Ansätze für pädagogisch selbständige Entscheidungen werden in der Regel je nach Regierungskoalitionen durchaus ermöglicht, zum Beispiel konnte die Schulkonferenz unter der SPD geführten Regierung Fächer zu Lernbereichen zusammenbinden und damit die Erarbeitung und Vermittlung integrierten Fachwissens u. a. in den Naturwissenschaften ermöglichen. In der folgenden CDU geführten Regierung wurde dies wieder abgeschafft, dafür durfte die Schulkonferenz einen Beschluss über die Abschaffung der Förderstufe an ihrer Schule treffen. Erst wenn es möglich sein wird, derartige bildungspolitische und zum Teil ideologische begründete Vorgaben für die Schulen zu verhindern, besteht eine grundsätzliche Chance auf eine pädagogisch wirklich selbstständige und selbstverantwortliche Schule.

In den zwei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg hatten sich die Parteien in der Frage der Schulstrukturen angenähert. So konnte der Deutsche Bildungsrat noch im Jahre 1973 – wie später dargestellt - eine Übereinstimmung aller Bundesländer in der Frage feststellen, die beiden ersten Schuljahre der Sekundarstufe I zu einer Orientierungsstufe zusammenzufassen, allerdings waren fünf Länder der Auffassung, dass sie organisatorisch auch verschiedenen Schulformen angegliedert werden können. Dieser Konsens bestand im wesentlichen auch bei den Empfehlungen der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates zur "verstärkten Selbstständigkeit der Schule":

Juventa Verlag Weinheim und München 2003 und das Gutachten von Ingrid Ahlring und Rudolf Messner, Hessische Versuchsschulen – eine Bilanz, wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des hessischen Kultusministeriums nach dem ersten Durchgang von sechs Schülerjahrgängen. Februar 2003. Eine Veröffentlichung dieses Gutachtens wurde seitens des Kultusministeriums bis heute nicht unterstützt.

"Verstärkte Selbstständigkeit der einzelnen Schulen bedeutet Verlagerung von Entscheidungskompetenzen im Zusammenhang der staatlichen und kommunalen Verwaltung an die einzelnen Schule. Innerhalb dieses Rahmens sollen die Schulen selbstständig handeln und entscheiden. Die verstärkte Eigenverantwortung der Institution Schule erfordert, dass Lehrer, Schüler und Eltern an ihr beteiligt werden (Partizipation)."⁷

Den Stellenwert, den Bildung und Schule in den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts hatte, kann man auch daran ablesen, dass sich der Deutsche Juristentag 1976 mit der Frage der "Schule im Rechtsstaat" befasste. Eine Kommission wurde berufen, die Vorschläge für die Gesetzgebung im Schulrecht entwickeln sollte, um die Entstehung von neuen schulrechtlichen Regelungen in den einzelnen Ländern zu erleichtern. Dabei spielten die von der Bildungskommission vorgelegten Vorschläge zur verstärkten Selbstständigkeit der Schule eine gewichtige Rolle und flossen in den im Jahre 1980 vorgelegten Gesetzentwurf für ein Landesschulgesetz ein. Im wesentlichen wurden die unter dem Demokratiegebot bereits von der Kommission des Deutschen Bildungsrates entwickelten partizipativen Strukturen (Mitentscheidung, formalisierte Mitberatung, Möglichkeit von Rat und Kritik, Möglichkeit und Pflicht zur Information) für die an der Schule beteiligten Schüler, Lehrer und Eltern in diesen Gesetzesvorschlag aufgenommen.⁸

Zehn Jahre später wurden in den Schulgesetzen der Länder Bremen und Hessen erstmals diese Vorschläge aufgegriffen. Über die Hintergründe für die neue Gesetzesinitiative hat LMR a. D. Franz Köller im Experteninterview aus seinen Gesprächen mit dem damaligen Kultusminister H. Holzapfel berichtet, dass dieser sich darüber im klaren war, dass mit diesem Gesetz auch eine neue Steuerung und eine neue inhaltliche Gestaltung der Schule intendiert ist. Er führte weiter aus:

„Ein Ansatz war das höhere Maß an Selbständigkeit. Das bot sich natürlich an und ich erinnere mich auch, dass wir irgendwann einmal, relativ früh, über den Entwurf

⁷ Deutsche Bildungsrat. Empfehlungen der Bildungskommission. Teil I Verstärkte Selbstständigkeit der Schulen und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern. 30. Sitzung der Bildungskommission am 23.5.1973 in Bonn, Bundesdruckerei S. 17.

⁸ Zeitschrift für Schule, Berufsbildung und Jugendberziehung. Rechte der Jugend und des Bildungswesens. Heft 2/1993. Luchterhand-Verlag Neuwied.

des Juristentags gesprochen hatten, als Versuch, ein einheitliches Gesetz zu schaffen. Ich denke, mit der Zerklüftung von 7 oder 8 Gesetzen, die wir dann hatten, die historisch irgendwann einmal gewachsen sind, kann man nicht moderne Schule vermitteln. Das ist nur Administration.

I.: Im Grunde genommen hat er zurückgegriffen auf den Strukturplan des Deutschen Bildungsrates, da war dieser Gedanke ja schon formuliert.

K.: Das war der inhaltliche Ausgangspunkt. Ich hab den Entwurf des Juristentages immer als ersten Ansatz gesehen, solche Dinge erstmals zu formulieren und dies nur im Ansatz, der Entwurf ist sehr konservativ. Er beschreibt den erreichten Status, obwohl einige Ansätze zumindest in den Begründungen formuliert wurden sind. Aber – das ist völlig richtig, es sind ältere Gedanken, - ich habe das schon irgendwo einmal gesagt-, die mit Verspätung von 25 Jahren zum Gegenstand von Bildungspolitik werden.“⁹

Ein Kernpunkt des Gesetzes war die Einführung einer Schulkonferenz. Erstmals wurde in einem Gesetzestext die Überschrift "Schulverfassung" mit einem eignen Teil eingeführt, ebenso wie der Begriff der Schulkonferenz selbst. In diesem 10. Teil, der substantiell bis heute in allen folgenden Novellierungen erhalten geblieben ist und stetig erweitert wurde, wird die Eigenständigkeit der Schule, werden die Aufgaben und Kompetenzen der Schulkonferenz, deren Wahlverfahren und Zusammensetzungen sowie die Aufgaben- und Kompetenzbereiche der verschiedenen Konferenzen der Lehrkräfte geregelt.

Die entscheidenden Punkte der parlamentarischen, aber auch öffentlichen Auseinandersetzungen waren die Partizipationsstrukturen mit den Beteiligungs- und Entscheidungsrechten der Eltern und Schüler über wesentliche Gestaltungen schulischer "Kernaufgaben":

- Abweichungen von der Studentafel zur Bildung eines Schulprofils
- die bereits genannte Zusammenfassung von Fächern zu Lernbereichen
- Verzicht der Ziffernnoten im dritten Schuljahr

⁹ Experteninterview LMR a.D. Franz Köller s. Anhang S. 308.

- Einführung eines Fremdsprachenangebotes in der Grundschule
- Fachleistungsdifferenzierung an Förderstufen und integrierten Gesamtschulen
- Öffnung von Schule und Kooperationen
- die Wahl der Mitglieder des Findungsausschusses bei der Schulleiterauswahl
- die Einrichtung eines 10. Hauptschuljahres.

Bereits bei der Verabschiedung der Empfehlungen der Bildungskommission 1973 waren im Minderheitsvotum Bedenken hinsichtlich der Funktionsfähigkeit der Schule auf Grund der Gremienanzahl formuliert wurden. Es wurde das Entstehen neuer Machtmonopole befürchtet, da auf Grund der stark belastenden Aktivitäten nur eine bestimmten Gruppe von zur Mitarbeit bereiter Eltern und Schüler gewonnen werden könnten und die Transparenz von Entscheidungen erschwert würde. In Hessen hat die Verfassung ein starkes Mitbestimmungsrecht der Eltern vorgegeben, so dass formal bereits auf der Ebene der Schulelternbeiräte, besonders aber der Landeselternbeirat mit seinen Ausschüssen ein ausgeprägtes Mitbestimmungsrecht entwickelt war. Mit der Einführung der Schulkonferenz erweiterte sich die Gremienarbeit der Schule.

Trotz dieser während der Diskussion des Gesetzentwurfes aufgegriffenen Argumente und des Vorwurfes, auf diesem Wege heimlich doch die integrierte Gesamtschule einführen zu wollen - der bis heute geltende und nicht unbegründete Generalverdacht der CDU gegenüber allem bildungspolitischen Zielsetzungen der SPD - erhielt dieses Gesetz nicht nur eine parlamentarische Mehrheit, sondern erwies sich in der Praxis als ein erfolgreiches Modell. Auch nach 1999, als die CDU die Regierungsverantwortung übernahm, wurde die Schulkonferenz beibehalten, ihre Aufgaben wurden im Wesentlichen bestätigt. Die Befürchtungen der Gutachter des Minderheitsvotums der Bildungskommission sind nicht eingetreten.

In einem Symposium von Schulrechtlern und mit entsprechenden Rechtsgutachten wurde im Vorfeld des neuen Schulgesetzentwurfes 1992 insbesondere die Legitimationsproblematik einer Schule mit einer derartigen Schulverfassung abgeklärt. Grundsätzlich wurde von den Rechtswissenschaftlern die Beteiligung von Eltern und Schüler an den vorgenannten Gestaltungsaufgaben auf der untersten Ebene, der Schule, als verfassungsrechtlich zulässig erachtet. Interessant war die

Position hinsichtlich der staatlichen Eingriffsmöglichkeiten durch die Schulaufsicht. Für die 19 Gestaltungspunkte der Schulkonferenz wurde diese Eingriffsmöglichkeit nicht gesehen.¹⁰

Die seit 2003 mit absoluter Mehrheit regierende CDU griff das Thema der, wie sie es nannte, „selbstständigere“ Schule verstärkt auf und regelte im Schulgesetz erweiterte Möglichkeiten der eigenverantwortlichen Entwicklung der Einzelschule. Im Kontext zur bundespolitischen und internationalen Situation einer output-orientierten Steuerung des Bildungssystems werden strategisch 2 Ziele erkennbar: Einerseits ersetzt die „Autonomie-Debatte“ die bisher unter Ideologieverdacht geführte Schulstrukturdebatte, andererseits unterstützt sie den neuen ökonomischen Effizienzkurs im Rahmen der Neuen Verwaltungssteuerung im Schulbereich. Damit wird zugleich eine neue „dichotome“ Diskussionsfront eröffnet: Unter dem Oberbegriff der Qualitätssicherung stehen sich ökonomisches Effizienzverständnis und pädagogisches Grundverständnis von Schule gegenüber. Freiheit und Verantwortung der „autonomen“ Schule werden grundlegend unterschiedlich interpretiert.

Die angestrebte Veränderung der Stellung der Schule im Rahmen des Bildungssystems erforderte eine Neujustierung der Rolle der Schulaufsicht, der Fortbildung, aber auch der Ausbildung. Hatte bereits die Einrichtung der Staatlichen Schulämter in den 70er Jahren erhebliche Konsequenzen für die Rolle der „Schulräte“ bedeutet, wurde in den 90er Jahren eine neue Konzeption der Fortbildung und begleitenden Institutionen umgesetzt: In zwei Schritten wurde aus dem Hessischen Institut für Lehrerfortbildung und dem Hessischen Institut für Bildungsplanung und -schulentwicklung ein gemeinsames Institut, das Hessische Landesinstitut für Pädagogik. Kurze Zeit später wurde dieses gänzlich aufgelöst und in zwei neue Einrichtungen überführt, in das Amt für Lehrerbildung und das Institut für Qualitätsentwicklung. Diese neue Justierung der Bildungsverwaltung ist bis heute noch nicht abgeschlossen.

¹⁰ An dem Symposium nahmen unter anderen die Professoren Avenarius, Denninger, Füssel, Richter, Püttner, Vogel und Wimmer teil, die zum Teil gleichzeitig Mitglieder, Wimmer sogar Vorsitzender, der Schulrechtskommission des Deutschen Juristentages waren. Die Broschüre des Kultusministeriums zu diesem Symposium "Rechtswissenschaftler zum Schulgesetz" Wiesbaden 1992 ist leider vergriffen. Ausführlich dargestellt ist die schulpolitische Auseinandersetzung in Hepp, G. F. und Weihnacht, P.-L.: Wieviel Selbstständigkeit brauchen Schulen, Luchterhand-Wolters-Kluwer Verlag, Neuwied, 2003 S. 37 ff.

3.1.2 Die Rollenveränderungen von Schulaufsicht, Schulleitung und Lehrkräften

Zwei für die Rolle und Funktion der Schulaufsicht gravierende Veränderungen erfolgten mit dem Schulgesetz von 1997: die Einführung von Schulprogramm und Evaluation und die Veränderung der Stellung der Schulleiterin/des Schulleiters als Dienstvorgesetzte/r. Wie später im Kontext der Steuerungsfrage in historischer Sicht ausführlicher dargestellt, hatte bereits in den achtziger Jahren eine grundlegende Diskussion über das Verhältnis Schulaufsicht und Schulleitung stattgefunden. Für die Schulaufsicht veränderte sich aber mit der Übertragung der „Dienstvorgesetzeneigenschaften“ auf den Schulleiter/die Schulleiterin eine grundsätzliche Funktion: Die Schulaufsicht hatte bisher die einzelne Lehrkraft von der Einstellung in den Schuldienst, zum Teil von ihrer Ausbildung an, bis zur Pensionierung sowohl pädagogisch als auch verwaltungsmäßig begleitet. Der Schulentwicklungsansatz für die Qualität des Unterrichts an der einzelnen Schule wurde zumindest vom Anspruch her durch die Schulräte begleitet, unterstützt und kontrolliert. In den 60er und 70er Jahren war es durchaus üblich, dass Schulräte sich über einen längeren Zeitraum in einer Schule aufhielten und jeden einzelnen Lehrer im Unterricht besuchten. Mit der Zunahme der Bürokratisierung und entscheidend mit der Veränderung der dienstrechtlichen Stellung des Schulleiters/der Schulleiterin veränderte sich die "Zugriffsmöglichkeit" der Schulräte auf die einzelne Lehrkraft endgültig: Nur noch Anlass bezogen, z.B. bei Bewerbungen um Funktionsstellen oder bei Zweiten Staatsprüfungen konnten sich die Schulaufsichtsbeamten/innen gleichzeitig auch über die Qualität des Unterrichts an einer Schule informieren. Die Hauptverantwortung für die pädagogische Qualität der Arbeit der Schule wurde auf die Schulleiterin/den Schulleiter übertragen. Sie/er hat die Verantwortung nicht nur für die einzelne Lehrkraft, sondern auch für die Qualitätsentwicklung der Schule, die sich über das Schulprogramm, die damit verbundenen Arbeitsvorhaben und deren Evaluation dokumentiert. Die Veränderung der Rolle und Funktion der Schulräte im Kontext dazu ist Teil der historischen Darstellung.

Im Zusammenhang mit der "autonomen" Schule entwickelte sich Mitte der neunziger Jahre eine umfassende Literatur zur Steuerungsfrage einer derart verfassten Schule: Eine erste umfassende Darstellung dieser Steuerungsfrage und damit auch der veränderten Rollen und Funktionen von Schulleitung und Schulaufsicht ist die

Dokumentation des 11. OECD/CERI-Seminars " Schulleitung und Schulaufsicht. Neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offene Gesellschaft“ aus dem Jahre 1997 mit Beiträgen von u. a. R. Brockmeyer, M. Schratz, W. Hutmacher , A. Strittmatter. ¹¹

Die Erfahrungen der Steuerung der Schulentwicklung mit "Schulprogramm und Evaluation" werden beispielhaft für den so genannten Paradigmenwechsel in der Steuerungsfrage für die Schulaufsicht nachfolgend beschrieben und der Versuch einer vorläufigen Bewertung unternommen.

Die Entwicklung zur "selbstständigen" Schule hat nicht nur die Rolle der Institutionen in der Bildungsverwaltung und die damit verbundenen Aufgaben der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter grundsätzlich verändert. Mit der rechtlich geregelten "Schulverfassung " wurden nicht nur die Rolle der Schulleitung neu definiert, auch Lehrerinnen und Lehrer haben sich innerhalb der neu geschaffenen partizipativen Strukturen und durch das Schulprogramm mit, über ihre fachlichen Kompetenzen hinausgehenden, Anforderungen auseinander zu setzen. Es geht dabei insbesondere um das Spannungsfeld von "pädagogischer Freiheit und Verantwortung“ im Unterricht.

Das Hessische Schulgesetz regelt in Paragraph 86 die Rechtsstellung der Lehrerinnen und Lehrer. Abs. 2 lautet: "Die Lehrerinnen und Lehrer erziehen, unterrichten, beraten und betreuen in eigener Verantwortung im Rahmen der Grundsätze und Ziele der §§ 1 bis 3 sowie der sonstigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften und der Konferenzbeschlüsse. Die für die Unterrichts- und Erziehungsarbeit der Lehrerinnen oder des Lehrers erforderliche pädagogische Freiheit darf durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften und Konferenzbeschlüsse nicht unnötig oder unzumutbar eingeengt werden. Lehrerinnen und Lehrer sind

¹¹ Schulleitung und Schulaufsicht. Neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. OECD/CERI-Seminar Innsbruck 1997, Studienverlag Innsbruck-Wien, 1998. Eine anwachsende Zahl von Veröffentlichungen Mitte der 90er Jahre in Zeitschriften und Sammelbänden verknüpfen Praxiserfahrungen in der Frage der neuen Steuerung der Schulentwicklung einer " selbstständigen" Schule mit wissenschaftlichen Beiträgen. Zuletzt im Luchterhand-Verlag erschienen z.B. Rolff , H.G./ Schmidt, H.G.: " Brennpunkt Schulleitung und Schulaufsicht" 2002; B. Brackhahn, R. Brockmeyer, P. Gruner " Schulaufsicht und Schulleitung Band 5 der Reihe „Qualitätsverbesserung in Schulen und Schulsystemen – QuiSS“, 2004 im Zusammenhang mit dem gleichnamigen Modellvorhaben der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung.

verpflichtet, sich regelmäßig fortzubilden und einen Nachweis über die Erfüllung dieser Verpflichtung zu führen." ¹²

H. Becker hat sich in seinem Essay 1954 für die Wiedergewinnung der pädagogischen Freiheit des Lehrers durch eine Auflockerung der Verwaltungspraxis stark gemacht. Tatsächlich ist in den letzten Jahrzehnten der Verwaltungsaufwand weiter gestiegen und durch die Entwicklung zur "selbstständigeren" Schule wird die „pädagogische Freiheit“ der unterrichtlichen Arbeit weiter zu Gunsten der pädagogischen Eigenverantwortung der Schule und damit auch der Rechenschaftslegung gegenüber dem Staat, den Eltern und der Öffentlichkeit eingeschränkt. H. Avenarius hat das Spannungsfeld wie folgt beschrieben:

"Die pädagogische Freiheit ist eine pflichtgebundene Freiheit, die ihren Grund und ihre innere Rechtfertigung in der Erziehungsaufgabe des Lehrers findet.... Die pädagogische Freiheit wurzelt in der vorrangig durch den Lehrer wahrzunehmenden Staatsaufgabe, erfolgreich Schule zu halten und in dem Recht der Schüler auf ihre vom Lehrer zu fördernde Selbstentfaltung.... Sie endet dort, wo die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Schulwesens und die Bildungsinteressen der Schüler beeinträchtigt werden. Die sich ausbreitende Tendenz, die Schulen gesetzlich zu verpflichten, sich ein eigenes Profil zu geben und dieses in einem von der Schule zu beschließenden Schulprogramm festzulegen, dürfte sich auch auf das Spannungsverhältnis zwischen pädagogischer Freiheit des Lehrers und pädagogischer Eigenverantwortung der Schule als Ganzer auswirken."¹³

H. Avenarius schlägt vor, diese Problematik durch Personallenkung zu lösen. Wo immer möglich und vertretbar, sollen die Personalwünsche der Schulen von der Schulverwaltung berücksichtigt werden. Diese Entwicklung wurde in einzelnen Bundesländern bereits grundsätzlich eingeleitet: Mit "schulscharfen" Einstellungen werden unter Beteiligung und Mitsprache der Schulen zum Beispiel in Hessen derzeit knapp 40% aller Stellen mit wachsender Tendenz über Ausschreibungen u. a. im Internet besetzt. Es hebt jedoch nur bedingt das genannte Spannungsfeld auf. Ursache dafür ist der anstehende Generationswechsel in der Lehrerschaft und der damit verbundene Lehrerbedarf, der bereits heute zu Lehrermangel in

¹² HSCHG i.d.F. v. 29.11.2004 GVBl. I. S. 330.

¹³ H. Avenarius a.a.O. S. 343 ff.

Unterrichtsfächern führt. Schulen sind zur Deckung des Fachbedarfs gezwungen Lehrkräfte einzustellen, die nicht notwendigerweise mit dem für die Schule geltenden Schulprogramm übereinstimmen. Die Lehrerbildung befindet sich zwar derzeit in einer Modernisierungsphase, trotzdem ist die Ausbildung zum Fachlehrer und „Einzelkämpfer“ nicht überwunden.

Aus der Erfahrung hessischer Schulpraxis mit Schulprogramm und Evaluation kann festgestellt werden, dass sich in der Regel die Lehrkräfte auf der Stufe 1 einer Skala der Ergebnisverantwortung für die Leistungen einer Schule befinden, die sich wie folgt darstellt:¹⁴

- Stufe 1: individuelle Verantwortung: jede Lehrkraft ist verantwortlich für ihren Unterricht, ihre Fächer, ihrer Lerngruppe oder Klasse
- Stufe 2: systematische Verantwortung: jede Lehrkraft verantwortet Prozess und Ergebnis ihres Unterrichts datengestützt, im Vergleich mit anderen, über mehrere Jahre
- Stufe 3: systemische Verantwortung: jede Lehrkraft stellt den Zusammenhang zwischen ihrer systematischen Verantwortung mit der Leistung der gesamten Schule bezogen auf Schulprogramm und Budget her
- Stufe 4: regionale Verantwortung: jede Lehrkraft sieht den Zusammenhang der individuellen, systematischen und systemischen Leistungen im regionalen Verbund bei der Kooperation mit anderen Schulen und der Öffnung der Schule und beteiligt sich an gemeinsamen Strategien zur Qualitätsentwicklung und -sicherung.

Es handelt sich bei dieser Systematisierung nicht um eine Bewertungsskala. Im Kontext zur "pädagogischen Freiheit" und der Verantwortung für die Leistungen einer Schülerin, eines Schülers der Schule wird die Ergebnisverantwortung, die sich im erfolgreichen Schulbesuch letztlich widerspiegelt, künftig stärker hinterfragt werden. Die pädagogische Freiheit hat keine Alibifunktion hinsichtlich von Kooperations- und Teamfunktionen, die eine Grundlage für Schulerfolg darstellen. Gerade die

¹⁴ Dieses Stufenmodell basiert auf Erkenntnissen des Autors aus dem Projekt „Internationales Netzwerk Innovativer Schulen“ der Bertelsmann-Stiftung, das nachfolgend ausführlicher beschrieben wird und der Mitarbeit im „Qualitätsmanagement“ in der Bildungsregion Groß-Gerau. Es greift die Diskussion in diesen Projekten zur Frage der Rechenschaftslegung und Ergebnisverantwortung auf, die international unter dem Begriff „accountability“ geführt wird.

hessischen Versuchsschulen, hier insbesondere die Helene-Lange-Schule in Wiesbaden und die "Offene Schule Kassel-Waldau", belegen mit ihrer Unterrichtsorganisation, wie wichtig kooperative Arbeitsformen für die Leistungen der Schule insgesamt sind. Mit der Bildung von Jahrgangsteams, die von der Jahrgangsstufe 5 bis zu Jahrgangsstufe 10 die Verantwortung für jedes einzelne Kind über einen Zeitraum vom Eintritt in die Schule bis zum Abschluss an dieser Schule die Verantwortung übernehmen, wird dafür die Grundlage gelegt.

3.1.3 „Autonome“ Schule und Schulträger

Die Entwicklung der "autonomen" Schule stand von Anfang an nicht nur unter dem Aspekt der pädagogischen Eigenverantwortung. Bereits Anfang der neunziger Jahre hatten in Hessen Schulträger begonnen, den Schulen die finanziellen Mittel für den Schulbetrieb in Form begrenzter Budgets zur Verfügung zu stellen. Dies betraf Gelder für Lehrmittel, Reinigungsdienste und Schulmöbel, später auch Bauunterhaltungsmittel. Erweitert wurden diese finanziellen Ressourcen der Schulen durch Sonderprogramme insbesondere im Bereich der Energieeinsparungen. Mit dem Schulgesetz von 1992 wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, auch in begrenztem Umfang Honorar- und Werkverträge für besondere Unterrichtsvorhaben oder Betreuungs- und Ganztagsangebote von Landesseite zur Verfügung zu stellen. Mit der Einführung von Bildungsregionen seit 2002 können diese Mittel an den Schulen zusammengeführt werden und sind zum Teil über das Haushaltsjahr hinaus übertragbar. Mit dieser als "Budgetierung" bezeichneten Entwicklung vergrößern sich die Handlungsspielräume der Schulen, erhöhen sich andererseits ihre Verantwortung und Rechenschaftslegung über die finanziellen Ressourcen gegenüber Staat und Öffentlichkeit.

Pädagogische Selbstständigkeit und Ressourcenverantwortung als Kennzeichen der „autonomen“ Schule wurden in Hessen seit dem Jahre 2003 unter der mit absoluter Mehrheit regierenden CDU weiter ausgebaut. Mit der Novellierung des Schulgesetzes im November 2004 wurde das Programm "Selbstverantwortung plus" gestartet, das auf der Basis des novellierten § 127 eine erweiterte Selbstverwaltung und Eigenverantwortung sowie rechtliche Selbstständigkeit auf der Grundlage einer Kooperationsvereinbarung zwischen Schulen und Staatlichem Schulamt und auch dem Schulträger ermöglichen. Dabei können die Schulen bei der

Stellenbewirtschaftung, der Personal- und Sachmittelverwaltung sowie in der Unterrichtsorganisation und inhaltlichen Ausgestaltung des Unterrichts selbstständige Entscheidungen treffen. Voraussetzung dafür ist, dass die Standards der Abschlüsse den an den anderen Schulen erworbenen Abschlüssen entsprechen müssen und diese Abschlüsse bundesweit anerkannt sind.¹⁵ In die erste Phase der Umsetzung des Projektes "Selbstverantwortung plus" werden berufliche Schulen einbezogen, aber abzusehen ist, dass in einem gewissen zeitlichen Abstand auch andere Schulformen beteiligt werden.

Der § 127 c. steht unter der Überschrift "Weiterentwicklung der Selbstverwaltung" und grenzt sich daher von dem weiterhin bestehenden § 14 "Schulversuche und Versuchsschulen" ab, die ganz allgemein die Weiterentwicklung des Schulwesens fördern sollen. Trotzdem ist das Fortbestehen dieses Paragraphen nur aus der Tatsache zu erklären, dass man die bisher bestehenden Versuchsschulen und Schulversuche nicht automatisch in ein Schulkonzept überführen kann, das sich im Wesentlichen an marktwirtschaftlichen Grundsätzen orientieren soll.

Das Spannungsfeld zwischen pädagogischer "Autonomie" und ökonomischer Orientierung wird für alle Schulen in Hessen künftig deutlich werden. Erklärtes Ziel der CDU – Landesregierung ist es, Hessen zum "Bildungsland Nr.1" zu machen¹⁶. Zur Qualitätssicherung gehören neben der Unterrichtsgarantie Leistungsvergleiche durch Vergleichsarbeiten und Abschlussprüfungen (output und outcomes). Die eingesetzten Haushaltsmittel werden als Kosten für die Bildungsgänge mit den jeweiligen Abschlüssen der Schulform zugeordnet. Über Zielvereinbarungen sollen die Mittel den Schulen zur Verfügung gestellt werden. Die Schulen haben im Rahmen ihrer Rechenschaftspflicht ihre Leistungsergebnisse zu veröffentlichen. Veröffentlicht werden auch die Schulberichte der externen Evaluation, die ab dem Schuljahr 2005/2006 eingeführt wird.

Bereits im Jahre 1999 hat der hessische Ministerpräsident Roland Koch kurz nach Übernahme der Regierungsverantwortung in einem Beitrag für die Bertelsmann-Stiftung mit dem Titel "Plädoyer für ein Bildungssystem der Spitzenklasse" darauf

¹⁵ Hessisches Schulgesetz (HSchG) i.d.F. v. 29.11.2004 § 127c.

¹⁶ Dieser Satz wird in der Öffentlichkeit als parteipolitischer Slogan verstanden, er ist jedoch aus Sicht des Ministerpräsidenten eine „Vision“ der „Unternehmensphilosophie“ des „Konzerns Hessen“.

hingewiesen, dass Deutschland sich im Rahmen des globalen Wettbewerbs erheblichen neuen Anforderungen an unser Bildungssystem stellen muss und zugleich mehr Transparenz eingefordert: "Mehr Transparenz ist angesagt. Begriffe wie Qualitätssicherung, "Ranking" oder Zielkontrolle für Schulen und andere Bildungseinrichtungen könnten auch in unserem Bildungssystem zu festen Größen werden. Wenn Eltern und Schüler auch nur begrenzte Schlussfolgerungen aus solchen Vergleichsdaten ziehen können, wird die Offenlegung von Minderleistungen in einer Stadt, einem Regierungsbezirk oder einem Bundesland politischen Druck auf die Verantwortlichen erzeugen und am Ende einer solchen Entwicklung werden die ständige Qualitätskontrolle und zumindest landesweit einheitliche Abschlüsse für die verschiedenen Schulformen stehen müssen." ¹⁷

Die Realisierung der vorn beschriebenen Vorhaben begann im Schuljahr 2003/2004 mit der Einführung der zentralen Abschlussprüfungen für Hauptschulen und Realschulen. Im Schuljahr 2006/2007 wird das zentrale Abitur folgen. Bereits seit dem Schuljahr 2001/2002 werden die Ergebnisse des verbindlichen Mathematikwettbewerbes der 8. Klassen der Schulen im Internet sowohl als Einzel- als auch regionales Ergebnis veröffentlicht. Auch die Ergebnisse der Abschlussprüfungen werden veröffentlicht und mit der Einführung der externen Evaluation werden die Schulberichte öffentlich zugänglich sein.

Diese Entwicklung ist einerseits im Rahmen internationaler Vergleiche nicht ungewöhnlich, bemerkenswert ist aber, dass in Hessen, das als Bundesland im föderalen System die Einführung von Bildungsstandards vorantreibt, die Ökonomisierung deutlich als Regierungspolitik formuliert ist. Aus der Pädagogik entwickelt sich Tendenzen gegen eine derartige ausschließlich "output-" und "outcomes" - definierte und gesteuerte Schule. R. Messner hat in seinem Beitrag "Was Bildung von Produktion unterscheidet - oder die Spannung von Freiheit und

¹⁷ Koch, R.: Plädoyer für einen Bildungssystem der Spitzenklasse in Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Zukunft gewinnen - Bildung erneuern. Wilhelm Goldmann Verlag, München, 1999 S. 102/103. Dieses 1999 erschienene Essay ist öffentlich weitgehend unbemerkt geblieben. Darin wird die Bildungspolitik klar den ökonomischen Notwendigkeiten im Rahmen der globalen Wirtschaft untergeordnet und mit den Formeln "Flexibilität + Bildung = Schnelligkeit" - gemeint ist eine hohe Innovationsrate - und "Leistung + Bildung = Freiheit" die neue Ökonomie der Bildung begründet.

Objektivierung und das Projekt der Bildungsstandards"¹⁸ auf die Bedeutung der bildenden Schule mit den Dimensionen „Lebens- und Erfahrungsraum für Kinder und Jugendlichen“, „kulturellen Raum“, „Lebenswelt mit sich ergänzenden Lehr-, Lernformen“ aufmerksam gemacht. Die "Lernende Schule" als „polis“ knüpft an den pädagogischen Vorstellungen von Hentig's an. Sie greift im Prinzip die Kritik auf, die schon H. Becker in anderer Weise am Prüfungs- und Versetzungssystem 1954 äußert hat.

3.2 Die Steuerung der Schulentwicklung - die Rolle der Unterstützungssysteme im Kontext regionaler Qualitätsentwicklung

Der Begriff der "Steuerung der Schulentwicklung" kommt in der ersten Hälfte der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts auf und steht in engem Zusammenhang mit der "Autonomie" der Schule.¹⁹ Die sich über Schulprogramme selbst steuernde Schule benötigt eine andere Beratung und Unterstützung durch die Schulaufsicht (M. Schratz, H.-G. Rolff, H. Lange u.v.a.).

"Die Veränderungen der Aufgaben und Rolle der Schulaufsicht im Zuge der Dezentralisierung des Schulwesens bringt der einzelnen Schule mehr Steuerungsmacht. Für die Schulaufsicht ergibt sich daraus eine neue Definition des Selbstverständnisses, das durch eine stärkere Berücksichtigung der einzelnen Schule als Organisationseinheit gekennzeichnet ist. Das Schulprogramm stellt das zentrale Steuerungsinstrument für den einzelnen Schulstandort dar, welches die Schulaufsicht im Sinne einer Meta-Evaluation begutachtet. In Reaktion darauf setzt sie ihrerseits Maßnahmen der systemischen Intervention. Das aus den Schulprogrammen gewonnene Steuerungswissen dient der regionalen Schulentwicklung."²⁰

¹⁸ Messner, R. Was Bildung von Produktion unterscheidet. – oder die Spannung von Freiheit und Objektivierung und das Projekt der Bildungsstandards. In: Die Deutsche Schule , 8. Beiheft „Bildung und Standards“ Juventa-Verlag, Weinheim 2004.

¹⁹ Die umfangreiche pädagogische Bibliothek des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung , Frankfurt am Main, verzeichnet unter dem Stichwort „Steuerung“ im Jahre 1995 4 Titel, im Jahre 2004 sind es 372 von insgesamt 135.313 Titel.

²⁰ Schratz, M.: Brennpunkt Schulleitung und Schulaufsicht. Die Schulaufsicht und die teilautonome Schule. a.a.O. S 27 bis 42

Dieses Zitat verdeutlicht nachdrücklich die grundlegend veränderte Sichtweise von Schule, Schulentwicklung und Bildungsverwaltung/Schulaufsicht. Schule wird als eine "lernende Organisation" betrachtet, als System der Selbststeuerung, die von außen zu beraten und zu unterstützen ist.

Um die Dimensionen dieser Veränderungen der Sichtweise auf die Fragen der Schulentwicklung und ihrer Steuerung in den letzten 10 Jahren verstehen zu können, ist ein Rückblick auf die historischen Schritte notwendig. H. G. Rolff hat diesen Perspektivenwechsel in seinem Artikel "Von der Bildungsplanung zur Schulentwicklung" als einen "weltweiten Paradigmenwechsel von der zentralstaatlichen Schulplanung zur Entdeckung der Einzelschule als Gestaltungseinheit" bezeichnet.²¹

Ausführlich hat sich von Recum²² in einem Essay 1997 mit der Frage der Steuerung nach dem 2. Weltkrieg auseinander gesetzt. Er beschreibt die historische Situation, in der die politischen Entscheidungsträger in wachsendem Maße planungsorientiert handelten. Planung und Steuerung waren aus seiner Sicht im Grundverständnis identische Begriffe. Dieser Einschätzung kann so für den Bildungsbereich nicht gefolgt werden, da sich die Planung von Schulentwicklungen in den 60iger Jahren des vorigen Jahrhunderts in zunehmenden Maße von den rein organisatorischen und quantitativen Zielsetzungen zu stärker ideologisch motivierten Zielen hin orientierte, Beispiele sind die Einrichtung integrierter Gesamtschulen oder das Festhalten an Hauptschulkonzepten.

Bereits Ende der 50er und Anfang der 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts wurden erste bildungsökonomische Forschungsergebnisse veröffentlicht, die die Zusammenhänge von Bildung und wirtschaftliche Wachstum aufzeigten und Bildung als eine wichtige Antriebskraft für Fortschritt und Wandel der Wirtschaft und Gesellschaft darstellten. Eine Folge war die Erkenntnis, mehr Kindern und Jugendlichen den Zugang zu höheren Bildungsabschlüssen zu verschaffen (G. Picht). Gesamtstaatliche Bildungsplanung wurde zu einem Prinzip der

²¹ Rolff, H.G.: Selbstorganisation, Gesamtsteuerung und Koppelungsprobleme. Luchterhand-Verlag, Neuwied, 1998 a.aO. S 62 ff.

²² Recum, H.von: Bildungspolitische Steuerung oder die Kunst, das Unmögliche möglich zu machen. Mskript. Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Frankfurt am Main, 1997 ISBN 3-88494-191-7.

Bildungspolitik, in Deutschland eng verknüpft z.B. mit dem "Bildungsgesamtplan" des Deutschen Bildungsrates Anfang der 70er Jahre.²³

In der "planungseuphorischen" Phase bis etwa Ende der 70er Jahre wuchsen zugleich die Bürokratien an. Die als "Bürokratisierung" empfundene Entwicklung im Bildungsbereich (sie lässt sich begrifflich in die Zeit der "verwalteten" Schule und der „verrechtlichten" Schule einteilen) hielt durchaus Schritt mit der Expansion in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung (z. B. Sozial- und Gesundheitswesen). Doch setzte bereits frühzeitig Kritik ein, da derartige bürokratische Strukturen als nicht vereinbar mit den pädagogischen Aufgaben im Schulbereich angesehen wurden.

In den achtziger Jahren löste im politischen und wissenschaftlichen Diskurs auf dem Hintergrund neuer volks- und betriebswirtschaftlicher und organisationssoziologischer Erkenntnisse der Steuerungs- den Planungs- ab. Im Zusammenhang mit der Entbürokratisierungsdebatte, dem Ruf nach dem „schlanken Staat", gewann die Forderung nach der Einführung von Marktmechanismen als Alternative an Gewicht. "Dezentralisierung, Deregulierung und Autonomisierung wurden zu den wichtigsten Gesichtspunkten der Reform der Bildungssysteme in vielen Ländern " so Lassnig auf dem OECD/CERI - Seminar "Die Vielfalt orchestrieren" 1999²⁴ in Rheinfelden.

Im Zusammenhang mit der als Paradigmenwechsel bezeichneten Hinwendung der Bildungspolitik zur selbstständigen Schule in den neunziger Jahren fand der Steuerungs- den Planungs- zunehmend Eingang in Bildungspolitik und Pädagogik.

²³ von Recum führte dazu aus: „Die Notwendigkeit von *Bildungsplanung* folgt aus der Dynamik moderner Gesellschaften, der Interdependenz von Bildungswesen, Wirtschaft und Gesellschaft und dem Mangel an wirksamen Koordinationsmechanismen und Steuerungsverfahren in diesem Bereich. Bildungsplanung ist demzufolge ein Instrument vorausschauender Koordination, da es dazu dient, Umfang, Art und regionale Verteilung der Bildungseinrichtungen und deren Nutzung mit der demographischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung in Einklang zu bringen." Er stellt aber gleichzeitig fest, dass der Bildungsgesamtplan einseitig an dem Nachfrageansatz orientiert sei und die Zusammenhänge von Beschäftigungsmöglichkeiten und Bildungsnachfrage sowie Berufsbildung und Wirtschaftswachstum vernachlässige. Es fehle die finanzpolitische Absicherung der bildungspolitischen Ziele. In: *Bildungsökonomie im Wandel*. Westermann Verlag, Braunschweig 1978 S.45 ff.

²⁴ Lassnig, L. Zentrale Steuerung in autonomisierten Bildungssystemen in: *Die Vielfalt orchestrieren*. Steuerungsaufgaben der zentralen Instanz bei größerer Selbstständigkeit der Einzelschulen. Studienverlag, Innsbruck-Wien-München, 1999 S. 112.

Die Entwicklung von Planung und Steuerung in Hessen nach dem 2. Weltkrieg wird in dem historischen Teil der Arbeit aufgezeigt. Es soll deutlich werden, wie Planung und Steuerung der bildungspolitischen Entscheidungen in Schulentwicklungsprozesse umgesetzt wurden und dies von Reformen der Schulaufsicht sowohl organisatorisch als auch in der inhaltlichen Aufgabengestaltung begleitet wurde. Als ein Beispiel wurde die Planung und Organisation der Entwicklung von Mittelpunktschulen und Förderstufen herangezogen. Besonders die Entwicklung der Förderstufe in Hessen, bundesweit Orientierungsstufe, verdeutlicht die Komplexität eines "double-bind"-Prozesses: die gesellschaftspolitische Interessenlage an der Ausschöpfung aller Begabungsreserven (hinter der die Erkenntnis über die Wechselwirkung von gut ausgebildeten, hoch qualifizierten Arbeitskräften und der Wirtschaftskraft eines Landes stand) und die pädagogische Vorstellung von der Förderung jedes einzelnen Kindes.

Letztlich entstand in den 50er und 60er Jahren eine Situation, in der die bildungspolitischen Vorstellungen mit den pädagogischen Intentionen übereinstimmten, in der Sprache der heutigen Organisationssoziologie deckten sich „bottom-up“ und „top-down“. Dieser fast als Idealzustand zu bezeichnende Planungs- und Entwicklungsprozess, der noch in der Empfehlung des Deutschen Bildungsrates zur Orientierungsstufe überparteilichen Konsens fand, hielt nur kurze Zeit. Die auf die Förderstufe/Orientierungsstufe aufbauende Schulstruktur (dreigliedriges Schulsystem vs. Gesamtschule) wurde, ausgelöst durch gesellschaftspolitische Auseinandersetzungen über die hessischen Rahmenrichtlinien Gesellschaftslehre und Deutsch, zum parteipolitischen Zankapfel.

Die Erkenntnis, dass bildungspolitische Planung und Organisation von Schulentwicklung im Widerspruch gesellschaftspolitischer Interessen nicht lineare um- und durchsetzbar ist, so von Recum, führte in der zweiten Hälfte der 70er und in den 80er Jahren zu einer Legitimationsproblematik. In Hessen wurde dies in den 80er Jahren zunehmend als „Reformstau“ empfunden. Wirtschaftliche Probleme, Haushaltsdefizite, rückläufige Schülerzahlen (Einstellungsstopp bei Grundschullehrkräften), das Scheitern des sog. Förderstufenabschlussgesetzes und der bis zum Staatsgerichtshof getragene Rechtsstreit über die Eignungsfeststellung für den Besuch weiterführender Schulen sind dafür Belege. Eine Umorientierung

zeichnete sich erst zu Beginn der 90er Jahre mit der Verlagerung der bildungspolitischen Diskussion auf die "autonome" Schule und der nicht nur terminologisch begründeten Verwendung des „Steuerungs begriffes“ ab.

Die in Hessen durch rasch aufeinander folgende Schulgesetze seit 1992 (1997, 1999, 2002, 2004) immer deutlichere Konkretisierung der Vorstellung von einer selbstständigen Schule - unabhängig von jeweiligen Regierungskoalitionen - , steht nicht erst in den letzten fünf Jahren in sehr engem Kontext zu einer marktwirtschaftlichen Orientierung, die durch dezentralisierte, deregulierende Funktionen unter dem Aspekt der „Entbürokratisierung“ eine Verschlinkung des Staatapparates als einen wichtigen Erfolg ansieht.

Mit der Einführung der Schulkonferenz (1992) und später der pädagogischen Eigenverantwortung der Schulen durch Schulprogramm und Evaluation (1997) war für die Schulen der Paradigmenwechsel zur „Autonomie“ als ein pädagogisches Konzept erkennbar. Dementsprechend wurde eine recht hohe Akzeptanz erzielt. Dies galt auch für die Staatlichen Schulämter, die legitimiert wurden, die Schulprogramme zu prüfen und Ihnen auch formal zuzustimmen. Die Schulaufsicht wurde bewusst aus der externen Evaluation der Schulen herausgehalten. Dies beeinflusste sehr wesentlich das Steuerungsverhalten, da die Staatlichen Schulämter sich auf ein dialogisches Verfahren im Zustimmungsverfahren zu den Schulprogrammen als Prozess mit den Schulen verständigten. Die Beratung und Unterstützung der Schulentwicklung der Schulen im Zusammenhang mit der Zustimmung zu den Schulprogrammen wurden als eine Kernaufgabe angesehen. Im historischen Teil der Arbeit wird deshalb dieses Beispiel für eine veränderte Art der Steuerung von Schulentwicklungsprozessen aufgegriffen.

Unter dem Einfluss internationaler Entwicklungen (zum Beispiel der internationalen Leistungsvergleichen TIMMS und PISA) rückten seit 2003 auch in Hessen wettbewerbs- und effizienzorientierte Aspekte der "autonomen" Schule zunehmend in den Mittelpunkt. Beeinflusst durch die in Hessen seit dem Jahre 1998 beschlossene Einführung der "Neuen Verwaltungssteuerung" mit Kosten-Leistung Rechnung (K-L-R), der damit verbundenen Umsteuerung der kameralistischen Haushaltsführung und eines in der Wirtschaft angewendeten EDV-gesteuerten Buchungssystems (SAP/HR)

sollen auch künftig in der Bildungsverwaltung Leistungen unter Effizienzaspekten erfolgen.

Die Bildungsverwaltung und damit verbunden die Steuerungsprozesse des Landes wurden erneut umgestaltet (2004): das Hessische Landesinstitut für Pädagogik wurde aufgelöst, die regionale Lehrerfortbildung den 15 Staatliche Schulämtern übertragen, zentrale Lehrerfortbildungsangelegenheiten wie Professionalisierung des Schulmanagements dem neue gegründeten Amt für Lehrerbildung angeschlossen. Gleichzeitig wurde im Haushaltsgesetz des Landes erstmals im Jahre 2002 mit der Einrichtung einer Bildungsregion begonnen, die zur Unterstützung der selbstständigen Schule eine Ressourcenbündelung der Landesmittel und der Mittel des Schulträgers für die einzelne Schule ermöglicht. Mit der Einrichtung von Bildungsregionen, die bis zum Jahre 2008 abgeschlossen sein soll, wird einer Steuerungsform angestrebt, die eine möglichst effiziente Steuerung der personellen und finanziellen Ressourcen und damit eine Verbesserung schulischen „outputs“ sichern soll. Über Zielvereinbarungen mit den einzelnen Schulen sollen entsprechende Arbeitsvorhaben zur Effizienzsteigerung festgelegt werden. Gleichzeitig wird das Budget der Staatlichen Schulämter über einen „Zentrale Mandantenstelle“ ebenfalls mit Zielvereinbarungen gesteuert. Bildungspolitische Prioritäten der jeweiligen Landesregierungen sollen dann durch zentrale Zielvereinbarungen zu „strategischen Zielen“ erfolgen.

Die Landesregierung beabsichtigt, im Rahmen der „Neuen Verwaltungssteuerung“ das gesamte administrative System - nicht nur den Bildungssektor - sondern alle Ministerien und nachgeordnete Behörden und Einrichtungen in Hessen bis zum Jahr 2008 auf diese neue „Verwaltungskultur“ umzustellen.

Nach derzeitigem Sachstand könnte das Bildungssystem unter diesen ökonomischen Aspekten (out-put und outcomes- orientiert) wie folgt gesteuert werden:

- Der Landtag regelt die grundlegenden Rahmenbedingungen des Schulwesens (Haushaltsgesetz, Schulgesetz) auf der Grundlage jeweiligen Regierungsprogrammen.

- Das Kultusministerium schließt für bestimmte strategische Ziele für einen bestimmten Zeitraum Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den zuständigen nachgeordneten Behörden (Staatlichen Schulämtern, Institut für Qualitätsentwicklung, Amt für Lehrerbildung) ab, begleitet von einem Controllingssystem.
- In den Bildungsregionen werden zwischen Staatlichen Schulämtern und Schulträgern gemeinsame Entwicklungsziele für die Region festgelegt, die in Zielvereinbarungen mit den einzelnen Schulen einmünden und von einem Controllingssystem begleitet werden.
- Die selbstverantwortliche Schule steuert ihre eigene Schulentwicklung über das Schulprogramm mit interner und externer Evaluation auf der Basis der zugewiesenen Ressourcen.

Dieses Steuerungssystem der „Neuen Verwaltungssteuerung“ beeinflusst Rolle und Funktion aller im Bildungssystem Beteiligten und wird deshalb später gesondert dargestellt werden.

N. Luhmann²⁵ ist gegenüber dem Steuerungsanspruch der Politik grundsätzlich skeptisch und vertritt die Auffassung, dass der selbstreferentielle Charakter gesellschaftlicher Teilsysteme (zum Beispiel die "autonome" Schule, d. Verf.) gegen Steuerungsimpulse anderer Teilsysteme unempfänglich macht. Aber nicht nur die Frage der systemischen Steuerung ist hier zu sehen. Im Schulbereich geht es prinzipiell um die Verbesserung des Unterrichts, des Lern- und Lehrprozesses. Eine Verbesserung der Leistung des einzelnen Kindes im Rahmen des Bildungssystems und damit die Steigerung der Leistung des gesamten Systems hängen eng mit den personalen Fähigkeiten der Lehrkräfte und nicht nur von dem Steuerungsverhalten des Systems selbst ab. Oder wie Luhmann es formuliert: "Viel mehr hängt Schulerziehung primär davon ab, dass die Schüler die Lehrer verstehen. Die Pädagogik beginnt, wenn der Lehrer zu verstehen sucht, ob er verstanden worden ist."²⁶

²⁵ Luhmann, N.: Schriften zur Pädagogik, Suhrkamp-Verlag, Frankfurt am Main, 2004 S. 48 ff.

²⁶ Luhmann, a.a.O. S. 77.

Auch Lassnigg – unter Bezug auf amerikanische Literatur – verweist auf die Problematik, markt- oder produktionsorientierte betriebliche Modelle auf pädagogische Prozesse zu übertragen. Lehr-Lern-Prozesse werden als „inherently non-technical“ eingestuft. "Die Deutung der Basisprozesse im Schulwesen als „weiche“ Prozesse, deren Gestaltung nicht unabhängig vom " Produktionsprozess“ selbst möglich ist, stellt die Lehrer und Lehrerinnen und deren Einbindung in das Steuerungssystem ins Zentrum der Aufmerksamkeit."²⁷

Systemische Steuerung bildungspolitischer Entwicklungen ist unter marktwirtschaftlichen und auf Effizienz ausgerichteten Vorgaben zu einseitig. Von Recum plädiert deshalb für ein Mischsystem von Selbst- und Fremdsteuerung: "Es ist ein Gebot der Vernunft, die Problemlösungsfähigkeiten der Adressaten der Steuerungspolitik, über die sie aufgrund ihrer Problemnähe und Problemkenntnisse verfügen, sowie ihre Fähigkeit zur Selbstorganisation und Selbststeuerung zu nutzen. Um Erfolg bemühte moderner Steuerungspolitik bedarf der aktiven partnerschaftlichen Einbeziehung der Adressaten der Politik in das Steuerungshandeln."²⁸

Dies ist zwar prinzipiell richtig, greift aber insofern zu kurz, als die Entwicklung von kooperativen Beziehungen zwischen den Schulen und den regionalen Partnern einen weiteren wichtigen Aspekt der Steuerung des Systems darstellt. Die Staatlichen Schulämter haben ihr bisheriges Steuerungsverhalten als dialogisches Verfahren bezeichnet. Dies hat sich bisher auf die Einzelschule bezogen. Mit der Konzeption einer "regionalen Qualitätsagentur" und unter Einbeziehung der Entwicklungen zu Bildungsregionen dürfte dieses Verfahren in der sich abzeichnenden Entwicklung in Hessen aufwändiger und komplexer werden.

Für die Entwicklung und die Perspektiven der Schulaufsicht in Hessen ist daher auch eine Rückbesinnung auf die strukturellen, organisatorischen und pädagogischen Entwicklungslinien der eigenen Rolle wichtig, um an der künftigen Gestaltung des Schulwesens verantwortlich mitarbeiten, mitgestalten und steuern zu können. Der Auftrag zur Beratung, Unterstützung aber auch Kontrolle der „selbständigeren“

²⁷ Lassnigg, a.a.O. S. 141.

²⁸ von Recum a.a.O. S.38.

Schule im Spannungsfeld ökonomischen Effizienzdenkens und pädagogischer Verantwortung ist aus der Kontinuität ihrer historischen Entwicklung zu gestalten.

4. Schulaufsicht in Hessen - ein historischer Rückblick auf Planungs- und Steuerungsansätze

In den ersten beiden Jahrzehnten der Bundesrepublik stand der Aufbau der Funktionsfähigkeit des gesamten politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systems im Vordergrund des politischen Handelns. In Hessen scheiterten u. a. daran die Reformansätze von Erwin Stein. Bereits Mitte der 50er Jahre wurde mit der Landschulreform und der Einrichtung von Mittelpunktschulen (Großer Hessenplan 1958) eine grundsätzliche Weichenstellung für die Entwicklung von Gesamtschulen in Hessen ab Mitte der 60er Jahre gelegt. Nach dem Georg Picht 1964 die Bildungskatastrophe ausgerufen hatte, entstand zwischen den Parteien ein großer Konsens über die Gestaltung der Grundschule und den Aufbau einer gemeinsamen Jahrgangsstufe 5 und 6 als Förderstufe oder Orientierungsstufe. Im Zusammenhang mit den gesellschaftlichen Veränderungen in der zweiten Hälfte der 60er Jahre (Studentenrevolte, 1. SPD/FDP-Koalition unter Willy Brandt) entbrannte in Hessen mit der Einrichtung von ersten integrierten Gesamtschulen auf der Grundlage der Empfehlungen des Deutschen Bildungsrates und der Vorlage von Rahmenrichtlinien unter Kultusminister von Friedeburg ein „Kulturkampf“, der bis heute seine Auswirkungen zeigt. Während bei der „Landschulreform“ die Schulaufsicht, hier insbesondere die Schulräte für die Volksschulen, die Umsetzung der Schulentwicklungsplanungen vor Ort verantworteten, wurden in den Auseinandersetzungen um die Einführung der integrierten Gesamtschulen und die Einführung der „Hessischen Rahmenrichtlinien“ das „Hessische Institut für Lehrerfortbildung“ und das „Hessische Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung“ zu Steuerungseinrichtungen.

Die Fortschreibung des „Großen Hessenplanes“ enthielt für die 70er Jahre eine Gebietsreform, die die Vielzahl der hessischen Gemeinden und kleineren Landkreise zu größeren Gemeinden und Landkreisen zusammenband. Es entstanden insgesamt 32 neue Landkreise und kreisfreie Städte, die zugleich als Schulträger rechtlich verankert wurden. Ihnen wurde die Schulentwicklungsplanung, und damit die Steuerung der Schulangebote übertragen.

Entsprechend der Stärke der größeren Landkreisen und der Städte wurde im Rahmen einer Funktionalreform die Einrichtung von 26 Staatlichen Schulämtern vorgesehen.

Es gab damit drei ausgebaute Schulaufsichtsebenen mit Steuerungsfunktionen: Kultusministerium, drei Regierungspräsidien mit „Kultusabteilungen“ und 26 Staatliche Schulämter unter der Leitung der Landräte bzw. Oberbürgermeister.

Nach einer Konsolidierungsphase für die Schulaufsicht in den 80er Jahren wurde mit dem Schulgesetz von 1992 eine weitere grundlegende Veränderung der Bildungsverwaltung eingeleitet: mit der Verpflichtung der einzelnen Schule zu mehr Eigenverantwortung und ab dem Schuljahr 1997/98 mit der Einführung des Schulprogramms reduzierte die Landesregierung die staatliche Schulaufsicht. Die zuständigen Abteilungen der Regierungspräsidien wurden aufgelöst, die Zahl der Staatlichen Schulämter auf 15 verkleinert. Mit der Übertragung der Dienstvorgesetzeneigenschaft auf die Schulleiter und der höheren Eigenverantwortung der Einzelschule stellte sich die Steuerungsfrage der Schulentwicklung neu.

4.1 Rolle und Funktion der Schulaufsicht von 1945 bis 1975 im Rahmen der planwirtschaftlichen Ansätze der Schulentwicklung

4.1.1 Aufbauphase und Kontinuitäten

Nach Kriegsende hatte General Eisenhower mit der Proklamation Nr. 2 vom 19. September 1945 die Voraussetzungen für die Etablierung eines groß-hessischen Staates aus dem ehemaligen Verwaltungsgebiet Land Hessen und der ehemaligen preußischen Provinz Hessen-Nassau, ohne die an Rheinland-Pfalz fallenden Gebiete, geschaffen. Erster, von der Militärregierung eingesetzter, Ministerpräsident wurde Karl Geiler. Am 30. Juni 1946 fand auf der Grundlage eines auf Anordnung der amerikanischen Militärregierung erlassenen Wahlgesetzes die Wahl für die „Verfassungsberatende Groß-Hessische Landesversammlung“ statt. Sie hatte die Aufgabe, den Entwurf einer Verfassung des Landes Groß-Hessen auszuarbeiten. Am 1. Dezember 1946 fanden die Abstimmung über die hessische Verfassung und die

Wahl zum ersten Hessischen Landtag statt, der die Umbenennung der in der Proklamation bezeichneten Gebiete in "Hessen" beschloss.

Die Gründung Hessens basierte damit auf einem Rechtsakt der amerikanischen Regierung. Die Gründung des Bundeslandes Hessen wurde in der politisch-historischen Bewertung als demokratischer Vorgang gesehen, weil die amerikanische Besatzungsmacht eine Volksabstimmung zur Grundlage der künftigen Landesverfassung zugelassen hatte.²⁹

Nach dem Kriegsende stand der Aufbau einer funktionsfähigen und demokratisch legitimierten Verwaltung des Landes im Mittelpunkt der politischen Bemühungen. Für die Militärregierung und die eingesetzte Landesregierung war es erforderlich, auch auf vorhandene Verwaltungsstrukturen zurückzugreifen: so wurde die Bezirksregierung für die ehemalige Provinz Starkenburg, später auch Oberhessen, in Darmstadt gebildet und erhielt am 21. April 1945 die erforderlichen Befugnisse zur Umsetzung der Anordnungen der Militärregierung, später der eingesetzten Landesregierung. Es folgten die Regierungspräsidien in Kassel für die ehemalige preußische Provinz Kurhessen am 1. Mai 1945 und in Wiesbaden für die ehemalige preußische Provinz Nassau am 10. Mai 1945.³⁰

Rechtsgrundlagen waren für den Schulbereich weiterhin im allgemeinen noch das preußische Volksschulgesetz vom 2.12.1936 mit Durchführungsverordnungen und Ausführungsanweisungen für die Regierungsbezirke Kassel und Wiesbaden und das Gesetz, das Volksschulwesen im Volksstaat Hessen betreffend, vom 25.10.1921, das bis zum 31.3.1944 terminiert war und zum 1.4.1945 außer Kraft trat. Seine einzelnen Bestimmungen galten jedoch gewohnheitsrechtlich fort.³¹

Die Aufgaben der Regierungspräsidenten für Schule und Schulaufsicht wurden ursprünglich in der Regierungsinstruktion vom 23.10.1817 (§ 2 Nr. 6 und § 18 GS S.

²⁹ Möller, K. P. in: Die Konstituierung des Landes "Groß-Hessen " vor 50 Jahren. Hessische Schriften zum Föderalismus und Landesparlamentarismus Nr. 6 - Hessischen Landtag, 13.10.1995, S.13.

³⁰ Verfassung des Landes Hessen und Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland mit einer Einführung und einem Anhang. 55. neubearbeitete Auflage 2002, herausgegeben vom Hessischen Kultusministerium, Wiesbaden S 30ff.

³¹ Die Amtsführung des Lehrers. Schulrecht. Hrsg. Gustav Tiemann et al. Ausgabe für das Land Hessen; Pädagogischer Verlag Schwann; Düsseldorf 1. Auflage 1953 Seite 131ff.

248) festgelegt. Mit der „Kabinettsordre“ vom 31.12.1825 wurde die Bildung von Schulabteilungen unter der Bezeichnung „Abteilungen für die Kirchenverwaltung und das Schulwesen“ angeordnet. Die Abteilungen waren Kollegialbehörden mit Beschlussfassungsrecht und dem Recht der Unterzeichnung der Reinschrift von Erlassen für jedes ihrer Mitglieder. Mitglieder waren Regierungsräte und Schulräte für die inneren Angelegenheiten und Verwaltungsbeamte für die äußeren Schulangelegenheiten. Der Abteilungsleiter führte seit 1920 die Amtsbezeichnung Regierungsdirektor. Dieser konnte auf Grund des Gesetzes vom 8.7.1920 sowohl ein höherer Verwaltungsbeamter hat als auch ein Schulfachmann sein.³²

Mitglied einer Kollegialbehörde zu sein, war für die schulfachlichen Aufsichtsbeamten Grundlage ihres Selbstverständnisses bis zur Auflösung dieser Abteilungen im Jahre 1997 (siehe auch die Ausführungen in den folgenden Abschnitten). An diesem Grundverständnis änderte auch die Vereinfachungsverordnung von 1932, geändert 1933, nichts, die die Aufgaben der Abteilungen für Kirchen- und Schulwesen auf den Regierungspräsidenten (Präsidialsystem) übertrug und damit in eine hierarchische Struktur überführte.

Der Wegfall der kollegialen Beschlussfassung und die Leitung der Geschäftsführung nach dem Vorbild der bisherigen Präsidialabteilung mit einem vorgesetzten Abteilungsleiter führten zwar u. a. zu dem so genannten Dienstweg, der sich insbesondere nach Einrichtung der Staatlichen Schulämter im Jahre 1977 oftmals als verwaltungshemmend erwies, insgesamt blieben aber unter anderem die gewohnheitsrechtlich entstandenen regionalen Zuständigkeiten der einzelnen schulfachlichen Aufsichtsbeamten unberührt. Die „Vereinfachung“ der Verwaltung lag insbesondere in der Übertragung der äußeren Schulangelegenheiten auf den Landrat als selbstständige Behörde und für den Teil der inneren Schulangelegenheiten auf den Schulrat. Gefordert wurde eine besonders enge Zusammenarbeit zwischen dem Landrat und dem Schulrat auf dem Gebiet des Schulwesens. Der Landrat hatte dem Schulrat ausreichend Gelegenheit zu Stellungnahmen zu geben, weil die Ausübung der Schulverbandsaufsicht auf die Gestaltung des inneren Schullebens vielfach zurückwirken konnte, auch der Schulrat hatte den Landrat über den Stand der in seiner Verantwortung liegenden Aufgaben

³² Die Amtsführung des Lehrers a.a.O. S.218 ff.

auf dem Laufenden zu halten. Der Schulrat als staatlicher Schulaufsichtsbeamter war selbstständige Behörde und trug die Verantwortung, der Regierungspräsident war lediglich Aufsichts- und Beschwerdeinstanz.³³

Die Aufrechterhaltung der Verwaltung und die gewohnheitsrechtlichen Anwendungen der vorgenannten Rechtsgrundlagen wurden im Rahmen der Aufbauphase des Landes Hessen nur langsam verändert. Die mit der Hessischen Verfassung eingeführten „Grundsätze der Bildung und Erziehung“, wie sie nachfolgend dargestellt werden, berührten den Verwaltungsaufbau und die dort geregelten Zuständigkeiten nur in einem Punkt: Mit Erlass vom 28.11.1947 wurde der Landeschulbeirat eingerichtet. Ihm gehörten neben Vertretern der politischen Parteien des Landtages, der Kirchen und Religionsgemeinschaften, der Wirtschaft, der Presse, der Gewerkschaften, der Lehrervereinigungen auch Vertreter der verschiedenen Schulformen an. Das Beratungsgremium hatte den Auftrag, Vorschläge für die Reform der Schule auf demokratischer und sozialer Grundlage auszuarbeiten, zur Lehrplanreform und zur Lehrerausbildung sowie zu der Herausgabe von Schulbüchern Gutachten zu erstatten.³⁴

Mit dieser partizipativen Struktur sollte eine möglichst breite Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppierungen an der Schulreform gewährleistet werden. Die Arbeit des Landeschulbeirates betraf nur mittelbar das direkte Verwaltungshandeln der dem Ministerium nachgeordneten Schulabteilungen der Regierungspräsidien und Schulräte. Er stellte aber bereits zu diesem Zeitpunkt ein wichtiges Informationsinstrument für die nachgeordneten Schulaufsichtsbehörden dar, da über die nicht an einen Dienstweg gebundenen Vertreter frühzeitig über Entwicklungen unterrichtet wurde (z. B. in den Kreiselternebeiräten oder den Schulausschüssen der Kreistage, an deren Sitzungen Schulräte teilnahmen). Zilien hat die Informationsfunktion des Landeschulbeirates in zweierlei Richtung beschrieben: Einmal sollte er sich für seine Beratungen möglichst breit informieren können, zum anderen eine offene Diskussion ermöglichen.³⁵

³³ Die Amtsführung..., a.a.O. S. 218 ff.

³⁴ Die Amtsführung..., a.a.O.S. 255 ff.

³⁵ Zilien, J. Der Schulpolitiker. Politisches Wirken und Ideale eines Nachkriegspolitikers Hrsg. Von A. Hedwig und G. Menk, Marburg 2004 S. 149.

Mit der hessischen Verfassung wurden im Kapitel V „Erziehung und Schule“ in den Artikeln 55 bis 62, die bis heute unverändert geblieben sind, die Grundsätze der Bildung und Erziehung, Gemeinschaftsschule, Mitbestimmung der Eltern und das Toleranzgebot geregelt. Der Artikel 56 regelt in Abs. 1 die allgemeine Schulpflicht. Dort wird weiter ausgeführt: "Das Schulwesen ist Sache des Staates. Die Schulaufsicht wird hauptamtlich durch Fachkräfte ausgeübt."³⁶ Die Verfassung regelt u. a. die Unterrichtsgeldfreiheit, den Religionsunterricht und das Recht der Eltern an der Gestaltung des Unterrichtswesens mitzubestimmen. Ein für die künftige Schulpolitik in Hessen wichtiger Punkt ist die im Art. 59 Abs. 2 enthaltene Formulierung: „Der Zugang zu den Mittel-, höheren und Hochschulen ist nur von der Eignung des Schülers abhängig zu machen.“³⁷

4.1.2 Die erste Schulstrukturdebatte – die 6-jährige Grundschule

Bis heute spielt die Frage der Gliederung des Schulwesens (Schulstruktur) in den bildungspolitischen Debatten in Hessen eine besondere Rolle. Im Kern geht es um die bestmögliche Verwirklichung des Rechtes auf Bildung in der öffentlichen Schule, zu deren Besuch alle Kinder verpflichtet sind. Gesellschaftlich und politisch unbestritten ist die mit der Weimarer Verfassung 1919 eingeführte gemeinsame vierjährige Grundschule. Die Gliederung und Ausgestaltung der weiterführenden Schulen ist - allerdings nicht nur in Hessen - seit 1945 ein zentraler Dissenspunkt der Parteien.

Ludwig von Friedeburg hat in seiner Ausarbeitung " Bildungsreform in Deutschland. Geschichte und gesellschaftlicher Widerspruch." die Zugangs- und Eignungsaussage in der Verfassung als einzigen Hinweis zur Schulorganisation aufgefasst.³⁸ Er wollte damit auf die Hintergründe der Debatte um die Frage von Schulstruktur und Schulorganisation hinweisen. Nach seiner Auffassung hat die Verfassung an keiner Stelle eine Festlegung auf Schulformen formuliert. Es wäre nie aus dieser Eignungsformulierung rechtlich abgeleitet worden, dass daraus eine Gliederung des Schulwesens in Hauptschule, Mittelschule und Gymnasium zu folgern sei, ebenso

³⁶ Verfassung des Landes Hessen S. 158.

³⁷ Verfassung..., a.a.O. Seite 159.

³⁸ Friedeburg, L. von: Bildungsreform in Deutschland. Geschichte und gesellschaftlicher Widerspruch , Suhrkamp-Verlag 1989 S. 305.

wenig, dass eine andere, z. B. stufenbezogene Organisation, des Schulwesens dadurch auszuschließen sei.

Von Friedeburg hat die Auseinandersetzung um die Organisation des Schulwesens nach dem Zweiten Weltkrieg auf dem Hintergrund seiner Erfahrungen als hessischer Kultusminister, der eine stufenbezogene Gliederung des Schulwesens während seiner Amtszeit (1969 – 1972) anstrebte, geschrieben. Aus dem Blickwinkel der Steuerung der Schulentwicklung ist es auch aus heutiger Sicht interessant, dass sich Fragen des Kulturföderalismus in den letzten einhundert Jahren in der Bildungspolitik an der Gestaltung von zwei Schuljahren aufzeigen lassen, dem fünften und sechsten Schuljahr.

Schon nach dem 1. Weltkrieg war es nicht gelungen, eine einheitliche Schule bis zum 8. Schuljahr durchzusetzen. Aus heutiger Sicht grenzt es beinahe an ein Wunder, dass es 1920 in der Weimarer Verfassung gelungen ist, wenigstens eine vierjährige gemeinsame Schule (Grundschule) in Deutschland einzurichten. Artikel 7 des Grundgesetzes (Schulwesen) enthält in Abs. 6 eine Formulierung, die für die meisten Menschen heute kaum mehr verständlich ist, aber auf die schwierige Ausgangslage zur Zeit der Weimarer Verfassung und auch heute noch hinweist: "Vorschulen bleiben aufgehoben."³⁹ Dies waren die Einrichtungen, in denen in der Regel Kinder aus so genannten besseren Verhältnissen auf privater Basis auf das Gymnasium vorbereitet wurden. Zu weitergehenden Struktur- und Organisationsreformen war die deutsche Gesellschaft weder nach dem 1. Weltkrieg noch nach dem 2. Weltkrieg fähig, obwohl gerade nach dem 2. Weltkrieg dafür bessere Voraussetzungen bestanden als ein Vierteljahrhundert zuvor, da die amerikanische und britische Militärbehörde im Rahmen der „Umerziehungsprogramme“ auch für eine Veränderung der Schulstruktur eintraten.

Insbesondere die amerikanische Militärregierung - die " Umerziehung des deutschen Volkes " nach der Nazibarbarei verfolgend - glaubte, durch die organisatorische Umgestaltung des Schulwesens auch eine gesellschaftsverändernde Einstellung zu erreichen. Mit der Direktive Nr. 54 des Kontrollrats "Hauptgrundsätze für die Demokratisierung der Erziehung in Deutschland " wurde unter anderem der Aufbau

³⁹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1) zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2002 BGBl. I S. 2862.

eines Einheitsschulsystems verlangt. In Hessen hat die Militärregierung ausdrücklich die Einführung der sechsjährigen Grundschule befohlen.⁴⁰

Kultusminister Schramm (CDU), ein Oberstudiendirektor aus Geisenheim, hatte 1947 in dieser Frage in Opposition zur Militärregierung gestanden. Unter Berufung auf die besonders schweren Lebensbedingungen und die Notwendigkeit einer gründlichen Berufsausbildung verteidigte er die überkommene Schulgliederung und die Gabelung der Wege im 11. Lebensjahr zu den praktischen Berufen einerseits und zu den wissenschaftlichen andererseits.⁴¹

So war es für die amerikanische Militärregierung ein Hinhaltenmanöver des neuen amtierenden Kultusministers Stein (CDU), der als Jurist mit der Frage nach der legislativen Bedeutung dieser Direktive einen Aufschub für die Umsetzung bis Ostern 1950 erreichte, damit lange genug, da im Zuge der Gründung der Bundesrepublik Deutschland das Besatzungsstatut den Einfluss der Militärregierung beendete.

Dabei hatte Stein tatsächlich in seinem Schulgesetzentwurf eine 6jährige Grundstufe mit einer "elastischen Gestaltung" und einer Aufgliederung in Zweige vom 7. Schuljahr an vorgesehen. Er begründete dies wie folgt: "Wenn die Erziehung dazu beitragen soll, eine Gemeinschaft des Volkes zu schaffen, dann sind ein gemeinsames Schulleben, gemeinsame kulturelle und soziale Erfahrungen die Voraussetzung. Dieses Ziel lässt sich nur durch eine einfache, klare und organische Gliederung des Bildungsaufbaus in einem Erziehungssystem erreichen. Dieser Bildungsaufbau erfordert die einheitliche, in sich gegliederte Schule, in der die einzelnen Schulzweige gleichwertig sind."⁴²

⁴⁰ Stein, E.: Vorschläge zur Schulgesetzgebung in Hessen. Hirschgraben -Verlag, Frankfurt am Main 1950
Zitat: " So verlangt der Befehl des Amtes der Militärregierung für Hessen vom 9.8.1948 ausdrücklich die Einführung der sechsjährigen Grundschule. Diese Befehl hat, so weit er sich auf den Ausbau des Schulwesens bezieht, folgenden Wortlaut:

6a.“ Die Direktive der Militärregierung verlangt eine sechsjährige Grundschule...

7. Deshalb werden Sie angewiesen, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um sicherzustellen, dass keine Schüler, die das fünfte Schuljahr beginnen, zur Mittelschule oder zur höheren Schule in dem ersten Schuljahr, dass nach dem Datum diese Direktive oder in den folgenden Jahren beginnt, zugelassen werden, und dass keine Schüler, die das sechste Schuljahr beginnen, zur Mittelschule oder zur höheren Schule im zweiten Schuljahr zugelassen werden, dass nach dem Datum diese Direktive oder in den folgenden Jahren beginnt. "

⁴¹ von Friedeburg, Ludwig, Bildungsreform... a.a.O S. 305.

⁴² Stein a.a.O. S. 13.

Diese Grundstufe sollte den Verschiedenheiten der Begabungen und der unterschiedlichen Geschwindigkeiten des Lernens Rechnung tragen. Stein sah sich damit im Widerspruch zu dem Befehl des Amtes der Militärregierung, der eine undifferenzierte sechsjährige Grundschule einführen wollte. Mit seinen Definitionen der einzelnen Zweige der Mittelstufe ab dem 7. Schuljahr hat Stein bereits vorweggenommen, was in Hessen 40 Jahre später im Schulgesetz durch die Definition von Bildungsgängen erfolgte.

Der Gesetzentwurf trägt nicht nur reformerische Züge. Er stellt im Grunde genommen eine Vision dar, über die bis heute in der hessischen Schulpolitik gestritten wird. Mit seiner Aussage: "Wenn man die innere Einheit nur in einem gemeinsamen Unterbau erblickt, dann erweist sich die Einheit, die im Oberbau in mehrere wesensverschiedene Zweige zerfällt, doch nur als scheinbar. So ist in der Geschichte der Schulreform das ständige Schmerzenskind die organische Verbindung zwischen dem Unter- und dem Oberbau gewesen."⁴³ verweist er einerseits auf die schon lange historisch belegte pädagogische Diskussion der Übergangsprobleme zwischen den Schulstufen und weist fast schon prophetisch darauf hin, welche bildungspolitischen und pädagogischen Auseinandersetzungen in den nächsten 50 Jahren besonders auch in Hessen über dieses "Schmerzenskind" geführt werden sollten.

Stein musste sich nicht nur gegenüber der Militärregierung durchsetzen, insbesondere der aktive Philologenverband und der Landeselternbeirat wehrten sich vehement gegen die Abschaffung des grundständigen Gymnasiums. Nach der FDP versagte auch die CDU ihrem Kultusminister die Unterstützung. Der Gesetzesvorschlag wurde nicht mehr weiterverfolgt.

4.1.3 Stein's Vorstellungen einer Veränderung der Schulverwaltung

Dies war umso bedauerlicher, als Stein neben diesem "Schulgesetz" gleichzeitig ein Gesetz über die Schulverwaltung und die Schulaufsicht kontextuell entworfen hatte. Aufgrund des zersplitterten Rechtszustandes, es galten teils Bestimmungen des Volksstaates Hessen, teils preußische Vorschriften, teils reichsrechtliche Anordnungen nach gewohnheitsrechtlichen Anwendungen, insbesondere aber das

⁴³ Stein a.a.O. S.13.

preußische Gesetz über die Aufhebung von Schuldeputationen und die Berufung von Schulbeiräten vom 26. März 1935, das jegliche demokratische Schulverwaltung aufgehoben hatte, hielt er ein solches Gesetz für vordringlich. Wie bereits beschrieben, waren Schulverwaltung und die Schulaufsicht in den tradierten Strukturen weiterhin tätig. Stein wollte die Verwaltung des Schulwesens demokratisieren und die Verantwortlichkeit der bei der Gestaltung der Schule mitwirkenden Gruppen, der Eltern, Lehrer und Gemeinden stärken und damit zugleich den bürokratischen Einfluss zu Gunsten der Selbstverwaltung zurückdrängen. Er erstrebte einen Interessenausgleich zwischen den inneren und äußeren Schulangelegenheiten in einer Schulverwaltung, die sich durch die verschiedenen Organe mit getrennten, aber sich überschneidenden Zuständigkeiten häufig selbst behinderte.⁴⁴

Diese Möglichkeit sah er in der Einrichtung von Schulvorständen auf örtlicher und regionaler Ebene und entsprechenden Schulausschüssen. Die Aufgaben der Schulvorstände bezogen sich auf die allgemeine Schulverwaltung (Ausführung der Anordnungen der Schulaufsichtsbehörde, Vorbereitung des Schulhaushaltes, Mitwirkung bei der Berufung von Lehrern), die des Schulausschusses/Kreisschulbeirates auf allgemein-pädagogische Fragen, die Gestaltung des Schulwesens in der Gemeinde bzw. dem Kreis, in der Unterstützung der Arbeit der Elternbeiräte und der Pflege der Verbindung zwischen den Schulgattungen. Dementsprechend war die Zusammensetzung unterschiedlich: die Schulvorstände bestanden aus ständigen und gewählten Mitgliedern, die in der Arbeit der politischen Gemeinde (Bürgermeister, Gemeindevertreter, Ortsangehörige) standen und in denen auch der Staat durch die Lehrer, eventuell auch durch den Stadtschulrat, die Kirche und die Eltern einen Einfluss erhielten und die Verbindung zwischen der Gemeindevertretung, der Gemeindeverwaltung und der unteren oder mittleren Schulverwaltung herstellten. Den Vorsitz in den Schulvorständen führte der Bürgermeister oder der Landrat. Im Ortsschulausschuss/Kreisbeirat saßen nur Vertreter der Lehrerschaft und der Elternschaft zu gleichen Teilen, die in geheimer Wahl gewählt wurden. Beide sollten auf dem Boden völliger Gleichberechtigung miteinander arbeiten. Dem Landesschulbeirat wurden Anhörungsrechte bei

⁴⁴ Stein a. a. O S.68 ff.

Schulgesetzen, Einrichtungen von Schulen oder Feststellung der Messzahl für die Lehrerstellen und anderes zugewiesen.⁴⁵

Erst ein Vierteljahrhundert später hat der Deutsche Bildungsrat in seinen Empfehlungen zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen ein ähnliches Konzept partizipativer Strukturen vorgeschlagen. Anders als von Stein noch gesehen, war für den Bildungsrat Ausgangspunkt seiner Vorschläge/Empfehlungen die Eigenverantwortung der Schule: "Verstärkte Selbstständigkeit der einzelnen Schulen bedeutet Verlagerung von Entscheidungskompetenzen im Zusammenhang der staatlichen und kommunalen Verwaltungen an die einzelne Schule. Innerhalb dieses Rahmens sollen die Schulen handeln und entscheiden. Die verstärkte Eigenverantwortung der Institution Schule erfordert, dass Lehrer, Schüler und Eltern an ihr beteiligt werden (Partizipation)..... Durch Partizipation sollen die gemeinsame Verantwortung und das Zusammenwirken der Lehrer, Schüler und Eltern in dem sozialen System Schule ermöglicht und gestärkt werden."⁴⁶

Hinsichtlich der Gliederung der Schulaufsicht hielt Stein an der Dreistufigkeit fest, schlug aber vor, regionale Berufsschulräte und gymnasiale Oberschulräte zu berufen. Auch bezüglich der Ausgestaltung der Schulaufsicht wurde von Stein an der traditionellen Aufgabe im Wesentlichen festgehalten.

Betrachtet man die heutige Bemühungen zur Weiterentwicklung des festgefahrenen Verhältnisses zwischen den Schulträgern und den Staatlichen Schulämtern bzw. dem Kultusministerium bezüglich gemeinsamer regionaler Schulentwicklung z.B. in den neuen Bildungsregionen Groß-Gerau und Main-Taunus-Kreis mit ihren partizipativen Organisationsstrukturen, kann man ansatzweise verstehen, mit welcher umfassenden Konzeption Kultusminister Stein einen demokratischen Neuanfang vorschlug.

⁴⁵ Stein a .a. O. S. 70

⁴⁶ Deutscher Bildungsrat. Empfehlungen der Bildungskommission." Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen Teil I Verstärkte Selbstständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern"; a.a.O. S. 17.

4.1.4 Das Rollenverständnis der Schulräte in der Aufbauphase

Im Jahre 1950 hatte die SPD die absolute Mehrheit bei den Landtagswahlen gewonnen. Unter ihrer Verantwortung wurde 1953 ein Schulverwaltungsgesetz beschlossen, das die organisatorischen und strukturellen Fragen des Schulwesens nicht berührte. Aufbauend auf dem Gesetz, das Volksschulwesen im Volksstaat Hessen betreffend vom 25.10.1921 und unter Einbeziehung des Gesetzesvorschlags von Stein regelte dieses Gesetz die Einrichtung von Schulvorständen auf Gemeinde- und Kreisebene. Die Zusammensetzung der Gremien entsprach im Großen und Ganzen den Vorschlägen von Stein, in der Zuständigkeit wurden die Verantwortungen aber sehr klar von den pädagogischen, inneren Schulangelegenheiten getrennt. Es sind nur Angelegenheiten geregelt, die sich auf die Schulträgerverantwortung beziehen oder sie berühren, wie z. B. die Schulpflichtverlängerung eines Kindes oder die Überweisung in eine Sonderschule. Auch im Binnenverhältnis ist der Gemeindeschulvorstand nur bei bestimmten grundsätzlichen Schulträgerangelegenheiten zu hören, die klar dem Gemeindevorstand selbst zugeordnet sind, wie z. B. bei der Errichtung, Erweiterung oder Schließung einer Schule, bei baulichen Veränderungen oder der Veräußerung von Grundvermögen, das Schulzwecken gewidmet ist. Zur Aufgabe und Funktion der Schulaufsicht äußerte sich dieses Gesetz nicht.

In dieser Aufbauphase hatte die Schulaufsicht auf allen Stufen überwiegend mit der Sicherstellung eines geordneten Unterrichtsbetriebes zu tun. Die Flüchtlingsströme aus dem Osten, nach dem Juniaufstand 1953 verstärkt auch aus der sowjetisch besetzt Zone, bedeuteten ständige organisatorische Veränderungen und neue Lehrereinstellungen. Ein wenig konnte der vorhandene Lehrermangel Mitte der 50er Jahre durch den Zustrom von Lehrkräften aus der DDR aufgefangen werden.

Bemerkenswert ist der pädagogische Impetus der Schulräte in dieser Zeit. Wie aus den wenigen Veröffentlichungen, insbesondere in pädagogischen Zeitschriften, hervorgeht, wurde in der Ausbildung der jungen Lehrerinnen und Lehrer, für die sie zuständig waren, mit viel Empathie gearbeitet. Deutlich wird bei der Lektüre ein Spannungsfeld, das sich aufgrund der zurückliegenden Zeit der nationalsozialistischen Diktatur aufgebaut hat: die Schulräte wollten beraten und nicht mehr inspizieren. "Auf die Art dieser Aufsicht kommt es an. Und da ist es nicht

bedeutungslos, dass wir Schulaufsichtsbeamte nicht Schulinspektoren heißen, sondern Schulräte. Nicht das Inspizieren und Revidieren ist unsere Hauptaufgabe, sondern das Beraten und Helfen."⁴⁷

Erwin Schwartz, der später den "Arbeitskreises Grundschule" gründete und Professor an der Frankfurter Abteilung für Erziehungswissenschaften der Johann-Wolfgang-von-Goethe-Universität wurde, hat in einem Beitrag mit dem Titel "Der Schulrat kommt!" im Jahre 1955 auf das Problem der Demokratisierung hingewiesen: In seiner Beispielgeschichte wird der Schulrat, der überraschend montags an eine Schule kommt, von den Lehrkräften vertrauensvoll empfangen und in der Rolle eines Beraters für den Unterricht akzeptiert. Der Autor unterstellt ein Vertrauensverhältnis zu einer Person, die nicht zuletzt auch Repräsentant des Staates ist und entsprechende Aufsichtsfunktionen wahrzunehmen hat. Er schildert kurz das gemeinsame Aufarbeiten der am gemeinsam erlebten Unterrichtsbeispiel aufgetretenen Fragen und beschreibt die weitere Wirkung dieses Besuches u. a. den damit verbundenen kritische Visitationsbericht des Schulrates mit Abschrift für den Lehrer und die anschließende Konferenz. Er zitiert einen Lehrer, der diese Geschichte so kommentierte: "Wenn das nicht nur einmal, sondern überall Wirklichkeit oder wenigstens Möglichkeit ist, dann ist die Schulreform ausgebrochen!", und fährt fort: "Im Blick auf unsere Kinder wollen wir das Neue im Lebensstil des Mit- und Füreinander Wirklichkeit werden lassen..... Daran führt uns kein Weg vorbei, es sei denn, wir gingen jenen Weg zurück zum obrigkeitlichen oder gar totalitären Denken, den wir doch eben erst unter schweren Opfern hinter uns gebracht haben."⁴⁸

Viele Schulräte und Oberschulräte dieser Zeit haben sich über ihre Rolle und Wirkung möglicherweise Illusionen gemacht. Ihr pädagogisches Engagement steht nicht infrage und ist nachweisbar. Trotzdem hatte diese Berufsgruppe schon zu diesem Zeitpunkt ein Autoritätsproblem. Die Rolle des "pädagogischen Übervaters, der belohnt und bestraft", sollte sich im nächsten Jahrzehnt grundsätzlich verändern. Die singuläre Steuerung pädagogischer Entwicklungsprozesse an einzelnen Schulen

⁴⁷ Köster, H. L.: Produktive Schulaufsicht in: Pädagogische Rundschau 1957/58 Aloys Henn Verlag , Ratingen, S. 193ff.

⁴⁸ Schwartz, E. :Der Schulrat kommt! In: Westermanns Pädagogische Beiträge, Braunschweig 1955 S. 538ff.

oder in einzelnen "Aufsichtsbereichen" sollte durch immer umfassendere gesetzliche Regelungen oder ministerielle Weisungen ersetzt werden.⁴⁹

4.1.5 Erste Verankerung der Schulaufsicht in einem Schulverwaltungsgesetz

Das Schulverwaltungsgesetz vom 28. Juni 1961⁵⁰ greift zum ersten Mal pädagogische Entwicklungen auf, die auf Grund der besonderen Situation in einzelnen Regionen des Landes durch Initiativen vor Ort entstanden waren. So wurde zum Beispiel bereits 1955 in der Region Starkenburg am Schuldorf Bergstraße, das in unmittelbarer Nähe zur renommierten privaten Odenwald-Schule (Gesamtschule) lag, die erste Förderstufe in Hessen eingerichtet. Dies lag durchaus im Interesse des Kultusministeriums, das bereits früh Lehrplanrichtlinien für das 5. und 6. Schuljahr zur Erleichterung des Übergangs zu den weiterführenden Schulen erlassen hatte.

Als Reaktion auf diese Entwicklung „von unten“ wurde im Schulverwaltungsgesetz ein neuer Paragraph 3 eingeführt "Versuchs- und Modellschulen": "In Versuchs- und Modellschulen sollen neue pädagogische und organisatorische Ideen erprobt werden, die für die Entwicklung des Schulwesens bedeutsam sind."⁵¹

In Bezug auf die Unterhaltung der öffentlichen Schulen wurde die gesamte partizipative Struktur des Gesetzes von 1953 verändert. Es wurde klar geregelt, wer Schulträger ist und verantwortlich für die Errichtung und Fortführung der Schulen. Im Kontext zur Entwicklung der hessischen Gemeindeordnung wurden Schuldeputationen eingerichtet, die im Wesentlichen Anhörungsrechte erhielten.

Die staatliche Schulaufsicht wurde ebenfalls neu geregelt: erstmals wird unter Bezug auf Art. 56 Abs. 1 der Hessischen Verfassung in einem Schulverwaltungsgesetz festgelegt, dass sie

⁴⁹ Einen „romanhaften“, stimmigen Eindruck über die damalige Schulsituation gibt Kempowski, W. in seinem Roman „Heile Welt“, Verlag Albrecht Knaus 1998.

⁵⁰ " Gesetz über die Unterhaltung und Verwaltung der öffentlichen Schulen und die Schulaufsicht“ (Schulverwaltungsgesetz - SCHVG-) vom 28. Juni 1961 GVO-BI. v. 30.06.1961.

⁵¹ SchVG. a.a.O. S.88

- die Fachaufsicht über die öffentlichen und privaten Schulen einschließlich der Aufsicht über die Durchführung der Schulpflicht,
- die Dienstaufsicht über die Lehrer und Erzieher der öffentlichen und die Aufsicht über die Lehrer und Erzieher der privaten Schulen und
- die Rechtsaufsicht über die Verwaltung und Unterhaltung der öffentlichen und privaten Schulen durch die Schulträger wahrnimmt.

Schulaufsichtsbehörden sind der Schulrat und der Landrat, der Regierungspräsident sowie der Minister für Erziehung und Volksbildung. Dem Landrat als Behörde der Landesverwaltung wurde die Rechtsaufsicht über die Volksschulen, Realschulen und Sonderschulen des Landkreises übertragen und § 51 des Gesetzes regelt, dass die Fachaufsicht hauptamtlich durch Beamte ausgeübt wird, die die Befähigung zum Lehramt an einer der von ihnen zu beaufsichtigten Schulformen besitzen. Sie sollen sich in ihrem Lehramt bewährt haben und für den Aufsichtsdienst geeignet sein. Zusätzlich wurde geregelt, dass für besondere Aufgaben der Fachaufsicht hauptamtliche Lehrer als Fachberater bestellt werden können.⁵²

Wie bereits von Stein und später in dem Gesetz von 1952 vorgesehen, regelt auch hier ein Absatz das besonderer Verhältnis von inneren und äußeren Schulangelegenheiten: "§ 53(4): Schulrat und Landrat haben in Angelegenheiten, die in erheblichem Maße die Fach- oder Dienstaufsicht und die Rechtsaufsicht zugleich betreffen, ein Einvernehmen anzustreben. Kommt ein Einvernehmen nicht zu Stande, so entscheidet der Regierungspräsident."⁵³

Für die Schulaufsicht in den kreisfreien Städten gelten die gleichen Regelungen, wobei ausdrücklich betont wird, dass die beauftragten städtischen Beamten die Schulaufsicht nach den Weisungen des Regierungspräsidenten ausüben und sie an Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung und Weisungen des Magistrats und der Schuldeputation nicht gebunden sind. Auf diese Besonderheit der städtischen Beamten wird später noch einmal eingegangen werden.

Ein entscheidender Paragraf dieses Schulgesetzes für die weitere bildungspolitische Entwicklung und Diskussion in Hessen war die Regelung des § 5

⁵² SCHVG. §§49 ff. a.a. O. S.95.

⁵³ ebenda S. 95.

"Mittelpunktschulen" (1) Für die Schüler wenig gegliederter ländlicher Volksschulen sollen günstig gelegene Schulen geschaffen werden. Diese Maßnahme setzt voraus, dass der Besuch der Mittelpunktschulen wegen der Kürze des Schulweges oder wegen der Verkehrsbedingungen zumutbar ist.

(2) Mittelpunktschulen sollen nach Möglichkeit voll ausgebaut werden.

(3) Grundschulen sollen nur fortgeführt werden, wenn sie voraussichtlich dauernd mindestens 20 Schüler haben werden."⁵⁴

4.1.6 Die Planung von Schulentwicklung - Mittelpunktschulen

Hintergrund dieser Regelung war die Absicht der sozialdemokratischen Landesregierung unter Ministerpräsidenten Zinn (SPD), bildungsfernen Schichten auf dem Lande Aufstiegschancen zu eröffnen und gleichzeitig brachliegende Begabungspotenziale in einem Land mit einem großen Anteil an wirtschaftlich benachteiligten Agrarregionen auszuschöpfen. Grundlage war die Erstellung des „Großen Hessenplans“, den die Regierung Zinn bereits in der ersten Legislaturperiode 1951 bis 1954 vorgesehen hatte (nachdem bereits kurz nach dem Krieg der erste Hessenplan die Situation der Flüchtlinge und Heimatvertriebenen, der Kriegsschäden etc. aufgegriffen hatte), aber erst nach der Volkszählung 1960/61 mit den dann gesicherten Daten der Bevölkerungsstruktur in Auftrag gab. Der „Große Hessenplan“ umfasste den Zeitraum von 10 Jahren, beginnend mit dem Jahre 1965. Er sollte durchaus flexibel gehandhabt und laufend überprüft werden.

Ein Schwerpunkt war die Förderung des Baus von Volks-, Real- und Sonderschulen in den Städten und von Mittelpunktschulen auf dem Land. Noch 1959/1960 waren nur gut 17 Prozent aller hessischen Volksschulen mit acht Klassen voll ausgebaut, der Rest war einzügig bzw. zweizügig.⁵⁵ Der Plan sah eine Ausgabensteigerung zum Ausbau der Mittelpunktschulen um das Vierfache vor: 1965 sollten 26,7 Millionen, 1966 99,0 Millionen und 1967 noch einmal 98,0 Millionen DM zur Verfügung gestellt werden. In den überwiegend in städtischen Regionen liegenden Volks-, Real- und Sonderschulen stieg die Ausgabensumme von 59,1 Millionen über 93,0 Millionen an und sank 1967 auf 65,0 Millionen DM.

⁵⁴SchVG. a.a.O. S.88.

⁵⁵ Der Autor hat selbst 1963 sein "Landschulpraktikum" in einer einklassigen Volksschule im Vogelsberg mit 49 Kindern der 1. bis 8. Jahrgangsstufe absolviert. Zu diesem Zeitpunkt war die Diskussion um die Einrichtungen von Mittelpunktschulen voll entbrannt.

Parallel zu dem Ausbau der Mittelpunktschulen übernahm das Land die Schülerbeförderungskosten, so dass den Gemeindevorständen die Zustimmung leichter fiel. Trotzdem gab es im bürgerlichen Lager erhebliche Widerstände gegen diese Entwicklung mit der Begründung, dass die Kultur (z.B. die Leitung der Kirchenchöre, die historische Heimatkunde, der Volkstanz) aus den Dörfern verschwinden würde. Die Landesregierung steuerte mit dem Ausbau der Dorfgemeinschaftshäuser diese Kritik aus.

Die Vorgaben des „Großen Hessenplans“ waren durchaus realistisch: Bereits bis zum Jahr 1964 gab es 50 Schulverbünde mit mehreren Gemeinden zur Unterhaltung einer Schule und insgesamt 89 Mittelpunktschulen. 1966 waren es bereits 194 und 1968 234 Mittelpunktschulen. Besuchten im Jahre 1957 32.241 Schülerinnen und Schüler die 1034 einklassigen Volksschulen, waren es 1966 nur noch 26.463 Schülerinnen und Schüler in 643 einklassigen Volksschulen. Anzumerken ist, dass die Schülerzahlen zwischen 1960 und 1970 allein in der Grundschule um rund 75.000 anstiegen. Etwa in gleichem Umfang stieg in diesem Zeitraum die Zahl der Schülerinnen und Schüler in der Mittelstufe, besonders stark in der Realschule von knapp 54.000 auf 81.500 und im Gymnasium von knapp 59.000 auf 89.000 Schülerinnen und Schüler.⁵⁶

Der Ausbau der Mittelpunktschulen mit einem Realschulzweig und der beginnende Aufbau der Förderstufen zeigten, dass wesentlich mehr Kinder für weiterführende Schulen gewonnen werden konnten.⁵⁷

Die Vorgaben des „Großen Hessenplanes“ wurden über die Haushaltsgesetze des Landes gesteuert. Ähnlich wie Ende der 60iger Jahre, als der so genannte Schülerberg die Schulträger zum Bau neuer Gesamtschulen auf der „grünen“ Wiese zwang, war die Errichtung von Mittelpunktschulen den wachsenden Schülerzahlen (Flüchtlinge, Aussiedler, aber auch ansteigende Geburtenzahlen) geschuldet. Die

⁵⁶ Statistik zitiert nach Führ, Chr.: Schulpolitik in Hessen (1945 – 1994) in: Bildungsgeschichte und Bildungspolitik, Frankfurt am Main, 1997 S. 233 ff. Anm.: Mit dem Schuljahr 1966/67 wurde die 9. Klasse an Volksschulen (Hauptschulen) eingeführt.

Eine umfassende Analyse und Bewertung der Landschulreform hat Diederich, J. vorgenommen: Die Landschulreform im Spiegel der Pädagogischen Zeitschriften. Verlag Julius Beltz, Weinheim 1967.

⁵⁷ Großer Hessenplan , Wiesbaden 1965.

Umsetzung der finanziellen Rahmenvorgaben gelang wegen einer fast einheitlichen SPD-geführten Verantwortungsstruktur auf Landes- und kommunaler Ebene fast konfliktfrei. Die begleitende Rolle der Schulaufsicht – von einer Steuerung durch sie kann nicht gesprochen werden - wird am Beispiel der Förderstufenentwicklung kontextuell behandelt.

4.1.7 Die Einführung in der Förderstufe und die „offene“ Rolle der Schulaufsicht

Erst in der zweiten Hälfte der 60er Jahre wurde die bildungspolitische Auseinandersetzung schärfer akzentuiert: Da parallel zu dem Ausbau der Mittelpunktschulen die verstärkte Einrichtung von Förderstufen und Gesamtschulen erfolgte, begann die CDU unter Verweis auf das Schulsystem in der DDR mit der Diskussion der "sozialistischen Gleichmacherei". Bis dahin hatte auch die CDU "der damals ausbrechenden Planungseuphorie, die in einer Phase intensiven Wirtschaftswachstums dem Bildungssystem die ökonomische Schlüsselfunktion zuwies, durch einen erheblich gesteigerten Output die dringend benötigten Begabungsreserven für hoch qualifizierte berufliche Tätigkeiten in Wirtschaft, Technik und Dienstleistungsbereichen zu erschließen",⁵⁸ grundsätzlich zugestimmt.

Der damalige Geschäftsführer der CDU-Landtagsfraktion und späterer Staatssekretär im Kultusministerium, Dr. Müller-Kinet, attestierte seiner Partei bis 1968 keine programmatisch selbstständige Schulpolitik. Zwar wehrte man sich gegen die Schließung von ca. 1000 kleinen Volksschulen in den sechziger Jahren mit der Begründung kultureller Verarmung vieler Dörfer und inhumaner Schülertransporte. (Anmerkungen: im Zeitraum von 1970 bis 1985 wurden weitere 1000 Schulen aufgehoben.) Grundsätzlich aber sah er die CDU in diesem Zeitraum generell "am Rande des Geschehens". In einer nachträglichen Bewertung der bundesweiten bildungspolitischen Reformbestrebungen bezeichnete er diese Zeit als eine "der bildungspolitischen Euphorie", "des Planungsfetischismus", die Vorschläge des Deutschen Bildungsrates als "Fehlwege der Bildungsreform" und die herausragenden Persönlichkeiten diese Zeit wie Georg Picht, Ralf Dahrendorf oder

⁵⁸ Hepp/Weinacht, Wieviel Selbstständigkeit brauchen Schulen. a.a.O. S. 17.

den Vorsitzenden des Deutschen Bildungsrates, Friedrich Edding, als "professorale Propheten".⁵⁹

Im Zusammenhang mit den Beratungen des Schulverwaltungsgesetzes im Jahr 1968 sah er "keine Brücke der Verständigung mehr zwischen Regierung und Opposition"⁶⁰.

Über die Rolle der Schulaufsicht bei der Entwicklung von Förderstufen und Mittelpunktschulen in Hessen ist relativ wenig bekannt. Es ist deshalb an dieser Stelle sinnvoll, aus dem Experteninterview mit Herrn Abteilungsdirektor a. D. Klaus Tümmler zu zitieren:

T.: Ich glaube, die Sache, die Sie beschreiben, ist so zutreffend. Die Schulaufsichtsbeamten haben inhaltliche Entwicklungen in einzelnen Regionen, ob dies nun struktureller Art oder fachbezogener inhaltlicher Art war je nach ihren Schwerpunkten und Interessen wahrgenommen. Es waren Schwerpunkte der Schulentwicklung, die auf die besonderen Anforderungen des Schulamtsbereichs und das jeweilige Selbstverständnis des Schulrats bezogen waren. Es hat vielleicht eine Phase in der Organisationsentwicklung gegeben, in der dies anders war, nämlich als es um die Mittelpunktschulbildung ging. Bei diesem Prozess war die Schulaufsicht insgesamt beteiligt. Ich kenne das vom Regierungspräsidium Kassel. Da war Herr Engelhardt, der die Pläne entwickelt und geschrieben hat und da waren es die Schulräte vor Ort, die in die Versammlungen gefahren sind und die Besprechungen geführt und für die Mittelpunktschulbildung geworben haben. Es war eine Phase, bei der man den Eindruck haben kann, alle Schulräte machen die Schulentwicklung zu ihrer Aufgabe.

I: Könnten Sie das auch von den Anfängen der Förderstufe sagen? Ich erinnere mich, dass im Zuge dieser Mittelpunktschulbildung es dann darum ging, eine möglichst breite Bildungsstruktur in der Fläche zu haben und die Frage der Förderstufe, dies kam ja über den Bildungsrat, dass die von der Schulaufsicht aufgegriffen wurde? Das da mitgestaltet wurde?

⁵⁹ Müller-Kinet in: Der Weg zur stärksten Partei 1945 bis 1995. CDU Hessen. Hrsg. von Heidenreich, B. und Wolf, W. Verlag Wissenschaft und Politik 1995 Seite 177ff.

⁶⁰ Müller-Kinet a.a.O. . S. 181.

T.: Ja. Für die Förderstufe gilt dies in gleicher Weise. Aber wir sprechen, wenn wir hier von Schulaufsicht sprechen, von der Schulaufsicht für das „niedere“ Schulwesen. Wir sprechen hier nicht von der Schulaufsicht, die für die Gymnasien und beruflichen Schulen bei den Regierungspräsidien angesiedelt war, sondern von den Schulräten für die Grund- Haupt-, Real- und Sonderschulen. Die wollten natürlich aus Gründen des qualifizierten schulischen Angebotes in der Fläche die Mittelpunktschulen und die wollten auch die Förderstufe. Sie waren ganz eng mit dem Konzept verbunden. Sie haben es nicht nur umgesetzt, weil es von ihnen erwartet wurde und im Augenblick politische Tendenz war, sondern weil sie überzeugt waren, dass dies eine pädagogisch sinnvolle und richtige Entwicklung war.

Gerade diese Generation von Schulaufsichtsbeamten ist dann müde geworden, als sie gemerkt hat, dass die mit großem Engagement und erfolgreich betriebene Reform langsam bis hin zu Förderstufenaufösungen wieder zerfiel. ⁶¹

Das Schulverwaltungsgesetz von 1961 und der „Große Hessenplan“ haben beide gemeinsam, dass eine bewusste Steuerung des landesweiten Schulentwicklungsprozesses nur in begrenztem Umfang im Rahmen der üblichen Verwaltungsroutinen erfolgte: Dienstbesprechungen des Kultusministeriums und der Regierungspräsidien mit den Schulräten und Veröffentlichung von entsprechenden Erlassen bzw. Verfügungen. Sofern sich die Schulräte vor Ort persönlich engagierten, gewann die Umsetzung an Dynamik. Voraussetzung war auch, dass auf der Seite der mit absoluter Mehrheit versehenen Regierungspartei die Landräte und Bürgermeister "mitspielten". Dies war insbesondere bei der Einführung der Mittelpunktschulen von Bedeutung. Dazu gab es besondere parteiinterne Abstimmungsverfahren (Gespräche, örtliche Vorstands- oder Parteitagsbeschlüsse, aber auch personalpolitische Entscheidungen zum Beispiel bei der Besetzung von Schulleiterstellen.)

Während bei der Entwicklung der Mittelpunktschulen vor allem ein verbessertes, in Haupt- und Realschule differenziertes Schulangebot in der Fläche und damit im wesentlichen ein Organisationskonzept realisiert wurde, kam es im Zusammenhang mit der weiteren Einführung von Förderstufen zu einer vorerst tiefgreifenden

⁶¹ Experteninterview K. Tümmler s. Anhang S. 272 ff.

pädagogischen Diskussion. Die "elastische" Schule des Kultusministers Stein erwies sich bei der Gestaltung der Jahrgangsstufen 5 und 6 in Form der Förderstufe als ein komplexes pädagogisches Konstrukt, das mit einer Vielfalt an Unterrichtskonzepten und organisatorischen Bedingungen verbunden wurde. Dieses Thema reizte nicht nur die pädagogische Wissenschaft, sondern auch die pädagogische Schulaufsicht. Mit ihrer tatkräftigen Unterstützung entwickelten sich bis 1968 an 85 Schulen Förderstufen auf freiwilliger Basis im Rahmen von Schulversuchen, die durch das Schulverwaltungsgesetz 1961 ermöglicht wurden, ohne dass es für ihre Ausgestaltung bis zu diesem Zeitpunkt eine Richtlinie des Ministeriums gab. Erst Anfang des Jahres 1968 wurden " Vorläufige Richtlinien für die Förderstufe " veröffentlicht.⁶²

Wie in dem Experteninterview mit Herrn Tümmler dargestellt, entwickelten eine Vielzahl von Schulräten vor Ort auch deshalb besondere Aktivitäten, weil Förderstufen grundsätzlich an Hauptschulen angebunden wurden, für die sie zuständig waren. Gerade im ländlichen Bereich bot die Entwicklung der Mittelpunktschulen einen günstigen Ausgangspunkt für die Einrichtung von freiwilligen Förderstufen, da Förderstufenschüler kostenlos befördert wurden. Auch in den Städten hatten sich auf Grund des Bevölkerungszuwachses große Neubaugebiete entwickelt, in denen die vorhandenen Schulen im allgemeinen dem wachsenden Bedarf nicht genügten und die neu zugezogene Bevölkerung nach Einschätzung des damals für die Förderstufen und Gesamtschulen zuständigen Referenten im Hessischen Kultusministerium, H. G. Rommel, aufgeschlossener für die Vorteile eines solchen neuen Systems seien.⁶³

Mit der Einrichtung von Förderstufen wurde nicht nur ein "breiteres" Bildungsangebot geschaffen, es wurden auch Lehrkräfte mit dem Lehramt für Gymnasien dieser Schulform zugeordnet. Die Schulräte für die Volksschulen und die Sonderschulen hatten bereits erreicht, dass im Unterschied zu den benachbarten südlichen Bundesländern auch die Realschulen in ihrer Zuständigkeit lagen - mit ein Grund für ihren Einsatz bei der Errichtung der Mittelpunktschulen - , mit der Einrichtung der

⁶² Vorläufige Richtlinien für die Förderstufe. Erlass des Hessischen Kultusministeriums vom 18.12.1967 – erschienen nicht im Amtsblatt sondern als Arbeitspapier. Die Förderstufen-Richtlinien wurden erst im Amtsblatt 4/1972 S. 342 ff. (Erlass v. 14.03.1972 Az. E15 –120-04-909) veröffentlicht und verbindlich.

⁶³ Rommel; H.G. (Hrsg): Förderstufen in Hessen. Ernst Klett Verlag, Stuttgart 1969 Seite 15 ff.

Förderstufen und dem beginnenden Aufbau von Gesamtschulen erhofften sie einen weiteren Ausbau dieser Zuständigkeiten. Dies hatte nicht nur berufsethische Gründe, sehr handfest wurde damit auch an Besoldungsverbesserungen gedacht. Tatsächlich gelang es im Zusammenhang mit den Änderungen des Besoldungsrechtes im Rahmen des Bundes-Besoldung-Vereinheitlichungs-Gesetzes, das für alle Bundesländer die grundsätzlichen Eingruppierungen im Schulbereich für die Länder vorgab, Anfang der 70er Jahre im Unterschied zu den Schulräten in Bayern und Baden-Württemberg grundsätzlich von der Besoldungsgruppe A 14 (Schulrat) nach A 15 (Schulamtsdirektor) eingruppiert zu werden.

Zum damaligen Zeitpunkt hatten die Bundesländer ein hohes Interesse an einem gemeinsamen Bundesgesetz zur Vereinheitlichung und Vereinfachung der divergierenden Länderbesoldungen. Damals ging es im Wesentlichen um ein Verschieben von Verantwortungen gegenüber einer immer stärker werdenden Gewerkschaft „Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV)“ und der Lehrerverbände nach dem wirtschaftlichen Einbruch Mitte der 60iger Jahre und der Bildung der großen Koalition in Bonn. Wenn heute die Bundesländer die Zuständigkeit für Besoldungsfragen ihrer Beamten wieder „zurückgeholt“ haben, so ist auch dies aus Kostengründen erfolgt. In der Zwischenzeit gibt es auch in Hessen wieder Schulräte in der Besoldungsgruppe A 14, dies im Zusammenhang mit Stellenkegeln des Landeshaushaltsrechts, in der Regel aber verbunden mit einer zeitlich absehbaren höheren Eingruppierung.

Die Einrichtung freiwilliger Förderstufen als Bindeglied zwischen der Grundschule und den weiterführenden Schulen in Hessen ist im Zusammenhang mit der in den 60er Jahren beginnenden Bildungsreform und Strukturdebatte zu sehen. Ausführungen dazu würden den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Andererseits kann im Rahmen eines Exkurses nicht gänzlich darauf verzichtet werden, weil die Bildungsplanung in dieser Zeit einen wichtigen Stellenwert für die weitere Entwicklung von Schulen und Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland erhielt und Auswirkungen auf die Organisation und Aufgaben der Bildungsverwaltungen hatte.

4.1.8 Exkurs: Bildungsreform, Strukturreform und Bildungsplanung

Ende der 50er Jahre war die schwierige Aufbauphase Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg auch im Schulbereich abgeschlossen: das nahtlose Anknüpfen an die in der Weimarer Republik geltenden Rahmenbedingungen hatte zur Wiederherstellung eines gegliederten tradierten Schulwesens geführt, das für die gesellschaftspolitischen Erfordernisse (z. B. Aufnahme von Flüchtlingskinder, Neuaufbau von Schulgebäuden u. a.) eher geeignet erschien. Im Zusammenhang mit dem Wirtschaftswachstum und den beginnenden internationalen Verflechtungen der Bundesrepublik Deutschland erschien es allen Parteien dringlich, die Zahl der qualifizierten Arbeitskräfte in allen Bereichen der Wirtschaft und der Wissenschaft zu erhöhen. Für die Öffentlichkeit dokumentierte Georg Picht mit seinem Buch "Die deutsche Bildungskatastrophe" 1964 die zahlenmäßige Rückständigkeit Deutschlands gegenüber vergleichbaren Industrienationen hinsichtlich der Abiturientenquote.

In dieser Situation hatte der 1953 gegründete „Deutsche Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen“ in seinen " Empfehlungen zum Aufbau einer Förderstufe“ im Jahr 1962 mit die Grundlage dafür geliefert, dass das Hamburger Abkommen der Ministerpräsidenten 1964 ein für alle Schüler gemeinsames fünftes und sechstes Schuljahr als Förder- oder Beobachtungsstufe generell freigab⁶⁴. Dies wurde als Bestätigung und Absicherung der in Hessen eingerichteten freiwilligen Förderstufen bewertet.

Im Jahre 1965 " löste " der " Deutsche Bildungsrat " den " Deutschen Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen " ab. Auch der Deutsche Bildungsrat hatte zwar nur die Funktion eines Beratungsgremiums, war aber durch die Konstruktion einer Zweiteilung in eine Bildungskommission und eine Regierungskommission geprägt. Auftrag der Bildungskommission war es, Bedarfs- und Entwicklungspläne für das deutsche Bildungswesen zu entwerfen, Vorschläge für die Struktur des Bildungswesens zu machen, den Finanzbedarf zu berechnen und Empfehlungen für eine langfristige Planung auf verschiedenen Stufen des Bildungswesens auszusprechen. Rechtliche Grundlage für die Arbeit des Deutschen Bildungsrates

⁶⁴ Friedeburg a.a O. S.361 - Anmerkung: In zwei Abschnitten zur Strukturreform und zum Bildungsgesamtplan hat sich der Autor ausführlich mit der bildungspolitischen Entwicklung beschäftigt. Es soll deshalb an dieser Stelle eine Wiederholung vermieden werden.

war einerseits die 1969 erfolgte Grundgesetzänderung mit der Einführung des Art. 91 b, der das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Bildungsplanung und bei der Förderung der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler ermöglichte⁶⁵ und das darauf aufbauende auf fünf Jahre befristetes Verwaltungsabkommen der Regierungen der Bundesländer untereinander und mit der Bundesregierung.⁶⁶

Auf der 27. Sitzung der Bildungskommission am 13. Februar 1970 wurde der "Strukturplan für das Bildungswesen" als Empfehlungen der Bildungskommission veröffentlicht. Ein Kernstück der Empfehlungen des Strukturplans ist die Gliederung des Schulwesens in Primarstufe, Sekundarstufe I und Sekundarstufe II. Einen besonderen Abschnitt im Rahmen dieser Gliederung ist wiederum "dem besonderen Schmerzenskind "(Stein), dem "organischen Übergang" von der Primarstufe in die Sekundarstufe I unter der Überschrift "Orientierungsstufe" gewidmet.

Ausdrücklich vermieden wird bei dem Gliederungsvorschlag für die Sekundarstufe I der Begriff "Gesamtschule". Obwohl es die "Regierungskommission" gab, entschlossen sich im Zusammenhang mit der Änderung des Grundgesetzes Bund und Länder zur Einrichtung einer weiteren Planungskommission: der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK) durch ein Verwaltungsabkommen vom 25. Juni 1970. Sie sollte ebenfalls einen Rahmenplan für das Bildungswesen vorbereiten und den Regierungschefs von Bund und Ländern zur Beschlussfassung vorlegen. Es sollte außerdem der Finanzbedarf für die Verwirklichung des Rahmenplans ermittelt und Vorschläge für die Finanzierung ausgearbeitet werden. Der Rahmenplan und das vorgeschlagene Bildungsbudgets sollten zum Bildungsgesamtplan zusammengeführt werden. Die Kommission beschloss am 6. Juli 1972 "Vorschläge für die Durchführung vordringlicher Maßnahmen", denen die Regierungschefs des Bundes und der Länder am 7. Juli 1972 zustimmten. Zu den genannten fünf

⁶⁵ Grundgesetz Art. 91 b (Bildungsplanung und Forschung)

Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Die Aufteilung der Kosten wird in der Vereinbarung geregelt.

Mit dieser Grundgesetzänderung können Bund und Länder Vereinbarungen im Bereich der Bildungsplanung und der Forschung von überregionaler Bedeutung schließen, in denen Art und Weise ihrer Zusammenarbeit und die Verteilung der Kosten geregelt werden.

Zitiert nach: Hesselberger, D.: Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung; Luchterhand Verlag, Neuwied 1975.

⁶⁶ Das Neue Lexikon der Pädagogik, Herder Verlag, Freiburg 1970, S.277.

vordringlichen Maßnahmen gehörte neben Verbesserungen im elementaren Bereich die Einführung der Orientierungsstufe.⁶⁷ Im Jahre 2005 scheitert die "Föderalismusreform", die das Verhältnis von Bund und Ländern neu regeln soll, an der Frage, ob der Einfluss der Bundesregierung in Bildungsfragen, hier insbesondere bezogen auf die Schule, gänzlich beendet werden soll (Forderungen der mehrheitlich CDU-geführten Bundesländer).

Die Anfang der siebziger Jahre durch die hessischen Rahmenrichtlinien „Gesellschaftslehre“ und "Deutsch" ausgelöste gesellschafts- und bildungspolitische Debatte überlagerte eine wichtige Empfehlung der Bildungskommission des deutschen Bildungsrates "Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen", die vorn schon erwähnt wurde. Mit dieser Empfehlung wurde eine konsequente weitere Entwicklung bisheriger wissenschaftlicher Erkenntnisse über die Steuerung der Schule formuliert: Die verstärkte Selbstständigkeit trägt der Tatsache Rechnung, dass die komplexen Vorgänge des Unterrichts nicht bis ins einzelne zentral bestimmt werden können.⁶⁸

In der Konsequenz dieser Erkenntnisse wurde vorgeschlagen, auch die Bildungsverwaltung neu zu strukturieren und die Schulaufsicht aus der Doppelfunktion der Beratung und Kontrolle zu lösen. Für die Beratung der selbstständigen Schule sollte eine eigene Institution eingerichtet werden. 1981 hat der Deutsche Juristentag diese Empfehlungen aufgegriffen und einen Vorschlag für ein Schulgesetz vorgelegt, das erst zehn Jahre später zuerst in Bremen und Hessen in ein entsprechend gestaltetes Länderrecht umgesetzt wurde.

Im Zusammenhang mit den Fragen der Finanzierung des Bildungswesens meldete sich ein relativ junger Zweig der Bildungs- und Wirtschaftswissenschaften zu Wort: die Bildungsökonomie. Ihre Vertreter waren unter anderem auch der Vorsitzende des Deutschen Bildungsrates, Edding, C. v. Weizsäcker und H. v. Reccum. Themen waren das Verhältnis von Bildung und Wirtschaft, Bildungsaufwand und wirtschaftliches Wachstum, Finanzierung der Bildungseinrichtungen, wie dies im Bildungsgesamtplan aufgezeigt wird, und sozioökonomische und kulturpolitische

⁶⁷ Bildungsgesamtplan. Kurzfassung. Hrsg.: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung: Bonn 1973. Die Langfassung in zwei Bänden erschien im Klett Verlag Stuttgart 1973.

⁶⁸ Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen in der Bildungskommission a.a.O.S.17.

Aspekte. Ende der 60iger Jahre gelang der Bildungsökonomie, ausgehend von der Wachstumstheorie, aufzuzeigen, dass das Wachstum des Sozialproduktes nicht allein aus den Beiträgen der klassischen Produktionsfaktoren Arbeit und Realkapital erklärt werden kann. Es blieb eine hohe Restgröße des Wachstums, deren Zustandekommen auf einen besseren Bildungsstand und Fortschritte in Technologie und Forschung zurückgeführt wurde. Hinweise für die Bedeutung des "geistigen Kapitals" beim wirtschaftlichen Wachstum lieferten dazu internationale vergleichende Untersuchungen u. a. der OECD.⁶⁹

Die Kultusministerkonferenz als Abstimmungs- und Koordinationsgremium befand sich zu diesem Zeitpunkt in einer Situation, in der kein allgemeiner Konsens über die Bildungsziele, Inhalte und Strukturen bestand. Offiziell wurden die Empfehlungen der Bildungskommission "als eine bedeutsame Unterstützung ihrer eigenen Bemühungen um eine neue Ordnung und Weiterentwicklung des Bildungswesens" dargestellt. Der in dieser Zeit amtierende hessische Kultusminister von Friedeburg aber bezweifelte, dass der "einheitliche Aufbau des Bildungswesens und seine Gliederung in Stufen" von allen Kultusministern bereits als Ziel der eigenen Arbeit angesehen wurde. Zumindest sei ganz offen geblieben, was Verknüpfung, Einheitlichkeit und Stufengliederung jeweils meinten.⁷⁰

4.1.9 Der beginnende Rollenwechsel der Schulräte

Tatsächlich hatte parallel zu der Diskussion auf Bundesebene um Bildungs- und Finanzplanung und Struktur des Schulwesens nicht nur in Hessen, aber besonders dort, eine ganz andere grundsätzliche gesellschaftspolitische Diskussion eingesetzt. Unter dem Stichwort "Bürgerrecht auf Bildung" und "Gleichheit der Bildungschancen für alle" sah die Hessische Landesregierung mit der Einbringung eines neuen

⁶⁹ Herder-Verlag: Das neue Lexikon der Pädagogik, 1973, Bd. 1 S.188.

Unter dem Stichwort „Schule“ wird in Band IV unter den Aspekten einer Theorie der Schule wirtschaftswissenschaftlich Schule als Betrieb definiert: „Produktionsfaktoren (Input) sind: (1) Arbeitsleistung des Lehrers, (2) Arbeitsmittel zum Beispiel Lehrmittel und Betriebsmittel, Schulbauten, (3) Schüler und (4) Gesetzgebung und Schulbehörde. Der schulische Output sind die geplanten, messbaren, als Ergebnis des Unterrichts nachweisbaren kognitiven, affektiven und die psychomotorischen Dispositionen im Schüler. Besteht zwischen Input und Output ein Kausalzusammenhang, so lässt sich die Schule rationalisieren, wenn Produktionsfaktoren durch andere substantiiert werden können, z. B. die Lehrerleistung durch Lehrmittel oder Hilfskräfte.“ An dieser Stelle wird deutlich, dass die neue Verwaltungssteuerung in Hessen einschließlich der Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung eine historische Wurzel hat. In den 60er Jahren gab es einen Schwerpunkt der OECD-Berichte und Analysen zur Thematik. Von Recum hat dies in seiner Schrift „Bildungsökonomie im Wandel“ (1978) dargestellt.

⁷⁰ Friedeburg a.a. O. S.405

Schulgesetzes 1968/69 die verstärkte Errichtung von Gesamtschulen und die Einführung der Pflichtförderstufe vor und beendete den bisherigen Konsens der großen Parteien zumindest in der Frage einer gemeinsamen "Orientierungsstufe" (s. die Ausführungen Müller-Kinets).

Das Gesetz zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes vom 29. März 1969 sah mit dem Paragraphen 5c die Bildung von Gesamtschulen vor. Der Text ermöglichte die Zusammenlegung verschiedener Schulen zu einer pädagogischen, organisatorischen und räumlichen Einheit. Auf Letzteres konnte sogar verzichtet werden. Diese so genannten additiven, später kooperativ genannten, Gesamtschulen, bildeten das Kernstück der vorgesehenen Strukturreform. In diesem Paragraphen werden auch die Förderstufen als Bestandteil der Hauptschulen oder der Gesamtschulen benannt. Sie sollen mindestens dreizügig sein und erhalten einen eigenen pädagogischen Leiter. Mit der Formulierung des Paragraphen 5d, dass Förderstufen einzurichten sind, wenn die persönlichen, sächlichen und organisatorischen Voraussetzungen vorhanden sind, wurde die Grundlage für die künftigen Verordnungen zur Einrichtung von Förderstufen geschaffen.⁷¹

Die verpflichtende Einführung der Förderstufe führte zu den ersten grundsätzlichen Auseinandersetzungen zwischen CDU und SPD im Hessischen Landtag, weil nach Auffassung der CDU die obligatorische Förderstufe das Elternrecht und den Gleichheitsgrundsatz verletzt. In einer Grundsatzrede in der Landtagssitzung am 4. Juli 1968⁷² begründete Kultusminister Schütte(SPD) anhand wissenschaftlicher Untersuchungen und gesellschaftspolitischer Forderungen die Kernthese der Reform des Bildungswesens, dass nur durch eine neue Regelung der Übergänge zu den weiterführenden Schulen und eine Überwindung des gegliederten Schulsystems Chancengleichheit und Bildungsgerechtigkeit hergestellt werden könnten.

Erstmals wurde eine Klärung der Frage der Verletzung des Elternrechts bei der freien Schulwahl in Grundrechtsklagen von Erziehungsberechtigten und ihrer Kindern sowohl vor dem Hessischen Staatsgerichtshof als auch vor dem Bundesverfassungsgericht herbeigeführt. Der Staatsgerichtshof urteilte am 20. Dezember 1971, das Bundesverfassungsgericht mit dem so genannten

⁷¹ Gesetz zur Änderung der hessischen Schulgesetzes. 29.März 1969 GVBl., Teil I, 8.April 1969 S. 45 ff.

⁷² Stenografisches Protokoll der 59. Sitzung 8. Wahlperiode DS. 08/3500 S. 1779 bis 1785.

Förderstufenurteil am 6. 12. 1972. Das Bundesverfassungsgericht hat sich den Grundsätzen des Staatsgerichtshofes Hessen angeschlossen, das keinen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz in der Einrichtung der Pflichtförderstufe sah. Die Einführung der Pflichtförderstufe wird als schulorganisatorische Maßnahme gesehen, die sich aus dem Recht des Staates ergibt, die Voraussetzungen für den Zugang zu Schule, den Übergang von einem Bildungsweg zum anderen und die Versetzung innerhalb eines Bildungsweges zu bestimmen.⁷³

Nach der Landtagswahl 1969 wurde Ludwig von Friedeburg (SPD) Kultusminister. Er knüpfte u. a. an die Schulkonzeption von Stein an und wollte durch den Abbau obrigkeitstaatliche Strukturen neue Formen demokratischer Willensbildung einführen. Grundsätzlich sollte das hessische Schulwesen durch die Einführung der horizontal gegliederten Stufenschule schrittweise umgebaut werden, wie es der Strukturplan des Deutschen Bildungsrates vorsah. Dazu gehörten einheitliche Stundentafeln, stufenbezogene Rahmenlehrpläne und dazu eigens ausgebildete Stufenlehrer für die Mittelstufe. Konkret wurden im 1970 beschlossenen „Schulentwicklungsplan“ des „Großen Hessenplans - Hessen 80“ die Einrichtung von insgesamt 380 Gesamtschulen als kooperative Systeme vorgesehen, ohne dabei das Ziel, diese in integrierte Gesamtschule umzuwandeln, zu vernachlässigen. In der Praxis wurden im Zeitraum von 1969 bis 1974 an 235 Schulen Förderstufen eingerichtet, die von 82.191 Schülerinnen und Schülern besucht wurden. Dies stellte einen prozentualen Anteil von 46,2 Prozent am gesamten Schuljahrgang dar.⁷⁴

Hätten diese Vorhaben allein schon genügt, die Widerstände sämtlicher konservativer und bürgerlicher Gruppierungen zu mobilisieren, wurde durch die Vorlage von Rahmenrichtlinien für das Fach Deutsch und für die in dem Lernfeld "Gesellschaftslehre" zusammengefassten Fächer Erdkunde, Geschichte und Sozialkunde eine neue Dimension der Auseinandersetzung erreicht, die von vielen

⁷³ Stein, E.: " Schul- und verfassungsrechtliche Aspekte der Förderstufen in Hessen " in: Frommelt, B. " Beispiel Förderstufe. Probleme einer strukturverändernden Reform und ihrer wissenschaftlichen Begleitung. " Verlag dieser Weg, Frankfurt am Main, 1980 S. 31 ff. Anm.: mehrfach hat sich Stein, der eine Zeit lang als Verfassungsrichter am Bundesverfassungsgericht tätig war, mit der Schulentwicklung in Hessen gutachterlich betätigt.

⁷⁴ Frommelt, B., Hg. Beispiel Förderstufe. Probleme einer strukturverändernden Reform und ihrer wissenschaftlichen Begleitung. Diesterweg Verlag , Frankfurt 1980 a.a.O. S.44.

Seiten als Kulturkampf beschrieben wurde und deren Nachwirkungen in Hessen bis heute spürbar sind.⁷⁵

In dieser Phase bildungspolitischer Entwicklungen, Planungen und grundsätzlicher Diskussionen arbeitete die hessische Schulaufsicht auf der Ebene der Schulräte und der Abteilungen Kultus der Regierungspräsidien im Rahmen des üblichen pädagogischen Verwaltungshandelns. Es gab in Einzelfällen bei Schulräten ein besonderes bildungspolitisches Engagement, im Wesentlichen aber wurden die grundsätzlichen Entscheidungen zur Schulentwicklung durch die im Kultusministerium ab dem Jahr 1968 tätige Planungsabteilung betrieben, eine Neuerung in der Bildungsverwaltung, die den bildungspolitischen Stellenwert der eingeleiteten Umstrukturierung dokumentiert. Die Planungsabteilung wurde unter dem Nachfolger von Friedeburgs, Krollmann, wieder aufgehoben.

An der besonders heftigen Phase der kontroversen bildungspolitischen Diskussion zu den Rahmenrichtlinien, die mit den Hessen-Foren bundesweite Beachtung fanden, war die Schulaufsicht förmlich nicht beteiligt.

Über seine Erfahrung mit der Schulaufsicht in dieser Zeit berichtet der Direktor der Weibelfeld-Schule (kooperative Gesamtschule mit Oberstufe in Dreieich), Schobbe, wie folgt:

I.: Haben Sie beobachtet, dass in inhaltlichen Auseinandersetzung, z.B. um Rahmenrichtlinien Gesellschaftslehre, in dieser gesellschaftspolitischen, ideologischen Auseinandersetzung, die Schulaufsicht beteiligt war? Das wurde ja zum Thema Nr. 1: „Gesamtschule als sozialistische Einheitsschule“.

Sch.: Ganz genau, das war ja genau diese Zeit und diese Phase, also auch die gefährliche Zeit der Entwicklung und wenn ich es mir heute überlege, wäre ich mit manchen Entwicklungen anders umgegangen. Wir haben links überholt, und das hätten wir gar nicht machen müssen, denn wir hatten es im Kollegium mit ganz schwierigen Diskussionen, auch im naturwissenschaftlichen Bereich und im gesellschaftswissenschaftlichen Bereich, z.B. in der Frage der Struktur der

⁷⁵ Hepp/Weinacht haben diese Phase der schulpolitischen Polarisierung sehr übersichtlich dargestellt S.17 – 21.

Förderstufe zu tun, z.B. in der Frage der Differenzierung, auch in Deutsch. Da haben wir von der Schulaufsicht gar nichts gesehen. Da hab ich den Eindruck gehabt, dass sie da eher konservativ war. Sie hat diese Entwicklung nicht positiv begleitet. Die Schulstruktur, diese Schulform, zu entwickeln, ja.“⁷⁶

Aus seiner Hintergrundschilderung wird deutlich, wie unterschiedlich die Funktionen der Schulaufsicht wahrgenommen wurden, gleichzeitig aber auch, dass sie sich in der Regel aus der bildungspolitischen Auseinandersetzung heraus hielt. Am ehesten erklärbar ist das Verhalten der Gymnasialdezernenten, die in der Regel die Interessen ihrer Schulform versuchten wahrzunehmen (so z.B. bei den Besetzungen von Direktorenstellen an Gesamtschulen, besonders an denen eine Oberstufe vorgesehen war, um sicher zu stellen, dass auf der Ebene der Kultusministerkonferenz das hessische Abitur weiterhin akzeptiert wurde.). Bei den Schulaufsichtsbeamten für die Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen gab es ein unterschiedliches Engagement je nach Partei- und Gewerkschafts- bzw. Verbandszugehörigkeit. Letztlich aber wurde mit den nachfolgenden Vorgaben der Landesregierung die Schulaufsicht insgesamt unerwartet umfassend aus dem bildungspolitischen Entwicklungsprozess herausgenommen.

In der geänderten Fassung des Schulgesetzes von 1969 wurde der Absatz erweitert, der die Bestellung hauptamtliche Lehrer als Fachberater vorsieht. Die ursprüngliche Formulierung wurde erweitert durch die Fassung: "Der Kultusminister bestellt hauptamtliche Lehrer als Fachberater, welche die schulfachlichen Schulaufsichtsbeamten bei der Wahrnehmung der Fachaufsicht, insbesondere durch Unterrichtsbesuche und Beratung der Lehrer sowie durch Mitwirkung bei der Lehrerfortbildung unterstützen. Er kann diese Befugnis auf den Regierungspräsidenten übertragen." (§ 51 Abs. 2).⁷⁷ Diese Regelung wurde von den Schulräten in gewisser Weise als kontraproduktiv angesehen, von vielen auch so interpretiert, dass ihnen die Auswahl von Fachberatern und die Verantwortung für die anstehenden Reformen nicht überlassen werden sollte.

Auch hinsichtlich der Strukturreform wurden die Erwartungen der Volksschul-Schulräte enttäuscht: Die Bestimmung, dass der Schulrat die Fach- und Dienstaufsicht über die

⁷⁶ Experten-Interview Albert Schobbe, s. Anlage S. 291.

⁷⁷ Schulverwaltungsgesetz .v.29.März 1969 GVOBl. Teil I v.8.4.1969 a.a.O. S. 243.

Grundschulen, die Hauptschulen, die Realschulen und die Sonderschulen ausübt, zeigte deutlich, dass die Zuständigkeit für die wachsende Zahl der Gesamtschulen, der zu diesem Zeitpunkt organisatorisch dort angebundenen Förderstufen und die Schulversuche mit integrierten Gesamtschulen nicht bei ihnen, sondern beim Regierungspräsidenten oder sogar beim Kultusministerium selbst liegt und damit ihre Mitwirkung bei der Weiterentwicklung der Bildungsreform direkt nicht vorgesehen wurde.

Im Nachhinein betrachtet stellten sich diese rechtlichen Vorgaben als ein Vorteil für die weitere Entwicklung der Schulaufsicht dar, blieb sie doch im Wesentlichen auf die „neutralen“ Funktionen der Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht „reduziert.“ In den ideologischen, parteipolitischen Auseinandersetzungen wäre sie in eine Autoritäts- und Akzeptanzkrise geraten, die bei einem möglichen Regierungswechsel nicht ohne Folgen geblieben wäre. Mit der in den folgenden Jahren einsetzenden Verwaltungsreform, die im nachfolgenden Abschnitt aufgezeigt wird, verstärkte sich im Zusammenhang mit der einsetzenden Verrechtlichung des Schulbereichs die Bürokratisierung und damit der Verwaltungsumfang. Mehr und mehr verlagerte sich der Schwerpunkt der Arbeit in der Schulaufsicht auf die Verwaltungstätigkeiten und reduzierte die pädagogischen Intentionen einzelner Schulräte.

4.1.10 Ein erstes Resümee

Der Zeitraum von 1945 bis 1975 war von planwirtschaftlichen Vorstellungen geprägt. Während in Hessen mit so genannten "Großen Hessen Plänen" langfristige Planungszeiträume mit quantitativen Vorgaben Grundlage für die landespolitischen Entscheidungen (Landeshaushalte) waren, wurden ab der zweiten Hälfte der 60er Jahre auf Bundesebene eine mit den Bundesländern abgestimmte staatliche Gesamtplanung eingeleitet. Die Schulaufsicht in Hessen war historisch bedingt dreistufig gegliedert. Die auf der kommunalen Ebene tätigen Schulräte für die Volksschulen beteiligten sich in eher individueller Weise z.B. auch in der Rolle als Kommunalpolitiker an der regionalen Umsetzung planwirtschaftlicher Vorgaben. Auf der Ebene der Regierungspräsidien fand nur in begrenztem Maße – im Rahmen der Rechtsaufsicht und der Finanzierungsmittel - eine "Steuerung" der kommunalen Schulentwicklung statt. Das System funktionierte insgesamt auf der tradierten staatlichen Hierarchiestruktur.

Bei der Entwicklung der Mittelpunktschulen war es deshalb erfolgreich, weil es in der Schulpolitik keine großen Dissenzen zwischen den Parteien gab und die Landesregierung bei der Umsetzung auf einen in der Regel parteipolitisch nahe stehenden „Unterbau“ bei den Schulträgern rechnen konnte. Die Einführung der Förderstufe begann als ein Prozess von unten, pädagogisch gesteuert nicht nur von engagierten Lehrern und Schulleitern sondern auch von einzelnen engagierten Schulräten, und führte zu ersten kommunalpolitischen Konflikten. Die gesetzliche Festlegung auf eine regional verbindliche Förderstufe 1968 hob diese Konflikte auf die Landesebene und führte zu ersten grundsätzlichen bildungspolitischen Auseinandersetzungen zwischen den Parteien. Ansätze eines beginnenden Rollenwandels der Schulaufsicht wurden zu diesem Zeitpunkt deutlich, als gesetzliche Vorgaben eine stärkere Orientierung zu Verwaltungsaufgaben herbeiführten. Dazu trugen u. a. auch vielfältige rechtliche Auseinandersetzungen bei.

Im Zusammenhang mit der gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung um Bildungsinhalte und Schulstrukturen wurde am Ende der 60er Jahre ein Prozess eingeleitet, der eine erste grundlegende Veränderung der staatlichen Verantwortungshierarchien im Zusammenhang mit der Gebiets- und Funktionalreform einleitete.

4.2. Staatliche Schulaufsicht von 1975 bis 1990 – der Übergang vom planwirtschaftlichen Ansatz zur Steuerung

4.2.1 Die Konsequenzen der Gemeinde- und Funktionalreform für die Schulaufsicht

In besonderer Weise wurde die Entwicklung der staatlichen Schulaufsicht durch die Gemeinde- und Funktionalreform in den 60er und 70er Jahren beeinflusst. Die meisten Schulaufsichtsbeamten in den Landkreisen und Städten Hessens sahen über Jahre hinweg zumindest bei der Gemeindereform keine Änderung ihrer bisherigen regionalen Zuständigkeiten und Aufgaben. Der Zusammenschluss von Gemeinden tangierte weder die Abteilungen „Kultus“ der Regierungspräsidien noch die Schulaufsicht in den Städten und Landkreisen und ihre regionalen

Zuständigkeiten im Rahmen von Aufsichtsbereichen. Die Zusammenhänge zwischen kommunaler Gebietsreform und der damit verbundenen späteren Funktionalreform wurden deshalb von den Schulaufsichtsbeamten erst sehr spät erkannt. Um diese Entwicklung zu verstehen, muss die Bedeutung für die staatliche Schulaufsicht näher umrissen werden.

Mitte der 60iger Jahre setzte bundesweit eine Gemeindereform (Territorialreform) mit der Zusammenfassung kleinerer Gemeinden zu größeren Verwaltungseinheiten ein. Gleichzeitig wurden regionale Zusammenlegungen zu größeren Landkreisen oder Eingemeindungen in kreisfreie Städte vorgenommen. Für die Bundesrepublik Deutschland beschreibt H. Siedenkopf in seiner Analyse 1979 die Veränderungen wie folgt:

"Die Verwaltungseinheiten sind von ca. 24.000 Gemeinden im Jahre 1965 auf 2170 Einheitsgemeinden und 1091 Verwaltungsgemeinschaften (mit 6248 Mitgliedsgemeinden) im Jahre 1977 zurückgegangen, von 138 auf 91 kreisfreie Städte, von 425 auf 235 Kreise und von 33 auf 29 Regierungsbezirke."⁷⁸

Seit dem Jahre 1973 wurden Gemeinden und Landkreise im Rahmen einer Territorial- oder Gebietsreform auch in Hessen neu strukturiert: es entstanden in einem Zeitraum von knapp vier Jahren neue und größere Flächenkreise: Nordhessen machte den Anfang mit dem Werra-Meißner-Kreis, dem Schwalm-Eder-Kreis und dem Landkreis Waldeck-Frankenberg.

In den nächsten drei Jahren folgten die Landkreise Limburg-Weilburg, Main-Kinzig-Kreis, Marburg-Biedenkopf, Vogelsberg, Fulda, Main-Taunus-Kreis, Wiesbaden, Rheingau-Taunuskreis, Groß-Gerau, Landkreis Offenbach, Landkreis Darmstadt und die Stadt Lahn.

Die Stadt Lahn war das Vorzeigeprojekt führender SPD-Landes- und Kommunalpolitiker: der aus dieser Region kommende Landwirtschafts- und Umweltminister Best und der aus Gießen stammende Ministerpräsident Albert

⁷⁸ Siedenkopf, H.: Schulträgerschaft und kommunale Gebietsreform in : Recht der Jugend und des Bildungswesens, Neuwied 27 (1979) Heft 1, S. 35.

s.auch Jenkner, S.: Die Schule in der freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik, Landeszentrale für Politische Bildung, Hannover 1980.

Osswald (beide SPD) wollten eine starke Mittelhessen-Region gründen. Es sollte beispielhaft aufgezeigt werden, wie die Landesentwicklung durch enge regionale Vernetzung und geänderte Bildungsstrukturen - zum Konzept gehörte der Ausbau eines dichten Autobahnnetzes (Gießener Ring) und die flächendeckende Einführung von Gesamtschulen - eine wirtschaftlich aufblühende Region schafft.

Vier Jahre nach dem eingeleiteten Prozess wurde das so genannte Neugliederungsschlussgesetz vom hessischen Landtag verabschiedet.⁷⁹ Zur Stärkung der mittelhessischen Region wurde außerdem ein weiteres Regierungspräsidium gegründet (1980), das seine Arbeit zum 1. Januar 1981 aufnahm.⁸⁰

An der primär technokratischen Ausrichtung der Gebietsreform entzündete sich eine vielfältige Kritik, sodass im politischen Raum die inhaltlichen Begründungen für eine derartige Reform nicht nur unter dem Aspekt der Verwaltungsvereinfachung gesehen werden konnten. Deshalb wurde mit dieser Gebietsreform eine Funktionalreform verbunden. Auf die neuen und größer gewordenen "stärkeren" Verwaltungseinheiten sollten Aufgaben verlagert werden, die bisher in den Zuständigkeiten der Ministerien oder Regierungspräsidien bearbeitet wurden, von bisher selbstständigen Gemeinden wurden andererseits Aufgaben in die neuen größeren Kreisverwaltungen verlagert.

Die Reform der kommunalen Gebietskörperschaften erforderte erhebliche Anstrengungen für die politisch verantwortlichen Landräte und Oberbürgermeister, um die Bürgerinnen und Bürger von der Sinnhaftigkeit dieser Reform zu überzeugen. Es entstanden zum Teil auf dem Land „weite Wege“ für die Bürger, wenn sie die Verwaltung beanspruchen mussten. Der Widerstand gegen diese Kreisreform wuchs in der ländlichen Bevölkerung. Die Eingliederung von Teilen der Landesverwaltung in die Kommunalverwaltung konnte daher als ein Zugeständnis der Regierung gesehen werden, die Zustimmung für beide Reformen, die Gebiets- und die Funktionalreform, von den Landräten und Oberbürgermeistern zu gewinnen.

⁷⁹ Gesetz zur abschließenden Regelung von Einzelfragen aus Anlass der kommunalen Neugliederung vom 26.10.1976 (GVBL. Nr. 23 S. 428).

⁸⁰ Gesetz zur Neuordnung der Regierungsbezirke und der Landesplanung, v. 15. 10. 1980 GVoBl. 1980 S. 290.

Neben einer Reihe anderer Faktoren, wie zum Beispiel die über Jahrzehnte zu beobachtende Pendelbewegung in der Wählerschaft nach einem Regierungswechsel in Bonn/Berlin und die umstrittene Schulpolitik, war es insbesondere die Gebietsreform, die bei der Kommunalwahl 1977 die CDU zur stärksten kommunalen Kraft in Hessen werden ließ (Bereits bei der Landtagswahl 1974 hatte die CDU mit 47,3 % die SPD mit 43, 2 % der Wählerstimmen als stärkste Fraktion abgelöst). Innerhalb von vier Jahren gewann die CDU 10% mehr Wählerstimmen, kam zu einem landesweiten Ergebnis von 47,9 Prozent, während die SPD von ihrer absoluten landesweiten Mehrheit von 51,4 Prozent (1973) auf 42,3 Prozent dramatisch absank. In 13 von 20 Kreistagen stellte die CDU die stärkste Fraktion, in acht Kreistagen erreichte sie sogar die absolute Mehrheit. Auch in den Großstädten, hier insbesondere in Frankfurt und Wiesbaden, erreichte sie über 50 Prozent der Wählerstimmen und damit ebenfalls die absolute Mehrheit. Eine besondere "Abfuhr" erhielt die SPD in der Region Mittelhessen: die CDU gewann 30,2 Prozent der Stimmen Zuwachs (!) und erreichte mit 50,7 Prozent die absolute Mehrheit. Die von der Bevölkerung abgelehnte "Retorten-Stadt " Lahn stand damit vor dem politischen Aus. Ministerpräsident Osswald war am Abend der Bundestagswahl 1976 überraschend zurückgetreten. Ihm folgte Holger Börner (SPD), der in der verbleibenden kurzen Zeit bis zur Kommunalwahl im März 1977 keine größere Wirkung auf die Wählerschaft mehr entfalten konnte. Nach dem Wahleinbruch verkündete er die Auflösung der Stadt Lahn⁸¹ und auch für die schulpolitische Entwicklung das "Ende der Fahnenstange".

Das Kommunalwahlergebnis von 1977 war von einschneidender Bedeutung für die künftige Landespolitik. In der heftig umstrittenen Schulpolitik hatte die SPD-geführte Landesregierung stets darauf vertraut, dass die ihr mehrheitlich zugehörenden Landräte, Oberbürgermeister und Beigeordneten - zwar häufig mit heftigen Auseinandersetzungen - die Schulentwicklungsplanung nach den landespolitischen Zielsetzungen ausrichteten. Gerade die mit dem Eingliederungsgesetz von 1977, kurz vor der Kommunalwahl, vorgenommene Zuordnung der Staatlichen Schulämter zu den Landräten und Oberbürgermeistern sollte die politische Verzahnung und Abstimmung vertiefen und erleichtern, so zumindest die Unterstellung der CDU in

⁸¹ Am 10.7.1979 wurde das Gesetz zur Neugliederung des Lahn-Dill-Gebiets und zur Übertragung von weiteren Aufgaben auf kreisangehörige Gemeinden mit als 50.000 Einwohnern sowie zur Regelung sonstiger Fragen der Verwaltungsreform (GVBl. II 330-39) beschlossen. § 1 Abs. 1 heißt lapidar: " Die Stadt Lahn wird aufgelöst. "

den entsprechenden Debatten des Hessischen Landtages, um auf diesem Weg die Gesamtschule weiter durchzusetzen.

Die politischen Veränderungen führten bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der im gleichen Zeitraum sich entwickelnden „Hauptabteilungen Staatliches Schulamt“ zu Befürchtungen über den Einfluss der Landräte und Oberbürgermeister auf die „inneren“ Schulangelegenheiten. Der Vorstand der "Vereinigung der Schulaufsichtsbeamten des Landes Hessen e.V." bekam mit der geänderten politischen Situation in Hessen Orientierungsprobleme, wie sich etwas später zeigte. Die Konsequenzen des veränderten Wählerverhaltens und das Eingliederungsgesetz bedeuteten für die Schulaufsichtsbeamten - wie schon erwähnt - eine doppelte Richtungsänderung: die CDU hatte die Schaffung und Eingliederung der Staatlichen Schulämter als Hauptabteilung in die Behörde des Landrates bzw. des Oberbürgermeisters vehement abgelehnt. Sie hatte gefordert, dass die staatliche Schulaufsicht "vor Ort" als Dienststelle der Regierungspräsidien geführt werden sollten und sie stand für eine völlig andere Schulpolitik.⁸²

Für die CDU beschreibt der Fraktionsgeschäftsführer der CDU im Hessischen Landtag und spätere Staatssekretär im Hessischen Kultusministerium, Dr. Müller-Kinet, in der Broschüre "Der Weg zur stärksten Partei 1945 bis 1995 - CDU Hessen"⁸³ die Konsequenzen für eine verstärkte Aktivität auf Landesebene zur Vorbereitung der Landtagswahl 1978. Mit Schulaktionen sollte die Landesregierung abgewählt werden. Als zusätzliche Verbündete zählt er auch die vielfach von der CDU gestellten Elternbeiräte auf. Im Übrigen wandte er sich gegen die Modernisierungs- und Reformbewegung, die durch die Empfehlungen des Deutschen Bildungsrates getragen wurden.

In der Tat hatten die Empfehlungen der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates "Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen" im Teil I "Verstärkte Selbstständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler

⁸² Protokoll der Vorstandssitzung der Vereinigung der Schulaufsichtsbeamten des Landes Hessen e.V. " am 29.7.1982.

Zitat: " Das Gespräch mit der CDU ist nicht als "Anbiederung" an diese Partei zu werten, sondern als Erfüllung des Auftrages der Mitglieder, die CDU hinsichtlich ihrer Vorstellungen zur Schulaufsicht zu befragen."

⁸³Müller-Kinet, H.: „Der Weg zur stärksten Partei 1945 – 95 – CDU Hessen“.

und Eltern"⁸⁴ Pate für die hessischen Vorstellungen der Schaffung eines in die Kommunalverwaltung eingegliederten Schulaufsichtsamtes gestanden. Im Punkt 9 "Aufsicht und Beratung" der Empfehlungen heißt es: „Das Konzept der verstärkten Selbstständigkeit und Partizipation wendet sich an die staatliche und kommunale Verwaltung, es kann nicht ohne oder gegen sie verwirklicht werden. Die verstärkte Selbstständigkeit der Schule und die zunehmende Zentralisierung der staatlichen Planungen berühren die Position der kommunalen Schulträger. Ihre Beteiligung an Ausbau und Reform des Schulwesens ist Voraussetzung für eine enge Verflechtung von Schule und Gesellschaft.

Die Kooperation zwischen Staat und Kommune im Schulbereich sollte daher neben der Abgrenzung der Aufgaben vor allem durch eine institutionalisierte Zusammenarbeit in wichtigen Planungsentscheidungen bestimmt werden. Auf diese Weise werden sich zentrale Planung und dezentrale Verwirklichung und Gestaltung im Schulwesen besser miteinander verbinden lassen."⁸⁵

Zur Schulaufsicht selbst plädiert die Kommission für einen Wandel vom Anordnungs- zum Kooperationsverhältnis auf der Basis von "Rahmenrichtlinien" (nicht zu verwechseln mit den „Hessischen Rahmenrichtlinien“), die grundsätzlich als verbindliche Vorgaben für eine selbstständige Schule erlassen werden sollten. Die Schulaufsicht wird als Rechtsaufsicht gesehen, die die Vorgaben dieser Rahmenrichtlinien kontrolliert und im Rahmen des Kooperationsverhältnisses die Schulen unterstützt. Die verstärkte Eigenverantwortung der Schule erfordert eine Beratung, die aber "neben der Schulaufsicht angesiedelt werden (soll), da diese auch Aufgaben der Kontrolle wahrzunehmen hat. Das kann in Form einer besonderen Abteilung der Verwaltung "Schulgestaltung" oder durch Institutionen auf lokaler oder regionaler Ebene geschehen."⁸⁶

Zur Frage der Hintergründe des Aufbaus von regionalen Staatlichen Schulämtern führt Franz Köller, aus:⁸⁷

⁸⁴ Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission " zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen-Teil I-verstärkte Selbstständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern " .

⁸⁵ Deutscher Bildungsrat a.a.O. S. 34.

⁸⁶ Deutscher Bildungsrat a.a.O. S. 36.

⁸⁷ Experteninterview mit LMR a.D. Franz Köller s. Anhang S. 305.

„Die damalige Strukturreform war zwar eingepackt in die Funktionalreform und die politischen Ansätze dieser Funktionalreform waren sicherlich im Wesentlichen ausschlaggebend dafür, dass überhaupt etwas geschah. Aber das Staatliche Schulamt als Idee war ein Ergebnis der Sicht, es ist notwendig, eine neue Schulaufsicht zu schaffen, wo man sie auch immer ansiedelte.

Es gab zwei Ansätze, ein ganz wesentlicher war die Spaltung der Aufsicht, die nicht vereinbar war mit der Entwicklung von Gesamtschule, Förderstufe etc. Diese Schulformen standen quer zu einer auf die klassischen Schulformen hin orientierten Aufsicht. Das System funktionierte nicht mehr, man hatte Aufsicht über Gesamtschulen beim Schulrat oder beim Regierungspräsidium gehabt. Das war das eine Problem, das gelöst werden musste, das andere war aber auch die Einsicht in die relativ geringe Effektivität einer so strukturierten Schulaufsicht. Es war ein in zu starkem Maße persönlichkeitsabhängiges System. Es gab fantastische Schulräte, die auch ohne Juristen oder Drohmittel komplex Schulaufsicht betreiben konnten. Es gab auch andere, und das Verhältnis zwischen Regierungspräsidium und Schulrat war auch ein konfliktreiches, weil zwei so unterschiedliche Prinzipien aufeinander kamen, dieser „einsame Kämpfer“ und das geordnete „System“ einer sehr tradierten Verwaltungsbehörde. Den Ausschlag hat letztlich dann gegeben, dass die Liberalen in der damaligen sozial-liberalen Koalition eine tiefe Aversion gegenüber diesem Regierungspräsidium historisch bedingt hatten und es am liebsten insgesamt abgeschafft hätten. Aber für sie war der Ursprung der Moderne die Kommunalreform zu Beginn des 19. Jahrhunderts, verstanden als Freiheitsraum, als Freiheit vom Staat. Über kurzfristige Überlegungen hinaus hat sich dort etwas niedergeschlagen, was schon tief verwurzelt war im klassischen Liberalismus. Das ist komplex, der Hintergrund dieser Entscheidung.“

Diese Darstellung bildete einen Teil des Hintergrunds, auf dem im Rahmen der Funktionalreform die Eingliederung der Schulaufsicht in die Kommunalverwaltung vollzogen wurde. Der andere Teil war der Lösungsansatz der Aufhebung der historisch gewachsenen und verfassungsrechtlich verankerte Trennung der „inneren“ und „äußeren“ Schulangelegenheiten, der aus der Sicht des überwiegenden Teils der Schulträger nur ein erster Schritt in Richtung auf ihre volle Zuständigkeit für alle Schulangelegenheiten darstellte.

4.2.2 Die Eingliederung der Schulaufsicht in die Kommunalverwaltung

Während die Eingliederung der Veterinärämter und Katasterämter in die Behörde des Landrates und des Oberbürgermeisters ohne größere Widerstände erfolgte, war dies bei der Schulaufsicht anders: die Funktionalreform sah vor, den jetzt größeren Gebietskörperschaften und den kreisfreien Städten Frankfurt, Darmstadt, Offenbach, Wiesbaden, Kassel und Frankfurt jeweils ein neu zu errichtendes Staatliches Schulamt zu unterstellen. Insgesamt sollten 26 Staatliche Schulämter als Hauptabteilungen bei den Landräten oder Oberbürgermeistern eingerichtet werden.

Die Schulräte auf Kreis- und Stadtebene waren bisher eigenständig, in den kreisfreien Städten waren die Schulaufsichtsbeamten kommunale Beamte, denen die staatliche Schulaufsicht über einen Aufsichtsbereich - in der Regel ca. 30 bis 40 Schulen aller Schulformen außer Gymnasien, beruflichen Schulen und z. T. integrierten Gesamtschulen - übertragen worden war. In der Stadt Frankfurt am Main waren auch Aufgaben aus der berufsschulischen und gymnasialen Aufsicht des Regierungspräsidiums an Magistratsoberschulräte delegiert.

Die Schulräte auf Kreis- und städtischer Ebene hatten sich im Rahmen eines "Kreisschulamtes" bzw. einer städtischen Abteilung "Die Schulräte der Aufsichtsbereiche..." des jeweiligen kommunalen Schulamtes als Kollegialorgane organisiert. Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für einen vom Kultusministerium übertragenen Aufsichtsbereich waren sie jeweils eine eigenständige Behörde. Ausdruck dafür war das Dienstsiegel.

Die Besonderheit der Auftragslage der städtischen Schulräte mit staatlicher Schulaufsicht ermöglichte häufig große Gestaltungsfreiheit, die man als "Diener zweier Herren" auch nutzte. Dies betraf insbesondere Besoldungsfragen, denn Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts gelang den „Volkschul-Schulräten " wegen dieser besonderen Berufssituation sogar der Einstieg in die Besoldungsstufe A 16 (Leitender Schulamtsdirektor), während der Bundesgesetzgeber für den "normalen" Schulrat nur A 15 (Schulamtsdirektor) vorsah.

Diese Bevorzugung der städtischen Schulräte führte immer wieder zu Unruhe bei den Landesbeamten, die ebenfalls derartige Aufstiegschancen für sich einforderten. Eine derartige Aufstiegsmöglichkeiten bestand in der Regel für Schulräte des "niederen Schulwesens" - wie sie sich selbst nannten - nur bei einer Versetzung zu den Schulabteilungen der drei Regierungspräsidien, dort waren die Dezernenten aller Schulformen nach dem Bundesbesoldungsgesetz in der Besoldungsgruppe A 16, da sie den Beamten der Oberschulämter anderer Bundesländer gleichgestellt waren.

Die städtischen Schulräte wurden in sehr unterschiedlicher Weise in kommunalpolitische Aufgabenstellungen eingebunden. Da in der Landeshauptstadt Wiesbaden, aber auch in Kassel, die vom kommunalen Parlament gewählten Beigeordneten/Schuldezernenten zeitweise ebenfalls die staatliche Schulaufsicht übertragen bekommen hatten, gab es durchaus eine Vermischung der sonst streng beachteten Trennung innerer und äußerer Schulangelegenheiten. Gleichzeitig stand die Befürchtung im Hintergrund, dass mit der bevorstehenden Funktionalreform die „Schulräte“ stärker in die kommunalpolitische Einflussosphäre gelangten.

Die Errichtung von Staatlichen Schulämtern bedeutete die Eingliederung der einzelnen Schulräte als bisher eigenständige Behörde („Der Schulrat des Schulaufsichtsbereiches...“) in einen Verwaltungsapparat und damit eine andere Verwaltungshierarchie. Die Staatlichen Schulämter wurden als Hauptabteilungen beim Landrat bzw. Oberbürgermeister - ebenso wie die Veterinär- und Katasterämter - eingegliedert.

Im "Gesetz zur Eingliederung von Sonderverwaltungen" vom 14. Juli 1977 wird geregelt:

„Der Landrat nimmt als Behörde der Landesverwaltung nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen die Aufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden und, so weit nicht etwas anderes bestimmt ist, die Aufgaben des Staatlichen Veterinäramtes, die Aufgaben der unteren Kataster- und Landesvermessungsbehörde (Katasteramt), die Aufgaben des Staatlichen

Schulamtes sowie weitere Aufgaben wahr, die ihm als Behörde der Landesverwaltung übertragen werden“.⁸⁸

Das Gesetz regelt weiter die Zuordnung zu den zuständigen Behörden in der Mittelstufe der Landesverwaltung und eröffnet die Möglichkeit, einen hauptamtlichen Beigeordneten für bestimmte Aufgaben zu dem ständigen Vertreter des Landrates zu bestellen. Eine analoge Regelung gilt für den Oberbürgermeister.

Im Einzelnen wurde dann die Zuordnung der einzelnen Schulräte als Behörde zum Beispiel im Gesetz so geregelt:

" Es werden eingegliedert: in den Landrat als Behörde der Landesverwaltung des Kreises Fulda die Schulräte der Schulaufsichtsbereiche I bis IV Fulda in Fulda.“⁸⁹

Mit dem Gesetz wurden die Landesbediensteten zu den Landräten und Oberbürgermeistern als Behörden der Landesverwaltung versetzt. Geregelt wurde außerdem, dass die städtischen Schulräte mit staatlicher Schulaufsicht auf Antrag in den Landesdienst übernommen werden konnten. Nicht alle städtischen Schulräte haben davon Gebrauch gemacht. In der Stadt Frankfurt am Main blieben zum Beispiel die für den Sport und den Schulbau zuständigen Schulräte weiterhin städtische Beamte.

Das Inkrafttreten des Gesetzes regelte die abschließende Einrichtung der Staatlichen Schulämter zum 1. Januar 1980. Der Kultusminister wurde ermächtigt, einzelne Staatliche Schulämter zu einem früheren Zeitpunkt einzurichten. Dazu gehörten die Staatlichen Schulämter Bergstraße und Wiesbaden, die bereits durch Verordnungen im Februar 1977 errichtet wurden.⁹⁰ Diese Eingliederung basierte auf der Regelung des § 56 des Schulverwaltungsgesetzes von 1969, die es ermöglicht, „mehrere

⁸⁸ § 55 der Hessischen Landkreisordnung i. d. F. des Gesetzes vom 30. August 1976 geändert durch das Eingliederungsgesetz vom 14. Juli 1977 GVBl. Nr. 18 Teil 1.

⁸⁹ Eingliederungsgesetz a.a.O. S. 328.

⁹⁰ Verordnung über die Errichtung eines Staatlichen Schulamtes im Landkreis Bergstraße und Verordnung über die Errichtung eines Staatlichen Schulamtes in der Landeshauptstadt Wiesbaden vom 17. Februar 1977 GVBl. II Nr. 356-129.

Schulaufsichtsbereiche zusammenzufassen“.⁹¹ Allerdings war die Beauftragung des Landrates des Landkreises Bergstraße als Behördenleiter in § 3 der Verordnung als Leiter einer unteren Behörde der Landesverwaltung ein über den bisherigen Rechtsrahmen hinausgehender Schritt, der in der Landtagsdebatte zu dem Eingliederungsgesetz (s. u.) mit „Erprobungsnotwendigkeiten“ begründet wurde. In der Landeshauptstadt Wiesbaden konnte auf Antrag des Magistrats der Beigeordnete als Behördenleiter beauftragt werden.⁹²

Im Rahmen dieses Gesetzes wurde das Schulverwaltungsgesetz geändert: die Organisation der Schulaufsicht als dreistufige Aufsicht wurde neu geregelt. Festgehalten wurde an der Auffassung (§ 56 Abs. 2), dass die Schulaufsicht von hauptamtlich tätigen, fachlich vorgebildeten Beamten ausgeübt wird. Die Zusammenarbeit zwischen den schulfachlichen und verwaltungsfachlichen Aufsichtsbeamten wird vorgeschrieben. Zusätzlich eingeführt wurde in § 57 die Bestellung von Fachberatern, die an die Weisungen der Schulaufsicht gebunden sind, aber insbesondere die Beratung und Unterstützung der schulfachlichen Schulaufsichtsbeamten, der Lehrer und der Schulen in schulfachlichen Angelegenheiten leisten sollten. Damit wurde die Regelung des Schulverwaltungsgesetzes von 1968 geändert.

Das Gesetz regelt die Eingliederung des Schulpsychologischen Dienstes in das Staatliche Schulamt und die Arbeitsformen im Amt. Dazu gehört u. a. die Festlegung von Schulamtskonferenzen (§ 60), die der Beratung der allgemeinen schulischen Angelegenheiten dienen sollten, und für die Leiter der zuständigen Studienseminare in Fragen der Ausbildung offen sind. Interessant ist, dass in diesem Eingliederungsgesetz die Lehrerfortbildung nicht angesprochen wird.

Neben dem Schulverwaltungsgesetz wurden das Hessische Schulpflichtgesetz und vor allem das Hessische Personalvertretungsgesetz neu geregelt. Gerade das Personalvertretungsgesetz war von entscheidender Bedeutung bei den ablehnenden Stellungnahmen der Lehrerverbände zu dem Eingliederungsgesetz. Neu eingeführt

⁹¹ Schulverwaltungsgesetz vom 30. Mai 1969 (GVBl. I S. 88), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 1975 (GVBl. I S. 300).

⁹² Verordnung über die Einrichtung eines Staatlichen Schulamtes in der Landeshauptstadt Wiesbaden v. 17.2.1977 § 2 und § 3.

wurde ein Gesamtpersonalrat zum Zeitpunkt der Einrichtung des Staatlichen Schulamtes. Weniger klar waren die damit verbundenen Kompetenzen des Gesamtpersonalrats. Diese wurden erst später in einer Novellierung des Hessischen Personalvertretungsgesetzes auf der Grundlage der ersten Erfahrungen geregelt.

Das Eingliederungsgesetz war von der Landesregierung ein Jahr lang intensiv vorbereitet worden. Nach der ersten Lesung fand am 6. Mai 1977 auf Beschluss des Hessischen Landtages eine Anhörung der Verbände und Schulträger statt. Die dort vorgetragenen Argumente für und gegen das Eingliederungsgesetz wurden in der zweiten und abschließenden Debatte zum Eingliederungsgesetz am 7. Juli 1977 von dem Berichterstatter im Hessischen Landtag wie folgt zusammengefasst:

„Der Deutsche Gewerkschaftsbund und der Deutsche Beamtenbund sowie alle Lehrerverbände lehnen die Eingliederung der Schulaufsicht ab. Die Begründung ist, dass kein inhaltliches Konzept für die veränderte Arbeit der Schulaufsicht vorgelegt wurde, und die unterschiedliche Bevölkerungszahl in den Kreisen zwischen 80.000 und 300.000 Einwohnern führe zu einer ungleichgewichtigen Arbeitssituation. Betroffen seien insbesondere Probleme der Schulaufsicht der Gymnasien und der beruflichen Schulen. Zudem wurden Eingriffsmöglichkeiten der kommunalen Verwaltung in den schulischen Bereich befürchtet: Die Zusammenfassung von Schulaufsicht und Schulträger könne nicht funktionieren, weil Schulaufsicht gegenüber dem Schulträger Richter in eigener Sache wäre.“⁹³

Auch die beiden Berufsverbände der Schulpsychologen, der Berufsverband Deutscher Psychologen und der Berufsverband der hessischen Schulpsychologen, sprachen sich gegen die Eingliederung in ein Staatliches Schulamt aus.

In der Landtagsdebatte verdeutlichten die Sprecher der CDU ebenfalls ihre Ablehnung des Gesetzes, insbesondere die Eingliederung der staatlichen Schulaufsicht als Hauptabteilungen bei den Oberbürgermeistern und Landräten. Sie unterstellten den Regierungsparteien, dass der hauptsächliche Zweck der gesamten Funktionalreform die Durchsetzung der bildungspolitischen Ziele, nämlich die Einführung von Förderstufen und integrierten Gesamtschulen, sei. Dies wurde zwar

⁹³ Stenographisches Protokoll der 8. Wahlperiode, 59. Sitzung des Landtages, 2. Lesung des „Eingliederungsgesetzes“, Drucksache 8/3500 S. 3548.

von den Sprechern der Regierungsfractionen zurückgewiesen, der damalige Innenminister Gries (FDP) bekräftigte in seinen abschließenden Einlassungen: "Das Kernstück des Gesetzes ist in der Tat die Neuordnung der Schulaufsicht."⁹⁴ und deutete indirekt damit an, dass die Neuregelung der Zuständigkeit für die Schulen mit der Eingliederung in die Behörden der Landräte und Oberbürgermeister eine besondere Bedeutung für die Landesregierung hatte.

Nachdem das Gesetz im Juli 1977 beschlossen war, dauerte es noch bis Ende des Jahres 1979, bis alle 26 Staatlichen Schulämter errichtet worden waren. Zuletzt eingegliedert wurden die Schulräte in Fulda und im Main-Taunus-Kreis zum 1. Oktober bzw. 1. November 1979.⁹⁵

Es dauerte weitere zwei Jahre nach Abschluss der Funktionalreform, bis die hessische Landkreisordnung im Februar 1981 geändert und mit § 55 Abs. 2 geregelt wurde, dass der Landrat als Behörde der Landesverwaltung die Aufgaben des Staatlichen Veterinärarnes, der unteren Kataster- und Landesvermessungsbehörde und die Aufgaben des Staatlichen Schulamtes auch darin förmlich übertragen bekam.⁹⁶

Im Februar 1981 wurde vom Hessischen Minister des Inneren als dem für die Landräte und Oberbürgermeister zuständigen Ressort ein vorläufiger Aufgabengliederungsplan für die Hauptabteilungen "Staatliches Schulamt" erlassen.⁹⁷

Die Verwaltungsreform war auch bei den Schulräten vor Ort auf fast durchgängigen Widerstand gestoßen. Anders stellte sich die Situation für die Dezernenten der Regierungspräsidien dar: Sie erhielten einen nachgeordneten und voll ausgebauten, d.h. für alle Lehrämter und Schulen mit verantwortlichen Behördenapparat, ohne selbst Aufgaben abgeben zu müssen. Für die „obere“ Schulaufsicht und die Behörde mit Rechtsaufsicht über die Schulträger blieb die Verantwortung unverändert.

⁹⁴ Eingliederungsgesetz Drucksache 8/3500 2. Lesung a. a. O S. 3558.

⁹⁵ Vierte Verordnung über die Organisation der Schulaufsicht vom 8. September 1979 GVBl II 72-80.

⁹⁶ Bekanntmachung der Neufassung der hessischen Landkreisordnung. (HKO) vom 12. Februar 1981 auf Grund des Artikels 9 des Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 4.7.1980 (GVBl II S. 219).

⁹⁷ Erlass des Hessischen Ministers des Innern vom 2.Februar 1981 – A 16-3.

Da sich im Prozess dieser Reform zeigte, dass es den Lehrerverbänden (GEW, DLH) primär um die von ihnen erkämpften Personalvertretungsrechte für die Lehrerschaft ging, weniger um die Arbeitsplatzsituation der Schulräte - die aus ihrer Sicht immer stärker "Arbeitgeberinteressen" vertraten, organisierten sich die Schulräte selbst. Im Jahre 1979 wurde die "Vereinigung der hessischen Schulaufsichtsbeamten" gegründet und entwickelte sich sehr bald zu einer wirksamen Interessenvertretung. Es gelang ihr, durch diese Organisationsform einen unmittelbaren Zugang zur Politikebene zu erhalten und damit in den weiteren Entwicklungen größeren Einfluss zu nehmen.⁹⁸

So wurde vor der Landtagswahl 1982 mit dem Vorsitzenden des bildungspolitischen Arbeitskreises der CDU-Landtagsfraktion, Sälzer, und ihrem Fraktionsgeschäftsführer, Dr. Müller-Kinet, zum ersten Mal ein Gespräch geführt. Da zu diesem Zeitpunkt die landespolitische Ausgangslage für die Wahlen durchaus einen Wahlsieg der CDU möglich erscheinen ließ, hatte dieses Gespräch einen größeren politischen Stellenwert. Es gelang der „Vereinigung“ in diesem Gespräch klarzustellen, dass die Wahlkampfaussage der CDU, die Staatlichen Schulämter wieder aufzulösen, so nicht erhalten bleiben würde, die Staatlichen Schulämter aber als Außenstellen der Regierungspräsidien geführt werden sollen. In der Frage der Trennung der staatlichen Schulaufsicht von der kommunalen Einbindung wurde ebenfalls Einigung erzielt. Die beiden CDU-Vertreter betonten aber, dass die Eingliederung der Staatlichen Schulämter in der CDU umstritten sei.⁹⁹

Es zeigte sich sehr bald, dass die von den Gegnern des Eingliederungsgesetzes befürchteten Konflikte zwischen den Schulträger und den Hauptabteilungen "Staatliches Schulamt" eintraten. Zwei sensible Bereiche wurden davon besonders betroffen: 1. die weitere Einführung von Förderstufen im Rahmen der Schulentwicklungsplanung und 2. die Besetzung von Schulleiter- und

⁹⁸ Zu ergänzen ist, dass es bereits Anfang der 70er Jahre die Gründung der Interessengemeinschaft hessischer Schulleiter gab, da sich auch die Schulleiter von den Lehrerverbänden nicht mehr ausreichend vertreten sahen. Sie trat neben die traditionelle "Vereinigung hessischer Oberstudiendirektoren für die Gymnasien" und eine parallele Organisation der Berufsschuldirektoren.

⁹⁹ Protokoll der Vereinigung der Schulaufsichtsbeamten des Landes Hessen vom 29.7.1982.

Zitat: "Die Schulaufsicht soll neu geordnet werden; die bisherigen Staatlichen Schulämter bleiben in ihrer derzeitigen Funktion und Anbindung nicht bestehen. Die derzeitige Formulierung der Wahlkampfbroschüre wird fallen und anders gefasst werden. Staatliche Schulämter - der Begriff soll erhalten bleiben - werden als Außenstellen der Regierungspräsidien geführt werden.. Den künftigen Staatlichen Schulämtern solle die Aufsicht über alle Schulformen erhalten bleiben." S.2.

Schulratsstellen. Gerade die Personalpolitik der Landesregierung stand seit Jahrzehnten unter dem Vorwurf des "roten Filzes". Jetzt hatten die der CDU angehörenden Beigeordneten bzw. die Landräte oder Oberbürgermeister persönlich stärker die Möglichkeit, auf die Besetzung derartiger Stellen einzuwirken. Dies geschah im Rahmen von verwaltungsinternen Auseinandersetzungen, da alle Seiten sich bemühten, diese Konflikte nicht öffentlich werden zu lassen. Nachweislich ist, dass die Einführung von Förderstufen in Flächenkreisen nach der Kommunalwahl 1977 schwieriger wurde.

4.2.3 Die Einrichtung selbstständiger Staatliche Schulämter

Bereits fünf Jahre nach dem Vollzug der Eingliederung Ende des Jahres 1979 brachte die Landesregierung das „Gesetz zur Ausgliederung der Staatlichen Schulämter“ in den Hessischen Landtag ein.¹⁰⁰ Hintergrund war eine politische Situation besonderer Art: der Wechsel des bisherigen Koalitionspartners FDP zur CDU und die Wahl Helmut Kohls zum Bundeskanzler führte auch in Hessen zum Bruch der SPD/FDP-Koalition. Erst nach 19 Monaten gelang es der geschäftsführenden Minderheitsregierung mit den neu im Landtag vertretenen GRÜNEN ein Tolerierungsabkommen zu schließen und damit einen grundsätzlichen Politikwechsel einzuleiten. Holger Börner (SPD) wurde am 7. Juni 1984 mit den Stimmen der GRÜNEN zum Ministerpräsidenten gewählt. Seine Regierung blieb aber eine Minderheitsregierung, da die unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Positionen von SPD und Grünen ein formelles Regierungsbündnis (noch) ausschlossen. Erst im Jahr 1985 wurde aus dieser Tolerierung die erste „Rot-Grüne Regierungskoalition“ in der Bundesrepublik Deutschland.

Die Unsicherheit der Mehrheitsverhältnisse hatte u. a. auch die Folge, dass man sich in bestimmten Politikfeldern wieder auf klare Strukturen im exekutiven Bereich beziehen wollte. In der Bildungsverwaltung war deutlich geworden, dass mit der Eingliederung der neu geschaffenen "Staatlichen Schulämter" als Hauptabteilungen in die Behörden der Landräte und Oberbürgermeister ein wichtiges Steuerungselement für schulpolitische Vorhaben in solche unklaren Verwaltungsstrukturen eingebettet war. Neben den bereits vorn genannten

¹⁰⁰ Stenografisches Protokoll der 31. Sitzung der 11. Wahlperiode vom 31.10.1984 Drucksache 11/2168 S. 1814 „Gesetz zur Ausgliederung der Staatlichen Schulämter“.

Argumenten gegen die damalige Eingliederung war dies ein nicht deutlich ausgesprochener, aber mit entscheidender Grund für die Vorlage des "Ausgliederungsgesetzes". In der parlamentarischen Debatte zu diesem Gesetz führte der amtierende Kultusminister Schneider (SPD) zur Revision der Entscheidung von 1977 folgendes an:

„Ausgangspunkt war seinerzeit die Feststellung, dass die Schulaufsicht zum Ende der 60er und zu Beginn der 70er Jahre mit bedeutenden schulorganisatorischen und curricularen Reformen sowie mit einer lebhaften Expansion des Lehrkörpers und der Schülerzahlen konfrontiert war. Zusammen mit der gleichzeitigen Ausdifferenzierung des Wissenschaftssystems und mit der wachsenden politischen und gesellschaftlichen Bedeutung von Schule... erwachsen der Schulaufsicht Anforderungen, denen sie nicht gewachsen war ".¹⁰¹

Weitere Begründungen für die damalige Entscheidung, so der Kultusminister, waren die Vorschläge des Deutschen Bildungsrates von 1973 zur Reform der Bildungsverwaltung und das Ziel der Landesregierung, gleiche Bildungschancen für alle zu schaffen: „Weitgehende Durchlässigkeit zwischen den Schulformen und Bildungswegen und den Schulorganisationen mit hoher Kooperation von Schulformen und -stufen sollten von ein und derselben Schulaufsicht initiiert, koordiniert und auch überwacht werden. "¹⁰² Er nannte noch einmal das generelle Ziel der damaligen Eingliederung: die Staatlichen Schulämter sollten alle Aufgaben für alle Schulformen vor Ort wahrnehmen, einen leistungsfähigen Verwaltungsapparat stellen und die fachaufsichtliche Beratung der Schulen stärken. Für die Schulabteilungen der Regierungspräsidien seien koordinierende und ordnende Aufgaben als Mittelinstanz vorgesehen gewesen, für das Kultusministerium die Planungsaufgaben als oberste Bildungsverwaltung.

Er stellte fest: "Die Staatlichen Schulämter haben sich als schulnahe, einheitliche Aufsichts- und Beratungsinstanz grundsätzlich bewährt."¹⁰³

¹⁰¹ Stenografisches Protokoll Drs.11/2168 a.a.O. S. 1815.

¹⁰² ebenda S.1815

¹⁰³ ebenda S. 1815

Gleichzeitig aber stellte er auch fest, dass die Erwartungen an die Eingliederung in die regionalen Behörden sich nicht erfüllt haben und führt als Gründe insbesondere an, dass die Pädagogik Sonderregelungen erfordere. Als weiteren Grund ging er ausführlich auf die so genannte Partner-Situation ein und führte aus, dass die Zusammenarbeit zwischen Schulträger und Schulaufsicht nach § 16 des Schulverwaltungsgesetzes als Voraussetzung eine klare Kompetenzregelung, eindeutige Zuständigkeiten und einen die jeweiligen Interessen unabhängig und gleichberechtigt vertreten könnenden Partner benötigen. Mit dem Weisungsrecht des Oberbürgermeisters bzw. des Landrates gegenüber dem Leiter der Hauptabteilung „Staatliches Schulamt“ werde ein grundsätzlicher Interessenkonflikt geschaffen. Der Kultusminister wies dann auf die Haltung der CDU in der Debatte um das Eingliederungsgesetz 1977 hin, in dem diese forderte, Schulaufsicht und Schulträger nicht in eine Hand zu geben.

Er erklärte: "Wir haben das Gegenteil gemacht, und deshalb korrigieren wir das heute, weil wir einsehen, dass es das Falsche war."¹⁰⁴

Die CDU habe 1976 in der Vorbereitung zu dem Eingliederungsgesetz von einer "Gleichschaltung" der SPD-Mehrheit in einem Kreis mit der Aufsicht über die Schulen gesprochen. Sie behauptete damals, dass dies eine weitere Politisierung der Schule darstelle, Lehrer würden politisch abhängig gemacht. Heute würden aber gerade einige der der CDU angehörenden Landräte und Oberbürgermeister gegen dieses Ausgliederungsgesetz Sturm laufen und für die Beibehaltung der derzeitigen Regelungen plädieren. Auch der Städtetag und der Landkreistag plädierten entgegen ihrer damaligen Auffassungen nunmehr für eine Beibehaltung der Eingliederung. Die vielen Einzelvorgänge, die wegen Kompetenzüberschreitungen zu einer Belastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatlichen Schulämter geführt haben, seien ein weiterer Grund für die Ausgliederung.

Es gehe um die pädagogische Aufgabenerfüllung der Schulaufsicht und die Besonderheiten des Verwaltungszweiges Schulaufsicht: es gehe um Schüler. "Das Staatliche Schulamt ist eine quasi Sonderverwaltung geblieben".¹⁰⁵

¹⁰⁴ Stenografisches Protokoll Drs. 11/2168 a.a.O. S. 1816.

¹⁰⁵ ebenda S.1816.

Abschließend kommt der Kultusminister zu der Auffassung, dass die Prüfung der Entwicklungen der letzten Jahre ergeben habe, dass die Ausgliederung der Staatlichen Schulämter im Sinne einer Entbürokratisierung genutzt werden sollte, die pädagogische Fachberatung zu verstärken und so weit wie möglich Aufgaben nach unten an die Schulen zu verlagern.

Auch LMR a. D. Franz Köller stellt fest:¹⁰⁶

„Es gab Konflikte allerdings in der Regel nur dann, wenn ein Leiter eines Staatlichen Schulamtes eher der Kommunalpolitik verpflichtet war als dem staatlichen Steuerungsanspruch, aber die waren nicht so gravierend., dass man daran hätte etwas verändern müssen. Ich halte dennoch die Trennung für die bessere Lösung, weil darin Interessenpositionen und Verantwortungspositionen klarer zum Ausdruck kommen und man in Kenntnis dieser Interessengegensätze wahrscheinlich zu tragfähigeren Gesamtentscheidungen kommt, als wenn es in einer nicht durchschaubaren Gemengelage so entwickelt wird.“

Über die Kosten der Ein- und späteren Ausgliederung der Staatlichen Schulämter wurde ebenfalls lebhaft gestritten. Die CDU behauptete, die Eingliederung der Staatlichen Schulämter habe ca. 120 Millionen DM gekostet, das Kultusministerium gab an, 1976 wären 10,5 Millionen DM , 1983 noch einmal 19,8 Millionen DM (Abschluss des Ausbaus der Verwaltung der Staatlichen Schulämter) erforderlich gewesen. Kultusminister Schneider stellte in der Landtagsdebatte aus seiner Sicht klar, dass eine personelle Verstärkung der Schulaufsicht und die damit verbundenen höheren finanziellen Kosten politisch gewollt waren. Die Begründung für die unterschiedlichen Kostenangaben in der Debatte des Landtages ist heute im Einzelnen nicht mehr nachvollziehbar.

Nach verwaltungsinternen Unterlagen wurden insgesamt ca. 180 Haushaltsstellen für den Aufbau der Staatlichen Schulämter zusätzlich zur Verfügung gestellt.

Der spätere Staatssekretär der CDU/FDP Regierungskoalition (er amtierte von 1987 – 1989), MdL Lauterbach, behauptete in der Debatte, dass mit der Einführung der

¹⁰⁶ Experteninterview LMR a.D. Franz Köller s. Anhang S. 306.

Staatlichen Schulämter die Bürokratisierung zugenommen habe, so seien jetzt drei Verwaltungsebenen eingerichtet worden. Sein Hauptvorwurf war, dass Schulaufsicht nicht stattfände, obwohl sie jetzt vor Ort eingerichtet wäre. Er führte aus: "Damals hat es ihnen in den Kram gepasst, erschien es möglich zu sein, dass das, was sie mit Gesamtschulen und Förderstufen schon damals vorhatten, mit ihrer Klientel in den kreisfreien Städten und Landkreisen durch eine solche Änderung der Schulaufsicht bequem durchzusetzen. Nun merken Sie, dass ihnen da der Wind entgegensteht, also muss das Gesetz wieder geändert werden."¹⁰⁷ Er bezeichnete das Ausgliederungsgesetz erneut als "flankierende Maßnahme zur Absicht, die Zwangs-Förderstufe in Hessen durchzusetzen."¹⁰⁸

Die sich in der Tolerierung der Regierung Börner befindlichen GRÜNEN fanden die Einrichtung der Staatlichen Schulämter grundsätzlich falsch und forderten, das Geld für die Pädagogen auszugeben und die Schulen zu stärken. („DIE GRÜNEN“ plädierten zum damaligen Zeitpunkt für die generelle Abschaffung der Schulaufsicht). Die spätere Wissenschaftsministerin der CDU/FDP-Regierungskoalition (1987 – 1991) Ruth Wagner (FDP) erinnerte an das Modell der Lehrerverbände (GEW und DLH) zur Einrichtung von Regionalschulämtern oder "Landesämtern für schulische Angelegenheiten" als Sonderverwaltungen. Sie forderte die Abschaffung der Regierungspräsidien – ganz in der Tradition liberalen historischen Gedankenguts -, eine Forderung, die später von den Landesregierungen in der 90er Jahren aufgegriffen wurden.

4.2.4 Die gesetzliche Einführung der Förderstufe und die Rolle der Schulaufsicht

Die von der Opposition im Hessischen Landtag immer wieder hergestellte Verknüpfung zwischen der Absicht der Regierungskoalition, in Hessen zumindest einen Teil der Bildungsreform mit der Einführung der Förderstufe "zu retten" und die Ausgliederung der Staatlichen Schulämter aus der Kommunalverwaltung durchzusetzen, hatte einen belegbaren Hintergrund. Nicht zuletzt war die schulpolitische Debatte im Hessischen Landtag im Zusammenhang mit dem so genannten Förderstufen-Abschlussgesetz, das im Sommer 1984 eingebracht wurde, eine der letzten „Schlachten“, die in den bildungspolitischen, ideologischen

¹⁰⁷ Stenografisches Protokoll Drs. 11/2168 a.a.O. S. 1819.

¹⁰⁸ ebenda S. 1819.

Auseinandersetzungen der Jahre zwischen 1969 und 1985 in Hessen um "sozialistische Gleichmacherei" und „konservative Wertevorstellungen“ geführt wurde. Aus heutiger Sicht kann diese Zeit ideologischer Auseinandersetzungen nur als verpasste Chance für eine grundsätzliche Weichenstellung der Schulentwicklung bezeichnet werden.

Betrachtet man pragmatisch die Ausgangslage zu Beginn der 80er Jahren, so gab es im Nachbarland Niedersachsen, das von einer CDU/FDP Koalition regiert wurde, die Orientierungsstufe gemäß dem Vorschlag des Deutschen Bildungsrates, ebenso hatte Bremen diese Stufe eingeführt. In Berlin gab es eine sechsjährige Grundschule.

Die Zahl der Förderstufen in Hessen war bis 1985 auf 311 Schulstandorte angestiegen. Trotz des politischen Gegenwindes in einer Reihe von Landkreisen und kreisfreien Städten besuchten im Schuljahr 1984/85 62,4% Schülerinnen und Schüler des fünften und sechsten Jahrganges eine Förderstufe. In den Landkreisen Darmstadt-Dieburg, Groß-Gerau, Odenwald, Offenbach, Gießen, Hersfeld-Rotenburg und Kassel sowie der Stadt Offenbach besuchten praktisch alle Schülerinnen und Schüler die Förderstufe, ausgenommen die Schülerinnen und Schüler an Sonderschulen und Privatschulen. In den traditionell konservativen Landkreisen Limburg-Weilburg, Fulda, Bergstraße und Waldeck-Frankenberg sowie in den kreisfreien Städten Frankfurt und Kassel war die Einführung der Förderstufe de facto kaum umgesetzt worden.

Die landespolitische Ausgangslage hatte sich in sofern weiterentwickelt, als die GRÜNEN im Jahr 1984 deutlich zu erkennen gaben, eine Koalition mit der SPD eingehen zu wollen. Hinsichtlich ihrer Forderung, in Hessen eine sechsjährige Grundschule einzurichten, musste ein Kompromiss gefunden werden, der letztlich darauf hinauslief, mit einem Förderstufen-Abschlussgesetz die Möglichkeit stärker zu forcieren, die Jahrganges Klassen fünf und sechs an Grundschulen anzubinden. Dies machte insofern Sinn, als Anfang der achtziger Jahre ein Geburtenrückgang den Bestand kleiner Grundschulen gefährdete (Das Schulgesetz sah eine Aufhebung vor, wenn die Zahl von 50 Schülerinnen/Schülern unterschritten wurde.).

SPD und GRÜNEN unterschätzten die Reaktionen der Elternschaft, die durch eine geschickte Oppositionsstrategie und unterstützt durch einen Teil der Medien gegen die Einführung der "Zwangs-Förderstufe" Front machten.

Die Möglichkeiten, die im Jahr 1978 gesetzlich geschaffen wurde, durch Rechtsverordnungen Förderstufen an Schulen einzurichten, wenn die personellen, sächlichen und organisatorischen Voraussetzungen bestanden, hatten zur Ausweitung der Förderstufenangebote geführt. Die Feststellung der Voraussetzungen oblag der Schulaufsicht vor Ort in Verbindung mit dem Schulträger. So konnten zum Beispiel auch in Landkreisen, in denen sich die Mehrheitsverhältnisse zu Gunsten der CDU entwickelt hatten, Förderstufen durchgesetzt werden, da der Schulträger zum Teil bei rückläufigen Schülerzahlen an Grundschulen aus organisatorischen Gründen und nicht zuletzt auf Grund von Elternwünschen Anträgen aus Gemeindeparlamenten kaum widersprechen konnte.

Andererseits kam es in sozialdemokratisch regierten Landkreisen zu massiven Abwanderungsbewegungen an erreichbare Gymnasien, zum Beispiel in Frankfurt, Wiesbaden oder Kassel. Insgesamt entsprach der prozentuale Anteil der Schülerinnen und Schüler, der nicht Förderstufen besuchte, mit rund 40% landesweit etwa dem Anteil der Schülerinnen und Schüler, die eine gymnasiale Bildung anstrebten.

Kennzeichnend für die aufgeheizte Stimmung sind die Landtagsdebatten anlässlich des Förderstufen-Abschlussgesetzes. Es waren immerhin drei Lesungen erforderlich, um dieses Gesetz zu verabschieden. Üblicherweise erfolgen zwei Lesungen, die dritte Lesungen wird in der Regel zusammen mit der Abstimmung nach der zweiten Lesung abgeschlossen. Die CDU hatte allerdings die Kommunalwahlen am 10.3.1985 vor Augen und nutzte alle Möglichkeiten parlamentarisch aus, um mit der Diskussion im Landtag näher an diesen Termin heran zu kommen. Dies wird durch den Oppositionsführer, Manfred Kanther, in der 24. Landtagssitzung am 12. September 1984 offen angesprochen: "Die Landespolitik wird auch den Machtkampf mit der kommunalen Seite verlieren, wenn sie ihn, wie jetzt angesteuert, wirklich wollen. Die CDU-regierten Schulträger werden ihren Beitrag dazu leisten, dass den Bürgern in ihren Städten und Landkreisen das erspart bleibt, was sie an schulischem

Zwang in anderen, in Vergangenheit und Gegenwart durch SPD-Landräte regierten, haben erleiden müssen. Die CDU wird alles dazu beitragen, um den Widerstand der Elterninitiativen und Elternbeiräte und vieler, vieler Lehrer und Lehrerverbände gegen das Zwangsgesetz zum Erfolg zu bringen. Freiheit statt Zwang ist eine Devise der Kommunalwahl unter dem Gesichtspunkt der Schulpolitik.“¹⁰⁹ Etwas später führte er aus.“Aber die kommende Landtagswahl von 1987, vor der Sie am 1.8.1987 Zehntausende von Kindern in Schulen schaufeln wollen, in die sie nicht gehen wollen, wird sie möglicherweise eines ganz anderen belehren.“¹¹⁰

Die CDU errang nicht zuletzt aufgrund der schulpolitischen Auseinandersetzungen bei der Kommunalwahl 1985 in vielen Kommunen zum Teil absolute Mehrheiten, u.a. in Frankfurt mit dem populären Oberbürgermeister Walter Wallmann, der zwei Jahre später in der ersten CDU-geführten Landesregierung Ministerpräsident werden sollte.

Die Ausgliederung der Staatlichen Schulämter aus den Kommunalverwaltungen erschien so 1984/1985 der CDU als eine taktische Maßnahme, um die Umsetzung des Förderstufen-Abschlussgesetzes durch die Schulverwaltung insgesamt zu gewährleisten.

Der damalige Leiter der Schulabteilung des Regierungspräsidiums in Gießen, Tümmler, hat im Interview bekräftigt, dass entgegen der Auffassung der CDU sowohl die Schulaufsicht vor Ort als auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Mittelbehörde sich sachlich und neutral sowohl im Vorfeld der Entwicklungen als auch nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens verhalten haben:

T.: Ja, es gab sicher Spannungen und auch unterschiedliche Positionen in einzelnen Landkreisen und bei den Landräten, die den Prozess ja stark mit gesteuert haben. Aber ich kann mich nicht daran erinnern, dass es Konflikte gegeben hat, die nicht besprochen und einvernehmlich gelöst werden konnten. Klar, dass unterschiedliche Standpunkte bestanden, aber es gab nie Turbulenzen um diese Fragen.

I.: Eine meiner Thesen, die ich herausgefiltert habe aus diesen Prozessen ist die, dass die Einrichtung der Staatlichen Schulämter und dieser Verwaltungsstruktur zu

¹⁰⁹ Stenografisches Protokoll der 24. Sitzung des Hessischen Landtags vom 12. September 1984 S.1451.

¹¹⁰ ebenda S. 1451.

einer neutralen und sachlicheren Ebene der Auseinandersetzung geführt hat. Also Bürokratie war etwas in diesem Sinne Positives, dass es versachlicht hat.

T.: Das würde sich mit meiner Erinnerung voll decken.

I.: Vorher war das eher subjektiv, wir hatten ja darüber gesprochen, dass die Schulräte agiert haben, aber jetzt in dieser neuen Struktur konnte man sozusagen behördenstrukturell arbeiten.

T. Konflikte, tiefgehende Auseinandersetzungen, die nicht ausgetragen werden konnten, hat es nicht gegeben. Das mag daran liegen, dass es Behörden gab, Institutionen, Verwaltungen, geordnete Wege, mit denen die Dinge verhandelt werden konnten. Das will ich nicht bestreiten. Dazu gehört natürlich immer auch die Frage, wie agiert ein Amtsleiter vor Ort, völlig klar. Aber in der Summe gesehen, war es sicher gut, dass es die Schulämter gegeben hat, die gerade in der Aufbauphase selbstbewusst agiert haben und die auch bereit waren, landespolitische Zielsetzungen zielstrebig und konstruktiv umzusetzen. Da mag die Tatsache der Ämterstruktur eine große Hilfe, ja sogar die notwendige Basis gewesen sein.¹¹¹

Letztlich sollte sich die Prophezeiung des CDU-Abgeordneten Kanther im Juni 1984 als richtig herausstellen: Das Förderstufen-Abschlussgesetz konnte aufgrund der erforderlichen Vorlaufzeiten für eine Umsetzung in der kurzen Zeit bis zur Landtagswahl 1987 nicht realisiert werden. Die gewählte CDU/FDP-Regierung legte sehr rasch ein so genanntes "Schulfreiheitsgesetz" vor, welches den Eltern die freie Schulwahl zwischen den Schulformen ermöglichen sollte. Über die Form der Feststellung der Eignung eines Kindes für die weiterführende Schule - hauptsächlich für das Gymnasium - gab es wiederum einen grundsätzlichen Parteienstreit, der letztlich einmal mehr durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes entschieden werden musste. Dies führte dazu, dass es in der Regierungszeit Wallmann (CDU) keine Regelung für den Übergang aus der Grundschule in die weiterführende Schule gab. Dies war zwar nicht im Sinne der Regierung und der von ihr angestrebten Schulpolitik, sie hatte sich aber durch ihre ideologische Festlegung selbst in diese Lage gebracht.

¹¹¹ Experteninterview K.Tümmler s. Anhang S. 276.

Das "Schmerzenskind" des früheren CDU-Kultusministers Erwin Stein, der schwierige pädagogische Übergang von der Grundschule in die weiterführende Schule, blieb ohne klare Perspektive, auch nach 40 Jahren schulpolitischer Auseinandersetzung. Die pädagogischen Erkenntnisse der 50er und 60er Jahre über ein altersentsprechendes Angebot der Förderung und Unterstützung von Kindern dieser Altersstufe waren längst durch ideologische, parteipolitisch besetzte, Argumente in den Hintergrund getreten.

Sowohl die ab 1991 regierende Koalition von SPD und GRÜNEN als auch die ihr 1999 folgende CDU/FDP-Koalition haben aus den Erfahrungen der Vergangenheit gelernt, die eine, indem sie die Autonomie der Schule und nicht mehr die Schulformen in das Zentrum ihrer Politik stellte, die andere, indem sie zwar an ihren ideologischen Positionen der Dreigliedrigkeit des Schulwesens festhielt, aber die Regelungen für die Übergänge von Schülerinnen und Schülern aus der Grundschule in die weiterführende Schule faktisch der aufnehmenden Schule überließ und es ihnen durch Querversetzungen bereits nach dem ersten Halbjahr der Klasse 5 ermöglichte, aus ihrer Erkenntnis heraus „nicht geeignete“ Kinder auf die nächst "niedere" Schulform durch einfachen Konferenzbeschluss zu verweisen.

Mit der Einführung des achtjährigen Gymnasiums ab dem Schuljahr 2005/2006 ist für die hessischen Förderstufen an schulformbezogenen Gesamtschulen in der Regel das Ende eingeläutet. Ein gemeinsames und differenziertes Gestalten des Unterrichts für die Jahrgangsstufen 5 und 6, wie es die Pädagogik der Förderstufe entwickelt hat, lässt sich nicht mehr realisieren. Erstaunlich ist, dass das Ende der Förderstufe unspektakulär über die Bühne geht. Kaum vorstellbar, wie 20 Jahre früher eine solche Entwicklung parteipolitisch begleitet worden wäre.

Der Leiter der Weibelfeld-Schule, dessen Gesamtschule ebenfalls vor der Frage steht, ob die Förderstufe weiter bestehen wird, Schobbe, deutet in dem Interview an, dass die Ursachen für den fehlenden Widerstand gegen diese Entwicklung bereits in der Zeit des Kultusministers Holzapfel (SPD) liegen:

„Ich muss unterscheiden zwischen dem , wie wir es damals eingeschätzt haben, als Holzapfel den neuen SPD-Versuch machte, Schule zu verändern, gelernt aus den Niederlagen von Krollmann, die ja letztlich mit dadurch verursacht wurden, dass er die verpflichtende Förderstufe als Gesetz durchsetzen wollte. Uns hat es, die wir so an der Schulentwicklung politisch interessiert waren, schon wehgetan, dass diese neue Richtung der SPD die Frage der Struktur der Schullandschaft als so ganz bedeutungslos ansah. Die Eigenständigkeit der Schule zu stärken, mehr Kompetenz in die Schule zu verlagern, Schulträger zu ermuntern, dies auch zu tun, alles das, die Frage der Qualitätsentwicklung zu thematisieren: man ahnte , was das alles bedeuten würde, wenn das umgesetzt wird, bis dahin, dass uns klar war, dann muss auch die Rolle der Schulaufsicht ganz anders werden. Das haben die ja auch ganz schnell begriffen, was da passiert.

Uns war klar, dass das schon etwas miteinander zu tun hat: Eine Gesamtschule, auch eine kooperative Gesamtschule, hat immer die Verpflichtung für alle Schüler, auch wenn ich in einer Gymnasialklasse unterrichte und ich habe einen Schüler, der nicht mitkommt, kann ich es nicht dabei belassen zu sagen, er kann es nicht... Der Lehrer hat im Realschulzweig Physik und im Gymnasialzweig. Der behält den Schüler. Er wird ihn nicht los mit seiner Entscheidung in der Konferenz. Das ist die Chance. Wenn ich in den Grundschulen sitze und unsere Schule empfehle, nenne ich das als Beispiel. Den Eltern sage ich, Ihre Kinder sind immer unsere Kinder, immer, was auch immer mit ihnen passiert, wir werden ihnen nie sagen, geh von der Schule weg. Außer sie wollen es selbst. Wir werden immer sagen, bleibt bei uns, wie, werden wir sehen. Er bleibt unser Schüler mindestens bis zur 10. Klasse. Sie kriegen nie die rote Karte. Das wissen unsere Lehrer. Das ist ein unglaublich heilsamer Zwang, sich mit den Menschen im Unterricht auseinander zu setzen. Die Schulstrukturfrage offen zu lassen, bedeutet einen Druck auf die Gesamtschule wegen der benachbarten Gymnasien.“¹¹²

4.2.5 Die Veränderungen der Rollen und Funktionen in der Schulaufsicht

¹¹² Experteninterview A. Schobbe s. Anhang S. 298.

Zwischen 1975 und 1985 wurde in Hessen ein grundlegender Wandel der Arbeitsweise und der Arbeitsstruktur der Schulräte auf der Verwaltungsebene vollzogen. Die traditionelle Rolle der Schulräte, wie sie sich in der preußischen Schulverwaltung etabliert und im Zuge der Reformpädagogik des 19. Jahrhunderts hinsichtlich der pädagogischen Auftragslage verändert hatte, wurde mit der Einbindung der Schulräte in den Verwaltungsapparat einer Regierungsbehörde grundsätzlich neu bestimmt. Die Schulräte für die Volksschulen waren zuvor in ihrer Arbeit selbstständig und oft auf Grund der Distanz zu den Schulabteilungen der Regierungspräsidien wenig kontrolliert. Die Dezernenten der Schulabteilungen der Regierungspräsidien hatten ebenfalls ihr traditionelles Verständnis als Kollegialorgan beibehalten, obwohl sie dienstlich dem Regierungspräsident und einem Abteilungsleiter unterstanden. So sahen sich z.B. die zuständigen Dezernenten für die Gymnasien im Sinne der Provinzialschulräte eher als gleichberechtigte Partner der Oberstudiendirektoren der ihrer Aufsicht unterstehenden Gymnasien und waren im Konfliktfall auf einen Ausgleich im kollegialen Sinne bedacht.

Das Grundverständnis im gymnasialen Bildungsbereich war und ist sehr viel stärker von der Einstellung geprägt, dass Gymnasien eher an universitären Maßstäben zu messen seien und die „pädagogische Freiheit“ der Philologen auf Grund ihrer wissenschaftlichen Qualifikationen kaum Eingriffsmöglichkeiten bietet. Dieses historisch gewachsene Verständnis hat seine Wurzeln in der Entwicklung des preußischen Gymnasiums im 19. Jahrhundert: „Dieses Gymnasium vermittelte den pädagogischen Impuls allgemeiner Menschenbildung und das Ethos wissenschaftlicher Arbeit einer Führungsschicht in Wissenschaft, Verwaltung, Justiz, Kirche und Politik, in Medizin und – weniger unmittelbar – in der aufsteigenden Wirtschaft und Industrie. Mochte die Realität des Unterrichts den hohen Ansprüchen und dem Selbstverständnis des Gymnasiums auch nur selten entsprechen – in seinem Selbstverständnis und in seiner Organisation wurde es zum konsequentesten und profiliertesten System im staatlichen Bildungswesen.“¹¹³

Die Dezernenten für die Gymnasien beschränkten sich in der Regel auf die Beteiligung an Staats- und Abiturprüfungen, um den Leistungsstand einer Schule einschätzen zu können, an der personalen Versorgung der Schulen und der Auswahl

¹¹³ Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte. Bd. III 1800 – 1870. Hrsg. Von K.-E. Jeismann und P. Lundgreen. München 1987 S. 158.

von Schulleiterinnen und Schulleitern und der übrigen Funktionsstellen. Dem Leiter / der Leiterin eines Gymnasiums wurde die selbstverantwortliche Leitungsaufgabe „der Anstalt“ übertragen und auf „Augenhöhe“ – Besoldungsgruppe A 16 – kollegial überlassen. Die im Bereich der Volksschulen häufig anzutreffenden pädagogischen Reformen unter den Schulräten waren im Gymnasialbereich spärlicher gesät.

Nath und Oebrich¹¹⁴ haben untersucht, wie Lehrer die sozialen Öffnungen des Schulsystems in Deutschland in den letzten 150 Jahren wahrgenommen haben. Sie stellten vier große Schübe des „Bildungswachstum“ fest, den letzten Mitte der 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts, der Mitte der 70er Jahre wieder abklang. Als Vergleich dieser Veränderungen im sozialen Bereich werden folgende Zahlen genannt: Wurden im Jahre 1800 etwa 1% der männlichen Bevölkerung an höheren Schulen (Gymnasien) unterrichtet, so waren es 1999 etwa 25% der Jungen und 30% der Mädchen. Seit den späten 90er Jahren stagnieren diese Anteile. Nath und Oebrich stellten fest, dass zwischen Grundschul- und Gymnasiallehrern eine sehr unterschiedliche Einstellung hinsichtlich pädagogischer Sozialreformen bestehen. Philologen neigen eher zu einem anlageorientierten Begabungsbegriff. Unter einer offensiven Reformentwicklung haben sie allerdings ebenfalls offenere Begabungsvorstellungen, so zum Beispiel zwischen 1964 und 1976, als das Stichwort "Begabungsreserven" die Pädagogik bestimmte. Zwischen 1980 und Mitte der 90er Jahre reduzierte sich diese Offenheit der Philologen wieder und "zeigte vor dem neuen Stagnationsniveau der Bildungsbeteiligung wieder eine deutliche Ausrichtung auf den anlageorientierten Begabungsbegriff."¹¹⁵

" Die Lehrer an höheren Schulen sind fest im berechtigendem Schulsystem etabliert und formulieren aus dieser Stellung heraus ihre Wahrnehmungen und Forderungen eher "systemisch" motiviert, aber auch eine soziale Exklusivität verteidigend. Dadurch ist ihre Innovationsorientierung geringer ausgeprägt, sie sind aber auch weniger anfällig für Okkupationsversuche des politischen Systems ".¹¹⁶

¹¹⁴ Nath, A. u.a. "Der historische Pygmalioneffekt der Lehrergenerationen im Bildungswachstum von 1984 bis 1993" in: Zeitschrift der Pädagogik, Jg.50, Heft 4 2004.

¹¹⁵ Nath a.a.O. S. 553.

¹¹⁶ Nath a.a.O. S. 558.

Diese „soziale Exklusivität“ spiegelt sich durchaus im Rollenbild gymnasialer Schulaufsicht wider. Dieses traditionelle Verständnis der gymnasialen Dezernenten änderte sich mit der Einrichtung der Hauptabteilung "Staatliches Schulamt" nicht. Im Unterschied zu den Dezernenten der Kultusabteilungen der Regierungspräsidien waren sie aber näher an den Gymnasien vor Ort. Gerade deswegen hing die Akzeptanz der schulaufsichtlichen Tätigkeit von der einzelnen Persönlichkeit ab. Es war durchaus schwierig, in einzelnen Hauptabteilungen Interessenten für die gymnasialen Dezernentenstellen zu finden, da der Leiter eines Gymnasiums wesentlich selbstständiger und freier arbeiten konnte als der in den Verwaltungsapparat eingebundene Dezernent. Da die Besoldung auf Grund des Stellenkegels im Bereich der Schulaufsicht in einigen Fällen sogar unterhalb der Besoldung eines Oberstudiendirektors lag, - spätere Aufstiegsmöglichkeiten waren in der Regel zwar gegeben, konnten aber nicht zugesichert werden - gab es durchaus Schwierigkeiten bei der Besetzung dieser Stellen. Umso größer war unter Umständen die Neigung, den gymnasialen Bildungsauftrag absolut zu setzen und Veränderungen z.B. der Schulorganisation abzuwehren. Dies spielte durchaus eine Rolle bei der Einführung der Gesamtschulen, wie es z.B. in den Ausführungen des Schulleiters der Weibelfeldschule, Schobbe, geschildert wird.¹¹⁷

Anders bei den Schulräten¹¹⁸ für die Volksschulen, die häufig als engagierte Lehrer über eine Schulleitungsfunktion oder als Ausbilder in der Lehrerausbildung für diese Position ausgewählt wurden und für die dies eine wichtige berufliche Aufstiegsmöglichkeit darstellte. Im Volksschulbereich war die Lehrerausbildung praxisorientierter. Bis in die 70iger Jahre folgte nach der Pädagogischen Hochschule eine mindestens 2jährige Ausbildungszeit, in der die künftigen Lehrkräfte bereits mit fast voller Stundenzahl unterrichteten. Diese schulpraktische Vorbereitungszeit war an den Schulrat angebunden, der zu seiner Unterstützung einen Ausbildungsleiter berufen konnte. Erst mit der Verwissenschaftlichung der „Volksschullehrerausbildung“ in einzelnen Bundesländern – auch in Hessen – in den 70er Jahren und der Einführung des Referendariats mit selbständigen Studienseminaren entstanden parallele Strukturen zu den gymnasialen und

¹¹⁷ Experteninterview A. Schobbe s. Anhang S. 302 ff.

¹¹⁸ Nath a.a.O. S. 558: Das pädagogische Selbstverständnis der Schulleiter hat Rosenbusch (siehe dort) aufgezeigt, hier wird noch einmal für den Bereich der Grund- und Hauptschullehrer deutlich, dass sie sich eher für Reformentwicklungen begeistern, am Ende von Wachstumsphasen allerdings enttäuscht seien, weil ihre Erwartungen an die Reformen meist sehr hoch waren.

beruflichen Lehrämtern verbunden mit einer gemeinsamen Ausbildungsverordnung für alle Lehrämter. Die folgenden Jahrzehnte zeigten, dass die mit der Zuordnung zu den Hochschulen verbundene Praxisferne der Lehrerausbildung auch den „Volksschulbereich“ erreichte. Diese Entwicklung verminderte den pädagogischen Bezug der Schulräte im Bereich der Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen, deren Rollenverständnis vor allem in der Verbesserung der Unterrichtspraxis der Lehrkräfte (Unterrichtsbesuche als wesentlicher Aspekt der Tätigkeit) lag.

Die reformpädagogische Bewegung der ersten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts hatten einen sehr starken Einfluss insbesondere auf die Gestaltung der pädagogischen Arbeit der Grundschulen, später insbesondere aber auch der handlungsorientierten - und arbeitsweltbezogenen Ausrichtung der so genannten "Volkschuloberstufe". Die größere Nähe der Schulräte zu ihren Schulen des Aufsichtsbereichs führte dazu, dass bildungspolitische Entscheidungen auf Landesebene von ihnen mitgetragen wurden, wenn reformorientierte Aspekte im Vordergrund standen. Dies betraf insbesondere in den 60er Jahren bei der Landschulreform die pädagogischen Argumente für die Arbeitsweisen in einem größeren Schulsystem (Mittelpunktschulen) mit fachlich erweiterten Unterrichtsangeboten und Differenzierungsmöglichkeiten und später die Einführung der Förderstufe.

Eine analoge Situation zur Schulaufsicht über die Gymnasien, deren Schwerpunkt sich inhaltlich auf die Reform der gymnasialen Oberstufe verlagerte, entwickelte sich im Bereich der Aufsicht über Berufliche Schulen. Da die Beruflichen Schulen sich in einer dynamischen Entwicklungssituation und einem permanenten Veränderungsprozess befanden, der in Abstimmung mit den Kammern und Wirtschaftsverbänden praxisorientiert stattfand, war die Arbeitssituation für einen Schulaufsichtsbeamten in einem Staatlichen Schulamt in der Tat nicht so attraktiv wie die eines Schulleiters. Daraus ergaben sich die Forderungen der Direktoren der Beruflichen Schulen nach einer direkten Unterstellung unter die Schulabteilungen der Regierungspräsidien.¹¹⁹ Diese Situation hat sich bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts kaum verändert. Nach Auflösung der Abteilungen Kultus Ende der 90er Jahre wurde die Forderung nach Direktunterstellung unter das Kultusministerium

¹¹⁹ s.a. Protokoll der „Vereinigung der hessischen Schulaufsichtsbeamten des Landes Hessen“ vom 9. Mai 1985.

erhoben, die mit dem § 127 c des Schulgesetzes von 2004 und dem Modellvorhaben „Selbstverantwortung plus“ teilweise erreicht wurde.¹²⁰

4.2.6 Ein zweites Resümee

Mit der Schaffung der "Staatlichen Schulämter" wurde in Hessen eine Grundlage für ein funktionierendes Steuerungssystem der Bildungsverwaltung geschaffen, das es in dieser Weise in den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts in keinem anderen deutschen Bundesland gab (ausgenommen die Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin, die eine jeweils eigene Mischung aus Landes- und städtischen Behörden entwickelt hatten und haben).

Die Debatte des Hessischen Landtages zum Ausgliederungsgesetz belegte sehr eindrucksvoll, wie ausgeprägt die Vorstellungen der Landespolitiker hinsichtlich der Einflussnahme auf Schulentwicklungen über die staatliche Schulaufsicht waren. Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt, war bis Mitte der 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts der Begriff der Steuerung in der Bildungsverwaltung nicht gebräuchlich. Man sprach von Planung, Lenkung, Organisation oder Vorhaben, und erst durch die bildungspolitischen Auseinandersetzungen Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts, die in Hessen besonders ausgeprägt waren, rückte die Schulaufsicht als ein wichtiges "Umsetzungsinstrument" geplanter Schulentwicklung stärker in das Bewusstsein der Landespolitik .

Die Entwicklung neuer Schulformen (z. B: von Förderstufen und Gesamtschulen), neuer Lehrpläne/Rahmenrichtlinien oder Stundentafeln mit den damit verbundenen Berechnungen von Lehrerstellen wurde in der Regel durch das Kultusministerium nach Beratung in internen Arbeitsgruppen und der Beteiligung der Gremien (des Landesschulbeirates, des Landeselternbeirates, des Hauptpersonalrates der Lehrer, der Kirchen, der Kammern, der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft und des Deutschen Lehrerverbandes Hessen) über Gesetzesvorlagen und Verordnungen verkündet. In einzelnen internen Arbeitsgruppen des Ministeriums waren auch Schulaufsichtsvertreter eingebunden. Eine förmliche Beteiligung der Schulaufsicht war bis zur Einrichtung der Staatlichen Schulämter nicht vorgesehen.

¹²⁰ Auf diese Entwicklung des Schulgesetzes und die Veränderung der Arbeitsstrukturen für die Schulaufsicht wird im Zusammenhang mit der Darstellung der „Schulautonomiefrage“ später ausführlicher eingegangen.

Die Landtagsdebatte zeigte auf, dass mit der Einrichtung der Hauptabteilungen "Staatliches Schulamt" bei den Oberbürgermeistern und Landräten die Gefahr der Politisierung, durchaus auch einer parteipolitischen Ausrichtung, der Schulaufsicht bestand. Dies wurde im Jahr 1976 in der Debatte über die Eingliederung von der CDU offen ausgesprochen, im Jahr 1985 in der Debatte über die Ausgliederung nunmehr nur noch auf die direkt den Regierungspräsidien beziehungsweise dem Kultusministerium unterstellten Staatlichen Schulämter bezogen. Die SPD hatte dagegen darauf verwiesen, dass viele der CDU angehörende Landräte und Oberbürgermeister aus ähnlichen Erwägungen heraus an der Eingliederung der Schulaufsicht festhalten wollten. Diese Gefahr der Instrumentalisierung der staatlichen Schulaufsicht wurde zu diesem Zeitpunkt zu einem zentralen Aspekt der schulpolitischen Auseinandersetzungen.

Mit der Einrichtung der Hauptabteilung "Staatliches Schulamt" wurde allerdings ein anderer und die vorgenannte Gefahr wirksam einschränkender Effekt bewirkt: die Zuordnung zu dem für die Verwaltung zuständigen Innenministerium und der Aufbau der verwaltungsfachlichen Abteilungen in den Staatlichen Schulämtern bewirkten das, was einerseits als "Bürokratisierung" negativ bezeichnet wurde, andererseits aber den Aufbau und die Einbindung der Schul- und Personalentwicklung in ein auf die Sach- und Rechtslage bezogenes Verwaltungshandeln bedeutete. Zwar wurde einerseits die "Verrechtlichung" des Schulwesens beklagt, andererseits führte der Aufbau der Sonderverwaltungen "Staatliches Schulamt" tendenziell zu einem stärker politisch unabhängigen Handeln dieser Behörden.

Diese Einschätzung wird von dem langjährigen Leiter der Abteilungen Kultus in den Regierungspräsidien Gießen und Darmstadt, Herrn Tümmler, geteilt.¹²¹

Der gesamte Prozess der Einrichtung der Staatlichen Schulämter verdeutlichte die Hinwendung der Regierungspolitik zu einer behördenorientierten Steuerungsstruktur. Sie bedeutete zugleich eine Aufwertung der Schulaufsicht als direktes Umsetzungsinstrument gesetzlicher und rechtlicher Vorgaben.

¹²¹ Experteninterview Abteilungsleiter a.D. K. Tümmler s. Anhang S. 278 ff.

4.2.7 Die Arbeitsgrundlagen der Staatlichen Schulämter

Einen vorläufigen Abschluss dieser Entwicklung stellte im Jahre 1986 die Veröffentlichung der "Geschäftsordnung für das Staatliche Schulamt" und des damit verbundenen „Aufgabenplans für das Staatlichen Schulamt" dar¹²².

Beides wurde in einem Sonderheft des Hessischen Kultusministeriums zusammen mit Erläuterungen und Begleittexten veröffentlicht.¹²³ Im Vorwort führt der hessische Kultusminister Karl Schneider aus: "Die Grundlagen sind geschaffen, Schulaufsicht muss diese nun in der täglichen Arbeit umsetzen und damit ein qualifiziertes Bildungs- und Erziehungsangebot für alle Schüler gewährleisten."¹²⁴

In dem Begleittext zu den vorgenannten Erlassen zur Geschäftsordnung und zum Arbeitsplan wird erneut die Veröffentlichung "Schulaufsicht in Hessen - Leitlinie mit Orientierungscharakter" aus dem Jahr 1984 aufgenommen. Obwohl das Ausgliederungsgesetz erst im Jahr 1985 verabschiedet wurde, ist in diesem Beitrag bereits keine Rede mehr von den Landräten bzw. Oberbürgermeistern als Dienststellenleiter der Hauptabteilung "Staatliches Schulamt".¹²⁵

Diese rechtlich und fachlich im Vorgriff auf die bevorstehende Entwicklung im Amtsblatt des Kultusministeriums veröffentlichte "Orientierung" ist ein Beispiel für eine „flexiblere“ Dimension des Verwaltungshandelns des Kultusministeriums: immer häufiger werden unter der Rubrik „Mitteilungen“ oder „Hinweise“ in den monatlichen Amtsblättern Texte veröffentlicht, die keinen „formalrechtlichen“ Charakter haben, aber in der Form offizieller Veröffentlichung des Kultusministeriums als Steuerungsmittel betrachtet werden.

Die "Leitlinie mit Orientierungscharakter" äußert sich grundsätzlich zu Fragen der staatlichen Schulaufsicht wie ihrem Verfassungsauftrag, der pädagogischen Aufgabe und der Bürgernähe als "Aufsichtsbehörde für alle Schulformen." Sie definiert Aufgaben, Inhalte und Methoden der staatlichen Schulaufsicht: die Beratung in

¹²² Geschäftsordnung für das Staatliche Schulamt vom 6. März 1985, Amtsblatt 3/85, S. 125.

Aufgabenplan für das Staatliche Schulamt vom 6. März 1985, Amtsblatt 3/85, S. 128.

¹²³ „Schulaufsicht in Hessen“, Hrsg: Der Hessische Kultusminister, Sonderheft, Wiesbaden, 1986

¹²⁴ „Schulaufsicht in Hessen“, a.a.O., Vorwort

¹²⁵ „Schulaufsicht in Hessen – Leitlinie mit Orientierungscharakter“, Amtsblatt 7/1984 S. 398 ff.

Fragen des Unterrichts und der Erziehung, die Beurteilung von dienstlichen Leistungen des pädagogischen Personals, die Kontrolle der Erfüllung des Bildungsauftrages der Schule, die Koordination der Zusammenarbeit von Schulen und Aufsichtsbehörden, die Arbeitsorganisation und Arbeitsweisen im Staatlichen Schulamt und die Planung von Personal- und Schulentwicklungsmaßnahmen. Die Leitlinie endet mit 6 Thesen zur Weiterentwicklung des Schulwesens und der Schulaufsicht, die als Leitgedanken gesehen werden. Die Thesen sind unten stehend abgedruckt.¹²⁶

Der Aufgabenplan gibt einen guten Eindruck von dem damaligen sehr formalen Aufgabenverständnis und der Verwaltungszuordnung und zeigt erstmals akribisch die Vielzahl der in einem Staatlichen Schulamt anfallenden Tätigkeiten auf. Zu jeder Aufgabe werden Arbeitsschwerpunkte für die schulfachlichen, verwaltungsfachlichen und schulpsychologischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Amtes unter den Kriterien der Federführung, der Mitwirkung und der Beratung aufgezeigt.

Gegliedert nach vier großen Aufgabengebieten:

- Angelegenheiten der Schulen und des Unterrichts; Schulverwaltung
- Personalangelegenheiten des Schulpersonals

¹²⁶ 1. Schulaufsicht muss bei der Gestaltung des Schulwesens aktiv und geschlossen mitwirken; dazu ist eine grundsätzliche Übereinstimmung in Inhalten und Formen der Wahrnehmung von Schulaufsicht bei allen Schulaufsichtsbeamten unabdingbar. 2. Schule und Schulaufsicht bilden ein Beziehungsgefüge: Entwicklungen im Schulbereich modifizieren Rolle und Funktion der Schulaufsicht, zugleich beeinflussen die planenden, regelnden und beratenden Tätigkeiten der Schulaufsicht Gestalt und Entwicklung des Schulsystems. 3. Schulen in Hessen sollen innerhalb eines durch gesetzlich vorgegebene Rahmenbestimmungen gewährleisteten und eingegrenzten Gestaltungsspielraums eigenverantwortlich und situationsgerecht handeln und entscheiden können. Angesichts der den Schulen gewährten relativen Selbstständigkeit und pädagogischen Eigenverantwortung hat Schulaufsicht vor allem die Funktionen, schulische Initiative sachgerecht zu fördern, die aktive Mitwirkung und Zusammenarbeit von Schülern, Eltern und Lehrern an der Gestaltung der einzelnen Schule zu ermöglichen, die Überschaubarkeit der schulischen Handlungen und Entwicklungen sowie ihre Abstimmung aufeinander und die konsequente Beachtung der Rahmenbestimmungen zu gewährleisten. 4. Dementsprechend ist die schulaufsichtliche Tätigkeit im Schnittbereich kollegialer Beratung und pflichtgemäßer Kontrolle angesiedelt. Gegenstand von Beratung und Kontrolle ist die Unterrichts- und Erziehungsarbeit der Schulen und der Lehrer. 5. Die themenbezogene, am schulischen Alltag ansetzende Beobachtung des Schulgeschehens ist unverzichtbarer Ausgangspunkt für Beratung, Beurteilung und Kontrolle durch den Schulaufsichtsbeamten. Eine Intensivierung des "Außendienstes" muss für den schulfachlichen Aufsichtsbeamten vorrangiges Ziel sein. Amtsinterne Abläufe und zielgerichtete Formen der Zusammenarbeit mit verwaltungsfachlichen Aufsichtsbeamten, Schulpsychologen, Sachbearbeitern und Hilfskräften müssen ihn für diese unmittelbar auf Schulpraxis bezogene Tätigkeit entlasten. 6. Schulaufsicht vollzieht sich also unter dem Grundgedanken der Zusammenarbeit aller Beteiligten im Interesse des gemeinsamen pädagogischen Auftrags. Arbeitsorganisation und Arbeitsweisen im Staatliche Schulamt müssen auch in dieser Hinsicht aufeinander abgestimmt werden. "

"Schulaufsicht in Hessen.." Abl. 7/1984 S. 398 ff.

- Haushalts- und Rechnungsangelegenheiten der Schulkapitel
- Verwaltung des Amtes

werden in 150 Einzelpunkten diese Zuordnungen vorgenommen. In dem Vortext wird darauf hingewiesen, dass es sich um einen "vorläufigen" Aufgabenplan handelt.

Eine derartig akribische Aufarbeitung der Tätigkeitsfelder eines "Staatlichen Schulamtes" wurde zum ersten Male in dieser Weise vorgenommen. Durch die Festlegung der Arbeitsschwerpunkte wird deutlich, dass die schulfachlichen, verwaltungsfachlichen und schulpsychologischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vielfältig zusammenwirken: So ist in dem Aufgabenbereich „Angelegenheiten der Schulen und des Unterrichts; Schulverwaltung" eine überwiegende Federführung bei den schulfachlichen Aufsichtsbeamten festzustellen, die Zahl der Beratungstätigkeiten durch den Schulpsychologischen Dienst ist relativ hoch. Insgesamt spiegelt der Aufgabenplan auch das Bemühen wieder, Aufgaben und Funktionen der Arbeit eines Staatlichen Schulamtes nach einem Prozess der Selbstvergewisserung nach außen transparent zu machen.

Interessant ist, dass die Begriffe Qualitätsentwicklung, Qualitätssicherung oder auch Schulentwicklung in diesem Aufgabenplan keine Rolle spielen. Indirekt wird in der Aufgabe 1. 17 "Planung, Durchführung und Überwachung schulstufen- und schulformspezifischer pädagogischer Maßnahmen" bezogen auf die Schulformen aufgelistet, in welchen Arbeitszusammenhängen und Entwicklungen zum damaligen Zeitpunkt erkennbare Schwerpunkte der einzelnen Schulformen vorhanden waren. Es handelte sich insgesamt eher um eine auf die Behörde bezogene Tätigkeitsliste, weniger um eine „Liste mit Handlungsbedarf“ für die Steuerung der Schulentwicklung. Als kleines Beispiel dafür möge der Spiegelstrich „Maßnahmen in Sonderschulen (Überprüfungsverfahren zur Aufnahme in Sonderschulen, Übergänge aus Sonderschulen in anderen Schulformen und Schulstufen, Differenzierungs- und Fördermaßnahmen)" dienen: Obwohl seit dem Jahr 1983, in dem erstmals die GRÜNEN im Rahmen der „Tolerierung“ Einfluss auf die schulpolitischen Entwicklungen nahmen, eine besondere bildungspolitische Schwerpunktsetzung im Bereich der Integration behinderter Schülerinnen und Schüler erfolgte, findet sich in dem Aufgabenplan darauf kein Hinweis. Dieser Aufgabenbereich entwickelte sich

dynamisch und erforderte zunehmend erhebliche Arbeitskapazität für die Planung und Umsetzung der schulischen Maßnahmen.¹²⁷

Die Geschäftsordnung für das Staatliche Schulamt enthält neben den in Verwaltungsbehörden üblichen Regelungen wie der Vertretungsregelung für den Leiter des Amtes oder die Zeichnung von Vorgängen auch inhaltliche Bestimmungen, die über die üblichen Punkte einer Geschäftsordnung hinausgehen: so wird zum Beispiel in §4 geregelt, dass zum "zum Leiter des Staatlichen Schulamtes ein schulfachlicher Aufsichtsbeamter durch den Kultusminister bestellt " wird¹²⁸. Diese Festlegung ist rechtlich bis heute nicht durch ein Klageverfahren überprüft worden. In einigen Staatlichen Schulämtern wurden zum Stellvertreter des Leiters verwaltungsfachliche Beamte berufen. Bei einer längeren Vakanz der Leiterstelle – dies geschah z.B. bei Neubesetzungen oder längeren Erkrankungen – hatte dieser Stellvertreter das Amt unter den gleichen Bedingungen zu leiten. Bis heute ist diese behördliche Setzung in Kraft und belegt den pädagogischen Auftrag der Sonderverwaltung „Staatliches Schulamt“.

Interessant ist, dass in dem vierten Abschnitt "Dienstverkehr nach außen "¹²⁹ in §16 die Zusammenarbeit mit dem Schulträger noch einmal ausführlich geregelt wird, obwohl dies in den jeweiligen Schulverwaltungsgesetzen bereits eindeutig rechtlich festgelegt ist.

Die Geschäftsordnung wurde am gleichen Tag veröffentlicht, an dem die Ausgliederung der Staatlichen Schulämter erfolgte, am 6. März 1985.

4.2.8 Beratung und Kontrolle - das Spannungsfeld der Schulaufsicht im Zusammenhang der Einrichtung Staatlicher Schulämter

In der " Leitlinie mit Orientierungscharakter " wird auf die Doppelfunktion der Schulaufsicht in der Frage der Beratung und Kontrolle eingegangen. Unter Bezug auf die hessische Verfassung und das Schulverwaltungsgesetz wird die Übernahme schulfachlicher Aufsichtstätigkeit grundsätzlich an ein Lehramt gebunden und die

¹²⁷ „Schulaufsicht in Hessen“ 1986 a.a.O. S. 62.

¹²⁸ „Schulaufsicht in Hessen“ 1986 .a.O. S. 55.

¹²⁹ „Schulaufsicht in Hessen“ 1986 a.a.O. S. 58.

Fachaufsicht als eine eindeutig pädagogisch gerichtete Aufgabe definiert. Es wird unterstellt, dass jeder schulfachliche Aufsichtsbeamte ein im Amt bewährter Pädagoge ist und über die Erfahrungen und Voraussetzungen verfügt, in Fragen des Unterrichts und der Erziehung beratend, beurteilend und korrigierend einzugreifen. Ihm werden Kompetenzen in pädagogischen Grundsatzfragen, fächerübergreifenden curricularen und didaktisch-methodischen Fragen, in der Schulplanung und -organisation, der Personalplanung und -lenkung sowie im Schul- und Dienstrecht zugewiesen. Aus diesen Zusammenhängen heraus wird in zwei Abschnitten zu „Beratung“ und zu „Kontrolle“ begründet, weshalb nach Auffassung des Ministeriums die Schulaufsicht beide Aufgaben wahrnehmen kann, die der Deutsche Bildungsrat in seinen Empfehlungen 1973 strikt zu trennen empfohlen hatte.

Bei der Beratung in Fragen des Unterrichts und der Erziehung soll Lehrern und Funktionsträgern in den Schulen Hilfen für die tägliche Arbeit gegeben werden, Lehrer sollen Anregungen für die Nutzung ihres pädagogischen Freiraums erhalten und sie sollen zu Fortbildung, Kooperation und Koordination motiviert werden. Allgemein gesprochen soll die Beratung die Professionalisierung der Lehrer verbessern.

Die Aussage, "Der Schulaufsichtsbeamte ist in erster Linie Berater der Schulleiter, Lehrer und Erzieher, aber auch Berater der Eltern, der Schüler und der Mitarbeiter von Institutionen, die mit Schule zu tun haben."¹³⁰ zeigt auf, wie pauschal und wenig begründet eine umfassende Beratungskompetenz für einen Schulaufsichtsbeamten unterstellt wird. Jede der genannten Zielgruppen hat besondere Anforderungen und Ansprüche innerhalb der jeweiligen Rolle und des jeweiligen Systems, in dem sie wirken. Dieser umfassende Beratungsauftrag zeigt, dass das Ministerium eine tatsächliche Überprüfung der Tätigkeit der Schulaufsichtsbeamten nicht durchgeführt hat.

Dies wird erhärtet durch die Aussage zu der "Kontrolle der Erfüllung des Bildungsauftrags der Schulen": "Die Ausübung schulaufsichtlicher Kontrolle bedeutet, sich Informationen über Arbeitsweisen und -inhalte der Schule zu beschaffen, sich über deren Entwicklungsstand in einem sich wandelnden Schulwesen zu informieren.

¹³⁰ „Schulaufsicht in Hessen“ 1986 a.a.O. S. 24.

Der Schulaufsichtsbeamte führt zu diesem Zwecke Unterrichtsbesuche durch, nimmt an Konferenzen und Dienstbesprechungen teil, führt informelle Gespräche, überprüft schriftliche Unterlagen oder fordert Berichte ein.¹³¹

Einige Absätze weiter wird noch einmal darauf hingewiesen, dass im Zusammenhang mit Kontrolle Unterrichtsbesuche durch den Schulaufsichtsbeamten für Lehrer eine besondere Bedeutung haben. Es wird zwischen Anlass bezogenen Unterrichtsbesuchen (z. B. bei Funktionsstellenbesetzungen oder Verbeamtungen) und auf eine "Serie von Unterrichtsbesuchen bei allen Lehrern eines Faches" verwiesen, die in Beratungskonferenzen ausgewertet werden sollen.¹³²

Diese Ausführungen in den „Leitlinien“ werden dem besonderen Spannungsverhältnis von Beratung, Kontrolle und zunehmender Verwaltungstätigkeit und Spezialisierung im Berufsbild der Schulaufsicht nicht gerecht.

Bereits im Jahre 1974 hat H. Rosenbusch in einer empirischen Untersuchung in Bayern nachgewiesen, dass das Image der Schulaufsicht bei den Lehrkräften ablehnend besetzt ist.¹³³

In den beiden Hauptuntersuchungen 1974 und 1990 waren 359 Lehrkräfte der Grund- und Hauptschulen beteiligt. 1974 bezeichneten 64 Prozent der Lehrkräfte die aktuelle Form der Schulaufsicht als "überholt" bis "völlig überholt". 1990 ergab sich ein stabiles Bild der negativen Einschätzung der aktuellen Schulaufsicht mit 67 Prozent. Unverändert bei 48 Prozent werden die Schulräte mehr an Verwaltung und Kontrolle orientiert gesehen, pädagogische Zielsetzungen sinken in der Einschätzung von 46 Prozent (1974) auf 22 Prozent (1990). Gerade für die Beratungsfunktion der Schulaufsicht, die in den "Leitlinien" so hervorgehoben werden, gibt es in dieser Untersuchung ein völlig desillusionierendes Ergebnis für die Schulräte: "1990 gab es

¹³¹ „Schulaufsicht in Hessen“ 1986 a.a.O. S. 26.

¹³² „Schulaufsicht in Hessen“ 1986 a.a.O. S. 27.

¹³³ Rosenbusch, H.S.: Lehrer und Schulräte. Ein strukturell gestörtes Verhältnis. Berichte und organisationspädagogische Alternativen zur traditionellen Schulaufsicht. Schriftenreihe "Erziehung, Unterricht, Schule" i. V. m. dem BLLV, hrsg. von Max Liedke, Verlag Klinkhardt, Bad Heilbrunn 1994. Rosenbusch untersuchte 1974 und 1990 in zwei empirischen Untersuchungen die Einschätzung der Schulaufsicht durch Grund- und Hauptschullehrer in Bayern. Im Vordergrund stand die Regelbeurteilung, die Hessen nicht kannte und kennt. Deshalb sind Vergleiche grundsätzlich nicht möglich, trotzdem sind die Hinweise wertvoll für die Arbeit der Schulaufsicht.

keinen einzigen Lehrer, der jemals um einen Beratungsbesuch gebeten hat".¹³⁴ In Bayern gehörten Regelbeurteilungen mit Benotungen zum Laufbahnrecht. Von ihnen hingen z.B. besoldungsmäßige Höhergruppierungen und Beförderungen ab. Dies könnte eine Erklärung für diesen empirischen Befund sein. In Hessen gibt es keine empirischen Untersuchungen über die Einstellung von Lehrkräften zur Tätigkeit der Schulaufsicht. Es ist anzunehmen, dass die Ergebnisse ähnlich sein werden, obwohl es keine Regelbeurteilungen gab und gibt. Da Schulaufsichtsbeamte bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts in der Regel den Vorsitz in den 2. Staatsprüfungen für die Lehrämter hatten und auch der Akt der „Verbeamtung auf Lebenszeit“ in der Regel mit einem Unterrichtsbesuch verbunden war, sie damit an entscheidenden Weichenstellungen der Lehrerlaufbahn (Einstellungen in den Schuldienst und lebenslange Beschäftigung) Verantwortung trugen, liegt eine analoge Einschätzung zu der der bayrischen Lehrkräfte nahe.

Tatsächlich haben auch die hessischen Schulaufsichtsbeamten mit erheblichen Akzeptanzproblemen zu kämpfen. Gerade die Eingliederung in die Behörde des Landrats bzw. Oberbürgermeisters hatte zu einer Zunahme der Verwaltungstätigkeit geführt, die entgegen der erklärten Aussage des Ministeriums eine notwendige kontinuierliche Beratungs- und Kontrollfunktion schulischer Entwicklungen geradezu verhinderte. Auch die Ausgliederung hat dafür keine Entlastung gebracht. Im Gegenteil zeigen Geschäftsordnung und Aufgabenplan, dass die Staatlichen Schulämter und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter immer weniger Zeit für diese Aufgaben zur Verfügung hatten, wollten sie alles erfüllen, was in den 150 Einzelpunkten erfasst war.¹³⁵

Über diesen Zeitraum von 1975 bis 1985, in dem eine neue Verwaltungsstruktur im hessischen Bildungswesen, eine neue Behörde, geschaffen wurde, gibt es keine wissenschaftlichen Untersuchungen. Die tatsächliche Wirksamkeit der Schulaufsicht in Hessen wurde seit 1945 weder von einer „neutralen“ Stelle noch wissenschaftlich überprüft. Rosenbusch stellt 1994 fest: "Bis heute existiert keine differenzierte systematische Untersuchung der Wirkung und Einschätzung der Schulaufsicht im

¹³⁴Rosenbusch a.a.O. S. 55.

¹³⁵ Poschardt, D. Die Berufsrolle des Schulrat. Pädagoge oder Beamter. Hannover 1980.

Er stellte in einer empirischen Untersuchungen fest: die Schulratstätigkeit umfasst 39 % Aufsichts- und Kontrollfunktion; 11 % Leitung einer Verwaltungsbehörde; acht % Beratung vor allem nach Unterrichtsbesuchen; 2 % eigenen Fortbildung -zitiert nach Rosenbusch.

Zusammenhang von Beratung und Beurteilung in Form einer umfassenden Wirkungsanalyse“¹³⁶

Einzig der Landesrechnungshof kam auf Grund seiner Überprüfungsverfahren in den 80er Jahren in den jährlichen Berichten zum Haushalt des Landes zu der fast regelmäßigen Feststellung, dass die Zahl der vorhandenen Stellen in der Schulaufsicht zurückgeführt werden müsse. Er begründete dies mit der Feststellung, dass mit der Einrichtung der Staatlichen Schulämter keinerlei Einsparungsmaßnahmen bei der Mittelinstanz erfolgt seien. Eine fachliche Bewertung der Arbeit der Staatlichen Schulämter erfolgte nicht. Diese Art Feststellungen wurden im jeweiligen Haushaltsausschuss des Landtags routinemäßig zur Kenntnis genommen.

Auf das Spannungsfeld von „Beratung und Kontrolle“ wird im Hinblick auf die Umstrukturierung der Bildungsverwaltung im Zusammenhang mit externer Evaluation und Inspektion noch einmal grundsätzlich eingegangen.

4.2.9 Erste finanzielle Restriktionen – eine Konsequenz der neuen Verwaltung

Nach dem Regierungswechsel 1987 wurde der Druck des Finanzministers zur Stellenverminderung in der dreistufigen Schulaufsicht im Zusammenhang mit den Feststellungen des Landesrechnungshofes größer. Hinzu kam der Rückgang der Schülerzahlen. Das Kultusministerium hatte im Haushaltsjahr 1988 im Zusammenhang mit dem Aufbau einer neuen Abteilung zwei A 16 und drei A 15 Stellen ersatzlos aus den Staatlichen Schulämtern abgezogen. Der Forderung des Finanzministeriums nach Abbau weiterer 10 Stellen in der Wertigkeit A 16, d.h. Stellen von Amtsleitern, Gymnasial- oder Berufsschulstellen, sollte durch so genannte kw - Vermerke in den Haushaltsplänen 1991-1995 und durch die Zusammenlegung der Staatlichen Schulämter für die Stadt und den Landkreis Offenbach erfolgen. Letzteres bedeutete aber die Änderung des Schulverwaltungsgesetzes, d.h. eine parlamentarische Beschlussfassung.¹³⁷

¹³⁶ Rosenbusch, a.a.O S. 17.

¹³⁷ interner Vermerk der Abteilung II des Kultusministeriums vom 3. 07.1989: Die Stellenverminderung über den „künftig wegfallend „ – Vermerke (kw-Vermerk) wurde in den 90iger Jahren zu einem notwendigen strategischen Mittel der Haushaltsplanungen. Dieser Vermerk ist in der Regel an eine Stelle gebunden. Auf dieser Stelle wird der Beamte „geführt“, d.h. wenn er ausscheidet, „greift“ der Vermerk und die Stelle wird

In der Veröffentlichung des Kultusministeriums "Schulaufsicht in Hessen"¹³⁸ werden für die schulfachlichen Aufsichtsbeamten einschließlich der Leiter der Staatlichen Schulämter und der Abteilungsleiter der Schulabteilungen der Regierungspräsidien insgesamt 190 Stellen angegeben (45 Stellen für Gymnasien, 35 Stellen für Berufliche Schulen und 110 Stellen für die Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen.¹³⁹

Die Gesamtzahl der Stellen bei den Staatlichen Schulämtern betrug im Jahr 1989 insgesamt rund 530.

Mit der Einrichtung der Staatlichen Schulämter veränderte sich auch die Aufgabenzuordnung im Kultusministerium: es wurde in der Abteilung II eine Referatsgruppe "Schulaufsicht" eingerichtet. Ihr gehörten sechs Referenten an. Neben dem Referatsgruppenleiter, der für die Grundsatzangelegenheiten zuständig war, gab es einen Referenten, der direkt für die Schulaufsichtsbehörden und damit unter anderem auch für die Stellenbesetzungen in der Schulaufsicht zuständig war, weitere vier Referenten hatten die oberste Schulaufsicht über die Regierungsbezirke Kassel, Gießen und Darmstadt (zwei Aufsichtsregionen). Das Ministerium war bemüht, in der obersten Schulaufsichtsgruppe alle Schulformen vertreten zu wissen, es gelang aber nicht, einen obersten Schulaufsichtsbeamten mit dem Lehramt an beruflichen Schulen zu gewinnen. (Ein Indiz für die auch im Ministerium vorhandene Skepsis der Vertreter der Beruflichen Schulen gegenüber der neuen Verwaltungsstruktur).

gestrichen. Es ist aber möglich, einen kw-Vermerk im nächsten Haushaltsplan an anderer Stelle anzubringen, so geschehen in einigen Fällen bei Abteilungsleitern im Kultusministerium.

¹³⁸ Der Hessische Kultusminister: "Schulaufsicht in Hessen" 1986 US. 48 ff.

¹³⁹ a.a.O. Seite 48 folgende: die Stellensituation sah insgesamt wie folgt aus: Staatlichen Schulämter

Stellen	Staatl. Schulämter	RP Darmstadt	RP Gießen	RP Kassel	Zusammen
Schulf. Aufsicht	150	20	9	11	190
GHR	92	9	5	4	110
Gymn.	32	7	2	4	45
Berufl. Sch.	26	4	2	3	35
Verwaltungsf.Aufs.	27	11	5	8	51
Schulpsych. D.	89	Anm.: nicht	vorhanden		89
Sachbearbeiter	67	Anm.: nicht	aufgeführt		67
Assistenzkräfte	195	Anm.: nicht	aufgeführt		195

Die Berechnung der Stellen für schulfachliche Aufsichtsbeamte bezog sich auf je 350 Lehrerstellen je Aufsichtsbeamter.

Die Einrichtung dieser Referatsgruppe muss - nach Abschluss der Ausgliederung der Staatlichen Schulämter und der substantiierten Festschreibung ihrer fachlichen, rechtlichen und verwaltungsmäßigen Aufgaben im Aufgabengliederungsplan - als Interventions- und Kontrollmaßnahme gesehen werden. Angesichts der im Zusammenhang mit der Gesetzgebung zur abschließenden Einführung der Förderstufe in Hessen, der Personallänge bei der Lehrerversorgung und der insgesamt labilen politischen Situation, in der die Landesregierung unter Ministerpräsidenten Börner agierte, sollte über diese Referatsgruppe ein unmittelbares Konfliktmanagement regionaler und lokaler Situationen erfolgen. Neben dem konsequent durchgeführten Regionalprinzip wurde ein "intendiertes Sachprinzip" als Grundorientierung für die Arbeit dieser Referatsgruppe genannt.¹⁴⁰ Durch die Regionalisierung sollte eine vertiefte Kenntnis von Personen und Strukturen und zugleich eine schnellere und sachgerechtere Bearbeitung von Vorgängen ermöglicht werden. Damit verbundene konkrete Konsequenzen für einen geordneten hierarchischen Verwaltungsablauf wurden als nachrangig angesehen.

Die Referenten dieser Gruppe "Schulaufsicht" hatten unter anderem den Auftrag, jeden Morgen die regionalen Presseberichte auszuwerten, um eine rechtzeitige Problemerkennung zu haben. Unmittelbarer Kontakt mit dem zuständigen Staatlichen Schulamt sollte in aktuellen Konfliktsituationen aufgenommen werden. Das zuständige Regierungspräsidium wurde auf diese Weise aus der unmittelbaren Handlungsebene ausgeschlossen.¹⁴¹ Es wurde nachträglich informiert, allerdings mussten die förmlichen Verwaltungsabläufe beibehalten werden, d.h. schriftliche Berichte wurden auf dem Dienstweg über die Schulabteilung des Regierungspräsidiums an das Ministerium weitergeleitet. Dort wurde dann auf eine Bearbeitung verzichtet, weil der Vorgang bereits im Ministerium bearbeitet war oder wurde. Der Stempel „gesehen und weitergereicht“ des Regierungspräsidiums wurde in der Verwaltungsreform der 90er Jahre als Beweis für die „Briefkastenfunktion“ der Schulabteilungen angesehen, auf deren „Doppelarbeit“ verzichtet werden kann.

¹⁴⁰ Protokoll der Mitgliederversammlung der " Vereinigung der Schulaufsichtsbeamten des Landes Hessen " am 14.11.1985. Referent auf dieser Mitgliederversammlung war der Referats Gruppenleiter " Schulaufsicht ", Leitender Ministerialrat Sander.

¹⁴¹ Protokoll der Mitgliederversammlung der " Vereinigung der Schulaufsichtsbeamten des Landes Hessen " am 14.11.1985.

Die Einrichtung der neuen Behörde "Staatliches Schulamt" als dritter ausgebauter Stufe der Bildungsverwaltung in Hessen konnte Ende des Jahres 1985 mit der Einrichtung der neuen Referatsgruppe "Schulaufsicht" im Kultusministerium als abgeschlossen betrachtet werden.¹⁴² In den folgenden Jahren bis 1991 konnte sich diese Verwaltungsstruktur im Großen und Ganzen konsolidieren und es gab keine weiteren substanziellen Eingriffe¹⁴³.

4.2.10 Ansätze einer neuen Steuerung von Schulentwicklung

Planung, Lenkung und Organisationen von Schulentwicklungsprozessen auf Grund schulpolitischer Vorgaben (Gesetze, Rechtsverordnungen, Erlasse, Richtlinien) erfolgten damit in einem neuen System der Bildungsverwaltung. Wie bereits weiter vorn angemerkt, wurde bei der gesamten Neuregelung der Bildungsadministration das Hessische Institut für Lehrerfortbildung (HILF) nicht erwähnt. Auch das Hessische Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung (HIBS) fand weder in den parlamentarischen Debatten um die Eingliederung und spätere Ausgliederung der neuen Staatlichen Schulämter noch in der Zeit der administrativen Umsetzung eine Erwähnung. Ein Zusammenhang zwischen der Versetzung des Direktors des Hessischen Instituts für Bildungsplanung und Schulentwicklung als Abteilungsleiter in das Hessische Kultusministerium im Jahre 1985 und die darauf folgende Ausdünnung des Personals des Instituts ist vordergründig nicht im Kontext zu der Verlagerung von Lenkungsfunktionen der Verwaltung zu der neuen

¹⁴² Trotz des Regierungswechsels 1987 befasste sich der hessische Landtag weder grundsätzlich noch in Einzelanfragen mit der staatlichen Schulaufsicht. Einzig in der 12. Wahlperiode im November 1987 gab es einen Antrag der Fraktion der SPD betreffend "Wiederherstellung geordneter Verfahren bei der Besetzung von Stellen in der Schulaufsicht" Drucks. 12/916. Beides, die Anfrage wie auch die Antwort, wurden im Landtag nicht debattiert, sondern nur zu Protokoll gegeben. Es ging dabei um den Vorwurf der Parteibuchwirtschaft durch Kultusminister Wagner (CDU). Konkret lautete der Vorwurf, dass Stellen in der Schulaufsicht bisher - also bis zum Regierungswechsel - ausgeschrieben werden mussten. Diese Regelung auf Grund einer Dienstvereinbarung mit dem Personalräten hatte der neue Kultusminister gekündigt. Für die Landesregierung erklärte er, "dass bei den Leiterstellen der Schulämter und bei den Stellen der schulfachlichen Dezernenten der Regierungspräsidenten künftig wieder, wie vor 1986 üblich, auf eine Ausschreibung verzichtet wird." (S. 1121) Die Nichtausschreibung derartige Stellen sei, so der Kultusminister, begründet in der Überschaubarkeit der Personengruppe, die für Leitungsfunktionen in Frage komme und deshalb sei sie zulässig. Es handelte sich aber bei dem Beispielfall nicht um die Besetzung einer Leiterstelle oder einer Stelle bei den Regierungspräsidenten sondern um eine normale Schulratsstelle, deren Ausschreibung die Regel war.

¹⁴³ Eine Durchsicht der Protokolle des Hessischen Landtags der Jahre 1988 bis 1990 ergab, dass weder eine spezielle Drucksache zur Schulaufsicht eingebracht wurde noch dass in den schulpolitischen Debatten ein Hinweis auf die Arbeit der Staatlichen Schulämter erfolgte.

Schulaufsichtsstruktur zu sehen.¹⁴⁴ Eine Überlegung, zu der auch der damalige Institutsleiter und spätere Abteilungsleiter neigt, könnte gewesen sein, einen ausgewiesenen „linken Reformen“, der auf Grund der bisherigen komplexen Einbindungen in die Reformentwicklungen eine positive Wirkung auf den neuen „grünen“ Koalitionspartner haben könnte, direkt an das Kultusministerium zu binden, seine Kompetenzen und Kontakte zu nutzen.

Eine weitere Deutung ist, dass den Schwerpunkten der Landesregierung - dem Förderstufenabschlussgesetz, der abschließenden Einführung des 10. allgemeinbildenden Schuljahres, den besonderen Maßnahmen zur Integration behinderter Kinder, der Unterrichtsversorgung insgesamt - ein landespolitisch hoher Stellenwert eingeräumt wurde. Von dem rechten Flügel der SPD zugerechneten Kultusminister Schneider war bekannt, dass er besonderes Gewicht auf die Frage der Unterrichtsversorgung legte, das Förderstufenabschlussgesetz zumindest zu diesem Zeitpunkt als Koalitionsvereinbarung „nur“ akzeptierte. Von der Opposition wurde insbesondere dieses Förderstufenabschlussgesetz inhaltlich scharf angegriffen (rechtliche Schritte gehörten in Hessen in der Zwischenzeit zu normalen Bestandteilen einer Oppositionsstrategie); sie hatte als zweiten Schwerpunkt die Unterrichtsversorgung vor Ort als Ausgangspunkt der schulpolitischen Auseinandersetzungen gewählt.

Aus dieser Situation heraus verlagerte sich die bisherige administrative Konzeption der Planung, Lenkung und Organisation der Schulentwicklung zu den neuen Schulaufsichtsebenen:

Bis zum Jahre 1975 wurden in unterschiedliche Funktionen Schulentwicklungsprozesse sowohl vom Hessischen Institut für Lehrerfortbildung als auch dem Hessischen Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung und der Schulaufsicht bei den Schulabteilungen der Regierungspräsidien bzw. den Schulaufsichtsbeamten für die Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen getragen. Das Hessische Institut für Lehrerfortbildung erstellte sein Fortbildungsangebot auf

¹⁴⁴ Mit dem neuen Leiter der Abteilung V (Schulentwicklungsplanung) des Kultusministeriums, Frommelt, wurden der Schulentwicklungsplaner des Instituts und der für Modellversuche, Schulversuche und die verbindliche Einführung des 10. Schuljahres zuständige Mitarbeiter in das Ministerium "geholt". Die neue Abteilung war für Curriculumentwicklung, Lehrerbildung, Schulversuche, die Schulstellen, Lehrerzuweisung und die regionale Schulentwicklungsplanung zuständig.

Grund von Vorschlägen regionaler Gruppen, die mit Vertretern der Lehrkräfte/Personalräte, der Schulaufsicht und der Studienseminare besetzt waren, für die regionalen und zentralen Angebote. Ein Kuratorium aus Vertretern eben dieser Gruppen auf Landesebene entschied über das zentrale Programm. Auf diese Weise konnten durchaus Interessenausgleiche geschaffen werden, da Vertreter der verschiedenen Institutionen in gemeinsamen Lehrgängen über Schulentwicklungsfragen arbeiten konnten. Es war durchaus üblich, dass Vertreter des Hessischen Institutes für Bildungsplanung und Schulentwicklung oder auch Schulaufsichtsbeamte sich in Lehrgangsleitungen betätigten. Das Ministerium selbst brachte Programmvorschläge ein, die bestimmte "Auftragslagen" der Exekutive widerspiegeln.

Zusätzlich benutzte es das Institut für Lehrerfortbildung für so genannte Grundsatztagungen, die von ihm finanziert wurden, um Schulaufsichtsbeamte und andere wichtige Bezugsgruppen über neuere Entwicklungen in Kenntnis zu setzen, Ergebnisse vorzustellen, Erfahrungen einzuholen und generell ein Feed-back in Entwicklungsfragen zu erhalten.

Dieses hochkomplexe soziale Kommunikations- und Interaktionssystem sowohl formeller als auch informeller Art war kostenintensiv und nur bedingt effizient, hatte aber den Vorteil, flexibel und unter Einbeziehung auch von Lehrerinnen und Lehrern Prozesse in der Schulentwicklung - im späteren Sprachgebrauch „top-down-“ und „bottom-up“-Prozesse - zusammenzubringen. Nachteile des Systems waren die langen Vorlaufzeiten für die Programmerstellung und die Erkenntnis, dass auf der Basis der Freiwilligkeit der Lehrerfortbildung nur eine bestimmte und in der Regel engagierte Gruppe von Lehrkräften erreicht werden konnte. Der Ausbau der regionalen Lehrerfortbildung erweiterte zwar das Potential an Angeboten und Teilnehmern, erreichte aber trotzdem nur einen begrenzten – vergleichsweise zu den zentralen Angeboten allerdings größeren Teil – der Lehrerschaft.

Die direkte Umsetzungsschiene schulpolitischer Vorgaben waren für das Ministerium Dienstbesprechungen, die die Schulabteilungen der Regierungspräsidien regional für Schulaufsichtsbeamte mit bestimmten Arbeitsschwerpunkten durchführten (z. B. für die Stellenverteilung der Lehrkräfte und die Unterrichtsversorgung, für die

Integrationsmaßnahmen, für den Unterricht für Ausländerkinder usw.). An ihnen nahmen teilweise auch Referenten aus dem Ministerium teil.

Mit dem Aufbau der Staatlichen Schulämter verstärkte sich für Referenten des Ministeriums der Eindruck, dass in den drei Regierungspräsidien Verordnungen und Erlasse durchaus unterschiedlich ausgelegt und vermittelt wurden. Dies war ein Grund dafür, dass mit der Einrichtung der Referatsgruppe "Schulaufsicht" die Verfahrensabläufe geändert wurden. In regelmäßigen Dienstbesprechungen mit den Leitern der Abteilungen "Kultus" der drei Regierungspräsidien erfolgten die Abstimmungsprozesse hinsichtlich der Planung, Lenkung und Organisation der schulpolitischen Vorgaben unter Einbeziehung von Vertretern anderer Abteilungen, häufig auch der für das Schulrecht zuständigen Juristen. Zusätzlich wurden gemeinsame Grundsatztagungen der unteren und der oberen Schulaufsicht zusammen mit der Referatsgruppe "Schulaufsicht" zur Koordination und Information durchgeführt. In der Regel waren an diesen Grundsatztagungen Referenten des Ministeriums, die Leiter der Schulabteilungen der Regierungspräsidien und die Leiter der Staatlichen Schulämter vertreten. Hinzu geladen wurden zum Teil weitere Schulaufsichtsbeamte, aber auch die Vertreter der Hauptpersonalräte der Lehrer, der Verwaltung und der Vorsitzende der Vereinigung der Schulaufsichtsbeamten Hessen..

Parallel dazu wurden ab dem Jahre 1986 verstärkt themenbezogene Grundsatztagungen mit Schulaufsichtsbeamten und Schulleitern durchgeführt. In dem im Jahre 1987 erschienenen Heft "Leitgedanken und Orientierungshilfen für Schulleitung und Schulrat" werden daraus Ergebnisse und Anregungen dokumentiert.¹⁴⁵ Die Zuwendung zu den Schulleitern hatte für die in einer veränderten Struktur arbeitende Schulaufsicht grundsätzliche Bedeutung. Mit der Veränderung der Arbeitsbeziehungen zwischen der Behörde " Staatliches Schulamt " und dem Schulleiter mussten die Kooperationsbeziehungen neu überdacht werden. Um zu verhindern, dass die neue Verwaltungsstruktur als eine weitere Bürokratisierung der Pädagogik gedeutet wurde, sollten "primär die gemeinsamen

¹⁴⁵ „LOSS“ - Leitgedanken und Orientierungshilfen für Schulleitung und Schulrat. Anregungen und Ergebnisse aus vier Grundsatztagungen des hessischen Kultusministers mit Schulleitern und Schulaufsichtsbeamten. Hrsg.: der Hessische Kultusminister 1987.

pädagogischen Aufgaben "¹⁴⁶ festgestellt werden. Beklagt wurde in dem Heft, dass in der Vergangenheit formalisierte Handlungsabläufe und administrativ-bürokratische Regelungen im Zuge des Aufbaus größerer Schulsysteme (60er Jahre – Schülerberg) und der damit verbundenen Personallenkung im Vordergrund gestanden haben. Diese Entwicklung habe Tendenzen begünstigt, die die Neigung von Lehrern förderten, "sich verstärkt unter Berufung auf pädagogische Freiheit die Unbestimmtheit von Bildungsplänen und den Prozesscharakter des Lernens zu Nutze zu machen, um den eigenen Freiraum nach eigenen - als erforderlich oder wünschenswert erkannten - Vorstellungen auszufüllen und ohne sich im Rahmen einer kontrollierten Weiterentwicklung der Schule engagiert einzubringen." ¹⁴⁷

Die Grundsatztagungen beschäftigten sich mit den Themen "Schulrat und Schulleiter als Partner", "Zusammenarbeit der Schulaufsichtsebenen und Schulen", "Verbesserung der Unterrichts- und Erziehungsarbeit in den Schulen" und "Personallenkung und Personalentwicklung". Ein zentraler Bereich der inhaltlichen Ausarbeitungen befasst sich mit den Unterrichtsbesuchen durch Schulaufsichtsbeamte und Schulleiter.

An diesen Arbeitsstrukturen ist einmal festzustellen, dass erstmals wesentliche pädagogische Schulentwicklungsfragen ohne die bisherigen Kooperationspartner „Hessisches Institut für Lehrerfortbildung“ und „Hessisches Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung“ behandelt wurden. Dies wird aus den Teilnehmerlisten deutlich. Daraus resultierte für längere Zeit ein „gestörtes“ Verhältnis zwischen den früher kooperierenden Institutionen. Gleichzeitig ist erkennbar, dass sich mit der neuen Schulaufsichtsstruktur durchaus die Tendenz verstärkte, unter dem Aspekt der Beratung eine stärkere "Beaufsichtigung" der Lehrer anzustreben. Zumindest legen die oben zitierten Zeilen aus dem Vorwort dieses deutlich nahe. Das ein Jahr später vom hessischen Kultusministerium veröffentlichte Heft "Der gute Lehrer" ¹⁴⁸ hatte allerdings wenig Resonanz.

4.2.11 Ein drittes Resümee

¹⁴⁶ „LOSS“ a.a.O. Einleitung.

¹⁴⁷ „LOSS“ a.a.O.: Einleitung.

¹⁴⁸ Der gute Lehrer. Veröffentlichungen des Hessischen Kultusministers 1990.

Die Anerkennung der Staatlichen Schulämter als "Sonderverwaltung" im Rahmen der Landesverwaltung war - auf Grund der besonderen hessischen Situation – in den 80er Jahren nicht nur gerechtfertigt, sondern sollte sich als eine zukunftsorientierte Lösung erweisen. Die durch eine sorgfältige Aufarbeitung dokumentierte Geschäftsgrundlage der Arbeit der „neuen“ Ämter begründete eine gesicherte Arbeitsstruktur. Die Frage der Planung, Lenkung und Organisation von Schulentwicklungen auf der Grundlage von bildungspolitischen Entscheidungen durch die Landesregierung bzw. den Gesetzgeber sowie die pädagogische Schulentwicklung an Schulen und in einzelnen Schulträgerbereichen stellte sich ab den 90er Jahren nicht nur in Hessen neu. Mit der Einrichtung der "Staatlichen Schulämter" waren die Voraussetzungen für einen späteren Umbau der Bildungsverwaltung im Zusammenhang mit der Stärkung der Eigenverantwortung der einzelnen Schule geschaffen worden. Zum damaligen Zeitpunkt war dies nicht abzusehen gewesen, die Gründe für ihre Einrichtung sind, wie dargestellt, in gesellschaftlichen und kommunalpolitischen Zusammenhängen zu sehen. Fest zu halten ist, dass Hessen mit diesem zukunfts offenen Konzept - gewollt oder ungewollt - der staatlichen Schulaufsicht eine effiziente und flexible Organisations- und Verwaltungsstruktur gegeben hat.

4.3 Schulaufsicht seit 1990 – Auf dem Weg zur regionalen Steuerungs“agentur“

4.3.1 Regierungswechsel 1991 - Paradigmenwechsel

Bereits in der Mitte der 12. Legislaturperiode des Hessischen Landtages (1987 – 1991) zeichnete sich ab, dass die CDU/FDP-Landesregierung ihre Zielsetzung der Stärkung des gegliederten Schulwesens nicht erreichen würde. Im Rahmen des "Gesetzes zur Wiederherstellung der Freien Schulwahl im Lande Hessen" war die Pflicht zum Besuch der Förderstufe in der 5. und 6. Klasse wieder aufgehoben und den Eltern das Recht eingeräumt worden, zwischen Hauptschule, Realschule und Gymnasium zu wählen, sie konnten sich allerdings auch für Förderstufe oder integrierte Gesamtschule entscheiden. Das Gesetz erreichte seine Ziele in den Regionen nicht, in denen flächendeckend Förderstufen vorhanden waren wie zum Beispiel in den nördlichen hessischen Landkreisen Kassel-Land, Hersfeld-Rotenburg oder Schwalm-Eder-Kreis.

Ein ganz zentraler Rückschlag für die Regierung stellte das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes im Jahre 1988 dar, das die Rechtsverordnung, mit der das Eignungsprinzip beim Übergang zu einer weiterführenden Schule abgesichert werden sollte, mit dem Elternrecht auf eine freie Schulwahl nicht kompatibel sei. Die CDU hatte gerade das Elternrecht in den Mittelpunkt ihrer Argumentation gegen die so genannte Zwangsförderstufe gestellt und sich damit als "Partei des Elternrechts" zu profilieren versucht. Das Urteil des Verwaltungsgerichts hatte zur Konsequenz, dass es zwischen 1987 und 1991 - also für die gesamte Legislaturperiode - keine Übergangsregelung zwischen der Grundschule und den weiterführenden Schulen gab, da es nicht mehr gelang, rechtzeitig vor den Landtagswahlen eine neue Rechtsverordnung in Kraft zu setzen.

Das "Schmerzenskind" des Überganges war - medizinisch gesprochen - einer Therapie unterzogen worden, die eher das Gegenteil des angestrebten „Heilungsprozesses“ bewirkte.

In der Schulstrukturfrage gelang es Kultusminister Wagner am Anfang der Regierungszeit, schulformbezogene Stundentafeln für die Hauptschule, Realschule und das Gymnasium einzuführen und damit die gemeinsame Stundentafel für die

Mittelstufe aufgehoben wurden. Die Erarbeitung und die Einführung damit verbundener schulformbezogener Lehrpläne zog sich bis zum Ende des Jahres 1990 hin, so dass diese nicht mehr vor der anstehenden Landtagswahlen im Januar 1991 in Kraft treten konnten.

Politisch nachhaltiger war, dass in der Auseinandersetzung um die Arbeitszeit im öffentlichen Dienst Ministerpräsident Wallmann (CDU) sich der Verkürzung der Arbeitszeit der Lehrer widersetzte. Die Kampagne um die 38,5 Wochenstunden Arbeitszeit im öffentlichen Dienst war auch von den Lehrerverbänden gemeinsam aufgegriffen und eine entsprechende Reduzierung der Pflichtstunden für Lehrer eingefordert worden. Der daraus resultierende heftige Konflikt einschließlich eines Warnstreiks, an dem sich circa 25% der hessischen Lehrerschaft beteiligten, trug im März 1990 mit zu einem Stimmungswandel bei.

Einen grundlegenden Fehler beging Ministerpräsident Wallmann (CDU), als er fünf Tage vor der Wahl in der Frage der Arbeitszeit nachgab, da er aufgrund von Umfragen erkannt hatte, dass der Wahlerfolg der CDU infrage stand.

Da die sozialdemokratische Partei den Bildungspolitikern die Niederlage im Landtagswahlkampf 1987 zuschrieb, blieb weitgehend die Entwicklung neuerer bildungs- und/oder schulpolitischer Konzepte innerhalb der SPD eine landespolitische Randproblematik und der „Arbeitsgemeinschaft für Bildungsfragen“ (AfB) überlassen, deren Bundesvorsitzender vorübergehend der künftige Kultusminister Hartmut Holzapfel war.

Die GRÜNEN waren weniger an Strukturfragen im Bildungsbereich interessiert. Ihre Vorstellungen orientierten sich wie schon in den 80er Jahren an einer Entstaatlichung der Schulen unter dem Stichwort "Demokratisierung und Entbürokratisierung der Schulorganisation und Schulverwaltung". Sie wollten die Schulen zu rechtsfähigen Anstalten mit pädagogischer Autonomie ausstatten, Schulleitungen auf Zeit wählen und eine Schulkonferenz mit weit reichenden Entscheidungskompetenzen unter Beteiligung von Eltern und Schülern. Außerdem sollte der Beamtenstatus im Schulwesen abgeschafft werden.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Die GRÜNEN, Landesprogramm Hessen 1990, S. 51 ff.

Bei der Landtagswahl am 20.1.1991 erhielten: SPD 40,8%, CDU 40,2%, Grüne 8,8% und FDP 7,4% der Stimmen. Damit war eine Regierungsmehrheit mit 2 Stimmen für „Rot-Grün“ vorhanden, die bereits vorher eindeutig den Willen zur Zusammenarbeit geäußert hatten. Auch wenn schulpolitische Fragen bei Landtagswahlen - die Wahl 1987 stellte eine gewisse Ausnahme dar - keinen ausschlaggebenden Einfluss auf das Stimmverhalten haben, so wird doch der Multiplikatoreffekt der über 45.000 Lehrkräfte im hessischen Schuldienst unterschätzt. Er trug bei der Landtagswahl 1991 mit zu der Wahlniederlage der CDU bei, obwohl es eher die landespolitischen Schwerpunktthemen Umweltschutz, Wohnungsmarkt und vor allem das Globalthema „Golfkrieg“ waren, die die Wählerentscheidung beeinflussten. Zur gleichen Einschätzung kommt Hepp, der sehr eingehend die hessische Entwicklung in den 90iger Jahren bezogen auf die bildungspolitischen Entwicklungen untersucht hat.¹⁵⁰

Anfang der neunziger Jahre herrschte in Deutschland insgesamt trotz des Golfkrieges eine kurzzeitige Aufbruchstimmung, die mit der deutschen Vereinigung und dem damit verbundenen Konjunkturaufschwung in den alten Bundesländern einherging. Die hessische Lehrerschaft erwartete von dem neuen Kultusminister Holzapfel nicht nur den Vollzug der von der alten Landesregierung unterschriebenen Rechtsverordnung zur Arbeitszeitverkürzung, sondern auch neue Impulse für die Schulentwicklung.

Unter dem Aspekt "pacta sunt servanda" wurde die Arbeitszeitverkürzung für die Lehrkräfte umgesetzt, eine Maßnahme, die Holzapfel nicht leicht fiel, da von den zugesagten 3000 neuen Lehrerstellen knapp die Hälfte dafür aufgebraucht wurden. Sie fehlten damit für notwendige Schritte in der Unterrichtsversorgung und geplante Reformvorhaben. Um diese Entscheidung abzusichern und den damaligen Gewerkschaftsslogan „Samstag gehört Vati mir“ für den Schulbereich umzusetzen, wurde als erster Schritt in Verbindung mit der Wiedereinführung einer gemeinsamen Studententafel für die Sekundarstufe I die Fünf-Tage-Woche eingeführt. Damit waren zwar keine Lehrerstellen einzusparen, aber das öffentliche Klima für weitere Reformschritte wurde wesentlich verbessert.

¹⁵⁰ Hepp, Weihnacht, Wie viel Selbständigkeit brauchen Schulen a.a.O. S. 24ff.

4.3.2 Die „neue“ Philosophie der Schulentwicklung

Noch im November 1991 wurde ein Schulgesetz eingebracht, das ein neues bildungspolitisches Konzept vertrat: Im Kontext zu den früheren Vorschlägen des Strukturplanes des Deutschen Bildungsrates und auf der Basis des Gesetzesvorschlags des Deutschen Juristentages 1981 wurde eine selbstständigere Schule als Ausgangspunkt der Weiterentwicklung des Schulwesens gesehen. Über die "Philosophie" dieses Schulgesetzes ist viel diskutiert und geschrieben worden, gut nach lesbar in einer ausführlichen Dokumentation über eine Tagung in der Evangelischen Akademie Hofgeismar im November 1991.¹⁵¹ Unbestreitbar war, dass der rascher soziale Wandel und die erkennbar einsetzende Globalisierung der Wirtschaft und der Politik zu einem Umdenken in der Frage der Schulentwicklung führen musste. Die Frage der Schulqualität wurde als wichtiger angesehen als die Frage der Struktur oder Organisation von Schulen. Schüler und Schulen sollten mehr Gestaltungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten erhalten, kurz gesagt, größere Selbstständigkeit. Die Schulverfassung sollte so reformiert werden, dass einerseits die notwendige Vergleichbarkeit der Abschlüsse gewährleistet wird, andererseits aber Veränderungen auf der Ebene der einzelnen Schule zu gestalten sind. Kernstück der neuen Schulverfassung wurde die Schulkonferenz mit weit reichenden Kompetenzen für Entscheidungen, die bis zu diesem Zeitpunkt nicht auf der Schulebene lagen oder über die Schulaufsicht ausdrücklich genehmigt werden mussten.

Mit der Vorlage dieses Entwurfes wurde die bisherige Praxis der Gesetzgebung grundlegend verändert: die bisher getrennt gestalteten 8 Einzelgesetze einschließlich des Schulverwaltungsgesetzes wurden in diesem "Schulgesetz" zusammengeführt und in einer neuen kontextuellen Struktur gebracht. Der Begriff "Schulgesetz" bedeutete mehr als nur eine Namensänderung.

¹⁵¹ Eine ausführliche Diskussion über das neue Schulgesetz fand vom 15. bis 17.11.1991 auf einer Tagung der Evangelischen Akademie Hofgeismar statt, dokumentiert in der Reihe "Hofgeismarer Protokolle" Nummer 295, herausgegeben von der Evangelischen Akademie 3520 Hofgeismar. Referenten der Tagung waren u.a. der hessische Kultusminister Hartmut Holzapfel, der für das neue Schulgesetz verantwortliche Jurist des Kultusministeriums Franz Köller, Gerold Becker, der Herausgeber der "Neuen Sammlung". Der Teilnehmerkreis versammelte alle „gesellschaftlich relevanten“ Repräsentanten.

Dazu führt Franz Köller LMR a. D. als der damals im Ministerium für die rechtliche Abstimmung verantwortliche Jurist im Experteninterview aus:

„Ich denke, mit der Zerklüftung von 7 oder 8 Gesetzen, die wir dann hatten, die historisch irgendwann einmal gewachsen sind, kann man nicht moderne Schule vermitteln. Das ist nur Administration.“

Damals war mein Denkansatz eher der Versuch, diese Diskrepanz zwischen dem, was in der Schule geschah – am Prototyp eines Schulleiters der laut und unter Applaus und ohne jede Kritik verkündete, er hielte sich an keinen Erlass -, diese Diskrepanz zwischen Vorgaben, die ja auch in der Regel keine juristischen Erfindungen waren sondern pädagogische, von Fachkollegen, und der Schulwirklichkeit etwas zu verkleinern. Versuchen wir doch den Schulen zu geben, was sie behaupten zu brauchen und auch schon praktizieren.“¹⁵²

Er soll an dieser Stelle nicht wiederholt werden, was vorn bereits dargestellt wurde, die Auswirkungen auf die Gestaltung der Schulverwaltung waren offensichtlich und wurden in dem Gesetz mit berücksichtigt. Damit wurde thematisch teilweise auf Forderungen des kleineren Koalitionspartners eingegangen, der in den Koalitionsverhandlungen mehr Demokratisierung und Entbürokratisierung der Schulorganisation und Schulverwaltung gefordert hatte. Die weitergehenden Vorstellungen der GRÜNEN u. a. die Schulen als rechtsfähige Anstalten mit pädagogischer Autonomie zu definieren, Schulleitungen auf Zeit zu wählen, die Mitbestimmungsrechte von Eltern und Schülern zu erweitern und eine Schulkonferenz mit weit reichenden Entscheidungskompetenzen einzurichten, wurden in den Verhandlungen nur teilweise umgesetzt. Trotzdem spiegelte der Entwurf des neuen Schulgesetzes wesentliche Punkte dieses Kataloges wieder.

4.3.3 Die veränderte Rolle der Schulaufsicht – Anfänge einer veränderten Steuerung

Mit dem Entwurf des Schulgesetzes wurden die Aufgaben für die Bildungsverwaltung neugefasst. Im „Gesetz über die Unterhaltung und Verwaltung der öffentlichen Schulen und die Schulaufsicht“¹⁵³ war im Wesentlichen die seit 1978 geltende

¹⁵² Experten-Interview Köller s. Anhang a.a.S. 307 ff.

¹⁵³ Schulverwaltungsgesetzes (SchVG) vom 17.3.1989

Fassung, ergänzt durch die Ausgliederung der Staatlichen Schulämter 1985, fortgeschrieben worden. Die Unterscheidung zwischen Fachaufsicht, Dienst- und Rechtsaufsicht blieb auch in dem neuen Schulgesetz erhalten. Der Auftrag der Fachaufsicht bezog sich nach wie vor auf die Überprüfung pädagogischer Bewertungen (u. a. Notengebung, Zeugnisse) sowie unterrichtlicher und erzieherischer Entscheidungen und Maßnahmen, die zurückverwiesen oder aufgehoben werden konnten, wenn gegen wesentliche Verfahrensvorschriften verstoßen, von unrichtigen Voraussetzungen oder sachfremden Erwägungen ausgegangen oder gegen allgemein anerkannte pädagogischer Grundsätze oder Bewertungsmaßstäbe oder gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Schüler verstoßen wurde.

Dies begründete die Arbeit der schulfachlichen Aufsichtsbeamten, die als Voraussetzung für ihre Tätigkeit die Befähigung zum Lehramt an einer der von Ihnen beaufsichtigten Schulformen besitzen müssen und sich in ihrem Lehramt bewährt haben. Erhalten blieb in diesem Gesetz auch die Bestellung von Fachberatern im gleichen Paragraphen, zu deren Aufgaben insbesondere die Beratung und Unterstützung der schulfachlichen Aufsichtsbeamten und der Lehrer und Schulen in schulfachlichen Angelegenheiten gehörte.

Das Schulgesetz von 1992¹⁵⁴ regelte in einem gesonderten § 92 neben den vorgenannten Aussagen über die Fach-, Dienst- und Rechtsaufsicht im Absatz 1 wesentlich umfassendere Aufgaben:

" (1) Die staatliche Schulaufsicht berät und unterstützt die Schulen bei der Erfüllung ihres Bildungsauftrags, der Übernahme neuer Erkenntnisse der Fach- und Erziehungswissenschaften, der Vorbereitung auf neue pädagogischer Problemstellungen und der Koordination über schulischer Zusammenarbeit. Durch Aufsicht sorgt sie für die Beachtung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, insbesondere der in den Paragraphen 1 bis 3 niedergelegten Ziele und Grundsätze sowie der Rahmenpläne."

¹⁵⁴ Hessisches Schulgesetz (HSCHG) GVBl Teil I S. 233 v. 30. 06.1992 S. 268 ff

Mit dieser Formulierung erhielt die Schulaufsicht einen klaren Beratungs- und Unterstützungsauftrag, der konsequent auf der Linie der neuen Schulverfassung lag. Erstmals wurde eindeutig auch die Aufsicht über die Beachtung der Rahmenpläne geregelt, eine längst ausstehende Revision der ministeriellen Entscheidung der 60er Jahre, darüber hinaus aber die Beaufsichtigung der gesamten schulischen Arbeit, wie sie in den grundlegenden Paragraphen 1 - 3 des Gesetzes erstmals für Hessen in Ausführung des Verfassungsverständnisses umfangreich formuliert wurden.

Auf der vorgenannten Tagung in Hofgeismar waren es Vertreter der Schulaufsicht, u. a. Herr Tümmler, die auf die Konsequenzen des neuen Gesetzes für die Rolle der Schulaufsicht aufmerksam machten. Hervorgehoben wurde von ihnen die Konsequenz des Beratungsauftrages, gleichzeitig aber die Frage der Steuerung der Schulentwicklung zwischen den zentralen Vorgaben und der dezentralen Selbstgestaltung der Schule¹⁵⁵. Gleichzeitig wurde der Minister auf die personellen Ressourcen aufmerksam gemacht, die der Schulaufsicht die Übernahme weiterer Aufgaben erschwere.

Der Minister wies in einem Diskussionsbeitrag auf dieser Tagung auf einen zu erwartenden Bericht des Landesrechnungshofes zur Überprüfung der hessischen Schulaufsicht hin, der schon seit längerem vorbereitet würde. Vermutet wurden grundsätzliche strukturelle und organisatorische Veränderungsvorschläge, u. a. eine Zweistufigkeit der Schulaufsicht.

Der im Herbst 1992 vorgelegte Prüfbericht des Rechnungshofes schlug vor, die Abteilungen "Kultus" bei den Regierungspräsidien durch ein Landesschulamt zu ersetzen und die Zahl der Schulämter von 26 auf 13 zu reduzieren. Gleichzeitig sollten diese Maßnahmen zu Einsparungen von 8,75 Millionen DM führen.

Die Hessische Landesregierung hatte bereits im Jahre 1991 beschlossen, 1% der Haushaltsstellen in einen Pool einzubringen, um Einsparungen vornehmen und durch Umverteilung neue Schwerpunkte der Landesregierung personell realisieren zu können.

¹⁵⁵ Hofgeismarer Protokolle a.a.O. S. 23 ff.

Rechnungshofbericht und Stelleneinsparung durch Poolbildung führten zu einem Handlungsdruck auf das Kultusministerium und die nachgeordneten Dienststellen: Die hessische Bildungsverwaltung (Staatliche Schulämter, Abteilungen "Kultus" der Regierungspräsidien, die Hessischen Institute für Lehrerfortbildung, für Schulentwicklung und Bildungsplanung, die Landesbildstelle und Einrichtungen der Erwachsenenbildung) verfügte im Landeshaushalt über ca. 1.300 Stellen.

Die Einsparung von 1% dieser Stellen wurde 1993 für drei Haushaltsjahre bis 1995 fortgeschrieben. Dies bedeutete für das Kultusministerium eine Einsparung von 36 Stellen in seinen nachgeordneten Dienststellen. Betrachtet man die Größenordnung einiger Dienststellen, z.B. die Außenstellen des Hessischen Instituts für Lehrerfortbildung mit nur 1 Schreibkraft oder die Studienseminare mit nur 1 Mitarbeiterin als Schreibkraft in der Verwaltung, so wird deutlich, dass ohne ein Konzept für eine strukturelle Weiterentwicklung eine Stelleneinsparung in der geforderten Höhe nicht erbracht werden konnte.

Die Debatte über die stärker selbst verwaltete Schule und über die Rolle der Schulaufsicht auf der Grundlage des neuen Schulgesetzes erhielt mit den Einsparungsaufgaben einen erheblichen Nachdruck. Die Erfüllung des Beratungs- und Unterstützungsauftrages für die pädagogische Entwicklung der Schulen erforderte neue Steuerungsverfahren und –methoden. Im ersten Schritt wurde dies zwar erkannt und mit Grundsatztagungen des Ministeriums zur veränderten Rolle der Schulaufsicht begleitet. Schwerpunkt war dabei der Unterstützung der Schulen bei der Einrichtung der Schulkonferenzen. Überlagert wurde dies jedoch durch den formalen Auftrag, die Aufgaben der drei Ebenen der Schulaufsicht zu überprüfen, und wo immer möglich, die Aufgaben „vor Ort“ erledigen zu lassen.

4.3.4 Strukturveränderungen und Aufgabenverlagerung von 1992 bis 1995

Die geänderte Sichtweise auf die Steuerung der Schulentwicklung drückte sich in der Änderung des Geschäftsverteilungsplans des Kultusministeriums aus: Die Referatsgruppe „Schulaufsicht“ wurde aufgelöst und in einer Abteilung wurden alle Grundsatzangelegenheiten der Schulentwicklung zusammengefasst. Die Zuständigkeiten für die Staatlichen Schulämter und die Landesinstitute wurden dieser Abteilung zugeordnet, um Synergieeffekte durch Kooperation zu erreichen.

Bereits im Herbst 1992 wurde eine hausinterne Arbeitsgruppe im Hessischen Kultusministerium eingerichtet, die die Frage der Aufgabenverlagerungen von 'oben nach unten' unter dem Aspekt "Kompetenzen statt Hierarchien" prüfen sollte. Von der Arbeitsgruppe wurde ein vorläufiger Katalog von zu verlagernden Aufgaben erstellt.

Im zweiten Schritt wurde eine weitere Arbeitsgruppe eingerichtet, der Vertreter des Innenministeriums, der drei Regierungspräsidien, der Staatlichen Schulämter, der zuständigen Hauptpersonalräte (Lehrerinnen und Lehrer und Verwaltung) und die Mitglieder der hausinternen Arbeitsgruppe angehörten.

Die Diskussion in der übergreifenden Arbeitsgruppe "Aufgabenverlagerung" mündete in einen Katalog von 47 Punkten. Davon betraf gut die Hälfte der Punkte die Abwicklung von Personalverwaltungsangelegenheiten; die übrigen Punkte sprachen Aufgaben der schulfachlichen Gestaltung an. Eine zentrale Entscheidung musste in der Arbeitsgruppe jeweils mitbedacht und mitentschieden werden: Die vom Kabinett beschlossene Stelleneinsparung in Höhe von 1%. Sie sollte funktional erfolgen.

Um die künftige - sich später verschärfende - Auseinandersetzung zwischen Kultusministerium und Innenministerium verstehen zu können, muss die besondere Verwaltungsstruktur für den Schulbereich erläutert werden:

Die Regierungspräsidien sind nachgeordnete Behörden des Innenministeriums. Daraus resultiert auch die Zuordnung der Stellen und Mittel im Haushalt des Landes Hessen. Ausgenommen und dem Haushalt des Kultusministeriums zugeordnet waren die Stellen für die schulfachlichen Aufsichtsbeamten (32 Stellen A 16) der Abteilungen Kultus. Die Abteilungsleiter ressortierten jedoch beim Innenministerium und leiteten daraus in der ersten Phase der Aufgabenverlagerung schon erkennbar, später im Zusammenhang mit der Entscheidung über die Auflösung der Abteilungen Kultus ganz entschieden, ihre dienstliche Zugehörigkeit zum Innenministerium ab.

Der inhaltliche Widerstand des Innenministers hinsichtlich einer Aufklärung über Stellen, die im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Abteilung Kultus auf der Verwaltungsebene den schulfachlichen Arbeitsprozessen zuzurechnen sind und der Termindruck führten dazu, dass zu diesem Zeitpunkt die Auflage der

Stelleneinsparung nur für die schulfachlichen Aufsichtsbeamten der Regierungspräsidien in Betracht gezogen wurde.

Auf eine Einsparung von Stellen aus den Staatlichen Schulämtern wurde im Zusammenhang mit den zu verlagernden Aufgaben verzichtet. Ein nicht angesprochener Hintergrund dabei war unter anderem auch die unter Kultusminister Wagner (CDU) eingeleitete Umsetzung von Stellen aus den Staatlichen Schulämtern in das Kultusministerium.¹⁵⁶

Die Diskussionsprozesse führten in der übergreifenden Arbeitsgruppe "Aufgabenverlagerung" zu der Übereinstimmung, dass die Stellenreduktionen am ehesten bei den schulfachlichen Schulaufsichtsbeamten (Dezernenten) der Abteilungen Kultus in den Regierungspräsidien erbracht werden sollten, da eine Einsparung von Stellen für die Schulaufsicht „vor Ort“ zu weit größeren Problemen führen würde. Entschieden wurde, dem Kultusminister vorzuschlagen, 10 Stellen A 15/ A 16 einzusparen.

Parallel zu der Arbeitsgruppe "Aufgabenverlagerung in der Schulaufsicht" wurde eine Projektgruppe zur Weiterentwicklung der Landesinstitute eingerichtet. Diese Projektgruppe hatte den Bericht einer Wissenschaftlergruppe auszuwerten, der für eine veränderte Struktur der Institute und für eine veränderte Ausrichtung der Fortbildung bei Schulentwicklungsmaßnahmen plädierte. Als ein Schwerpunkt der künftigen Entwicklung wurde herausgearbeitet, regionale pädagogische Zentren einzurichten, in denen sowohl die Einrichtungen des Hessischen Instituts für Lehrerfortbildung (13), die Kreisbildstellen und Vertreter des Hessischen Instituts für Bildungsplanung und Schulentwicklung sowie die zuständigen Staatlichen Schulämter in einem Kooperationssystem zusammenwirken sollten.

Die Ergebnisse der Arbeits- und der Projektgruppe flossen in eine Kabinetttvorlage ein, die am 31. August 1993 von der Landesregierung beschlossen wurde:

¹⁵⁶ Im Haushaltsjahr 1988 wurden 2 A 15 und 3 A 15 Stellen ersatzlos aus den Staatlichen Schulämtern abgezogen (interne Vorlage der Abteilung II an Herrn Staatssekretär vom 3.7. 1989). Aus den internen Unterlagen geht weiter hervor, dass beabsichtigt war, durch Zusammenlegung von Zuständigkeiten im Bereich der Schulaufsicht über Gymnasien und berufliche Schulen und eine Veränderungen der Zahl der Staatlichen Schulämter bis zu 10 Stellen A 16 einzusparen. Erkennbar war die Absicht, dass Kultusminister Wagner (CDU) eher dem Konzept der Beibehaltung der Abteilungen Kultus bei den Regierungspräsidien zuneigte und insbesondere eine Aufsicht über Gymnasien "vor Ort" als weniger dringlich ansah.

1. "Das Kabinett nimmt die vom Kultusministerium geplanten Aufgabenverlagerungen zwischen den Schulaufsichtsebenen zustimmend zur Kenntnis.

Daraus ergibt sich, dass vorrangig die Stelleneinsparung durch Verminderung der schulfachlichen Stellen der Abteilung Kultus der Regierungspräsidien (10 Stellen) zu erbringen sind. Darüber hinaus - falls das Einsparungsvolumen damit nicht erbracht werden kann - ist auch auf die Stellen der Staatlichen Schulämter zurückzugreifen.

Den Prüfungsmittelungen des Hessischen Rechnungshofes zur Organisation und Wirtschaftlichkeit der Staatlichen Schulaufsicht wird insoweit Rechnung getragen.

2. Die Errichtung eines Landesschulamtes wird abgelehnt.

3. Die Landesregierung beauftragt das Kultusministerium zu prüfen, ob folgende Staatliche Schulämter aufgrund regionaler Strukturen zusammengelegt werden können:

- a) Staatliche Schulämter für den Landkreis Offenbach und für die Stadt Offenbach
- b) Staatliche Schulämter für den Landkreis Kassel und die Stadt Kassel
- c) Staatliche Schulämter für den Landkreis Darmstadt-Dieburg und für die Stadt Darmstadt sowie
- d) Staatliche Schulämter für den Rheingau-Taunuskreis und für die Landeshauptstadt Wiesbaden.

4. Das Kabinett nimmt die vom Kultusministerium geplante Weiterentwicklung von HIBS, HILF und Landesbildstelle zustimmend zur Kenntnis. Den Prüfungsmittelungen des Hessischen Rechnungshofes zur Organisation und Effizienz der Staatlichen Landesbildstelle Hessen wird somit grundsätzlich Rechnung getragen.

5. Das Kabinett nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass die Stelleneinsparungen auf die mit Kabinettsbeschluss vom 02.04.1993 zu erbringenden Stelleneinsparungen angerechnet werden. Insgesamt werden in 1993 bis 1995 im nachgeordneten Bereich 36 Stellen eingespart." ¹⁵⁷

¹⁵⁷ Schnell, H.: Schulaufsicht in Hessen: Weichenstellung für das Jahr 2000, Luchterhand Verlag, Schulrecht Hessen Erg.Lfg.92 Sammlung „Schulleitung und Schulverwaltung“ K 14.4 S. 5. Die Darstellungen in den Abschnitten 2.3.6, 2.3.7 und 2.3.8 wurden teilweise wörtlich übernommen. Die Sammlung K wurde in der Zwischenzeit eingestellt.

Außerdem enthielt die Kabinetttvorlage als Anlagen die 47 Punkte der Aufgabenverlagerung und ein Konzept für eine Ergänzung des hessischen Schulgesetzes um den Bereich Weiterentwicklung des Schulwesens mit der Ermächtigung, die Institute zu einer überregionalen Einrichtung auf Landesebene und zu regionalen pädagogischen Zentren zusammenzuführen.

Mit dem Kabinettsbeschluss wurde ein Rahmen vorgegeben, dessen Erfüllung sich in Schritten vollzog.

4.3.5 „Von den Mühen der Ebene“ – das Beispiel „Funktionsstellen“ und die veränderte Steuerung ihrer Besetzung¹⁵⁸

Eine Verwaltungsreform, die ihren Namen verdienen soll, muss sich mit Machtstrukturen auseinandersetzen. Hierarchische Bürokratien neigen zur Abschottung der Ebenen, basieren auf einer Misstrauenskultur ("Die da oben verstehen nichts von den realen Problemen von uns unten." „Die da unten sehen nur ihrer eigenen Probleme.") und argumentieren mit bewährten Erfahrungen. In der öffentlichen Verwaltung erschwert die entwickelte Mitbestimmungskultur (Personalrat, Frauenbeauftragte, Schwerbehinderte) und darauf basierende Rechtsprechung eine rasche Umsetzung von Reformvorhaben.

Dies soll an einem zentralen Bereich der Aufgabenverlagerung exemplarisch gezeigt werden, an den Funktionsstellenbesetzungen. Dabei soll nicht das komplexe Auswahl- und Besetzungsverfahren beschrieben werden sondern nur der Bereich der Zuständigkeiten.

Die Besetzung von Funktionsstellen an Schulen (Schulleiter, stellv. Schulleiter, Stufen- und/oder Zweigleiter, Studienleiter, Koordinatoren, Fachbereichsleiter) stellt nicht nur einen wesentlichen Aufgabenbereich für die Schulaufsicht dar. Das „Management“ einer Schule ist ausschlaggebend für den Erfolg der schulischen Arbeit und die Besetzung nicht nur ein formaler Vorgang sondern ein wichtiger Teil der Steuerung von Schulentwicklung. Gerade unter dem Aspekt, des neuen Schulgesetzes, Schulen selbständiger werden zu lassen, spielt das Schulleitungsteam für die Steuerung der Schulentwicklung einer Schule eine zentrale Rolle.

¹⁵⁸ Schnell, H., Schulaufsicht in Hessen a.a.O. S. 15 ff.

Die Besetzung von Schulleiter-Stellen war immer auch eine Machtfrage nicht nur zwischen den Schulaufsichtsebenen. Vielfach spielte die parteipolitische Zugehörigkeit eine wichtige Rolle, da damit informelle „kurze“ Wege zur Umsetzung der jeweiligen landespolitischen Zielsetzungen verbunden waren und mit der Parteizugehörigkeit ein eher konformes Verhalten erwartet wurde.

Gerade deshalb war die Entscheidung, wer künftig welche Funktionsstellen in den Schulen verantwortlich besetzt, eine zentrale und richtungweisende Entscheidung in der Frage, ob eine Bereitschaft vorhanden ist, Macht abzugeben und eine größere Vertrauensbasis für die Schulentwicklung zu schaffen.

Die "Anordnung über die Zuständigkeit für die Bestellung (Auswahl und Beauftragung) von Bewerberinnen und Bewerbern zur Besetzung von Funktionsstellen in Schulen im Geschäftsbereich des Hessischen Kultusministeriums vom 24. August 1993"¹⁵⁹ stellte eine umfassende Neuregelung bei der Stellenbesetzung dar:

Waren bisher für die Auswahl und Beauftragung das Regierungspräsidium (alle Stellen bis einschließlich A 14) und das Kultusministerium (alle Stellen A 15 und A 16) zuständig, regelt die neue Anordnung, dass das Kultusministerium nur noch zuständig bleibt für die Besetzung von Stellen für Schulleiterinnen und Schulleiter der Besoldungsgruppen A 15 bis A 16, dass das Regierungspräsidium zuständig wird für die Besetzung von Stellen für Schulleiterinnen und Schulleiter der Besoldungsgruppen A 14 und A 14 mit Funktionszulage sowie für die übrigen Funktionsstellen in Schulen der Besoldungsgruppen A 15 und A 15 mit Funktionszulage.

Neu wurde geregelt, dass die Staatlichen Schulämter für die Besetzung von Stellen für Schulleiterinnen und Schulleiter von Besoldungsgruppen A 12 bis A 13 mit Funktionszulage und für die Auswahl von Bewerberinnen und Bewerbern von übrigen Funktionsstellen in Schulen von Besoldungsgruppen A 12 bis A 14 mit Funktionszulage zuständig werden.

¹⁵⁹ GVOBl. 1993 a.a.O S.

Mit dieser Neuregelung bekamen erstmals die Staatlichen Schulämter für knapp über 40 % aller hessischen Funktionsstellen die Zuständigkeit bei der Auswahl und Beauftragung, bei den Abteilungen Kultus der Regierungspräsidien verblieben ca. 50% der Stellen, dem Kultusministerium oblagen ca. 10% der Stellenbesetzungen, ausnahmslos die Besetzung von Schulleiterstellen der Besoldungsgruppen A 15 und A 16.

Das Verfahren bedeutet in der Praxis, dass jede Schulaufsichtsebene eigenständig die Auswahl und Beauftragung durchführt, d.h., dass auch das Kultusministerium in dem durch das Schulgesetz neu eingerichteten Findungsausschuss die Auswahl und den Vorschlag der Dienststelle zu vertreten hat. Mit dieser Anordnung und ihrer Umsetzung wird zugleich ein verändertes Verwaltungshandeln gefordert.

Leider wurde diese Regelung kurzfristig durch einen Gerichtsbeschluss ausgesetzt, da das Beamtengesetz vorschreibt, dass Auswahl und Ernennung von Funktionsstelleninhabern „in einer Hand“ zu sein haben. Erst nach Änderung des Beamtengesetzes konnte diese Regelung im Jahre 1996 umgesetzt werden.

Die Verlagerung der Verantwortung für die Auswahl und Ernennung von Funktionsstelleninhabern erforderte die Klärung der Frage, wo künftig die Personalhauptakte zu führen ist. Dieses Thema wurde in der Arbeitsgruppe „Aufgabenverlagerung“ heftig diskutiert und dann letztlich so entschieden, dass diese Hauptakte weiterhin beim Regierungspräsidium geführt werden soll. Die überwiegende Mehrheit der Staatlichen Schulämter hat nach reiflicher Erwägung dieser Regelung unterstützt, da die Verlagerung der Führung der Personalhauptakte von den Regierungspräsidien auf die Staatlichen Schulämter ohne zusätzliche Personalausstattung nicht möglich ist.

Mit dieser Neuregelung mussten die Regierungspräsidien einen wichtigen Teil ihrer Aufgaben abgeben. Tatsächlich versuchte ein Teil der Dezernenten über die Kontrolle der Personalhauptakte weiterhin Einfluss auf die Entscheidungen der Staatlichen Schulämter zu nehmen. Dies beschränkte sich zwar ausschließlich auf Formalia, führte aber durchaus zu zeitlichen Verzögerungen der Stellenbesetzungen.

Erst in einem zweiten Schritt - in Verbindung mit der Auflösung der Abteilungen Kultus der Regierungspräsidien im Jahre 1997 - konnte dieser Reformschritt konsequent vollzogen werden.

Handelte es sich bei diesem Beispiel um einen formalen Verwaltungsvorgang, so wurde die Komplexität der anstehenden Veränderungen erst recht klar, als es um die schulfachlichen Aufsichtsaufgaben ging.

4.3.4 Die Veränderung der Rolle der Schulaufsicht im Kontext einer neuen Steuerung der pädagogischen Schulentwicklung

Wenn die Schule mehr Eigenständigkeit (Autonomie) erhalten soll, Entscheidungen vor Ort getroffen werden und zugleich unnötige Dienstwege und Verwaltungsabläufe abgebaut werden, stellt sich die Frage, welche schulfachlichen Aufgaben der Schulaufsicht verbleiben. Die Forderung der Koalitionsfraktionen, einen Positivkatalog schulfachlicher Aufgaben zu erstellen, führte zur Auflistung dieser Aufgaben aus Sicht der jeweiligen Aufsichtsebene. Dabei verständigte sich die Arbeitsgruppe Aufgabenverlagerung auf folgende grundsätzliche Aussagen:

Der Auftrag des Kultusministeriums als oberste Schulaufsichtsbehörde ist es, zentrale Planungs- und Koordinationsaufgaben wahrzunehmen und Rahmenvorgaben zu entwickeln.

Die Umsetzung der Rahmenvorgaben sollte von den Abteilungen Kultus der Regierungspräsidien koordiniert für die zuständige Region erfolgen.

Die Staatlichen Schulämter 'beaufsichtigen' (beraten, unterstützen und kontrollieren) die Auswirkungen und Entwicklungen an den Schulen.

Die schulfachliche, vorwiegend pädagogisch bestimmte, beratende und unterstützende Arbeit der Schulaufsicht, ist nicht von der pädagogischen Arbeit der Schulen zu trennen. Innovationen werden sowohl von 'oben' als auch von 'unten' eingeleitet. In diesem Spiel der Wechselwirkungen war bisher eine Rollendefinition der Schulaufsicht auf den einzelnen Ebenen noch nicht geleistet. Mit dem bereits zitierten Kabinettsbeschluss wurde ein Konzept zur Ergänzung des hessischen Schulgesetzes um den Bereich Weiterentwicklung des Schulwesens vorgelegt, aus dem diese Auftragslage deutlich wird:

"Die inhaltliche und organisatorische Weiterentwicklung des Schulwesens ist Planungs- und Gestaltungsaufgabe des Kultusministeriums. Die unteren und oberen Schulaufsichtsbehörden und die hessischen Institute fördern die Schulentwicklung in enger Zusammenarbeit. Die Schulen wirken insbesondere durch unmittelbares Aufgreifen pädagogischer Entwicklungen innerhalb ihrer selbständigen Gestaltungsmöglichkeiten von Unterricht und Erziehung oder durch Schulversuche an der Weiterentwicklung des Schulwesens mit." ¹⁶⁰

Mit der Auseinandersetzung über den so genannten Positivkatalog schulfachlicher Aufgaben begann eine intensive Diskussion der Frage der pädagogischen Schulentwicklung und ihrer Steuerung. Parallel dazu rückte mehr und mehr die Frage der Steuerung der Schulentwicklung einer selbstständigen Schule in das Blickfeld der Beteiligten, nicht zuletzt beeinflusst durch entsprechende Entwicklungen in den angelsächsischen Ländern und den Niederlanden. Insbesondere die "Arbeitsstelle für Schulentwicklung" an der Dortmunder Universität unter Leitung von Professor H. G. Rolff nahm sich der Frage der Steuerungen Mitte der neunziger Jahre verstärkt an. Die Arbeitsgruppe "Aufgabenverlagerung" sah bei der Komplexität dieser Entwicklungssituation keine Möglichkeit mehr, in dem verbleibenden Zeitraum bis zur Landtagswahl 1995 eine Abklärung der schulfachlichen Aufgaben in der Verantwortung der drei Ebenen Staatliches Schulamt, Regierungspräsidium und Kultusministerium zu leisten.

Der Prozess der Aufgabenverlagerung zwischen den Schulaufsichtsebenen sah davon ab, in erheblichem Maße die Schulen selbst einzubeziehen. Im Katalog der Aufgabenverlagerung war zwar auch eine Anzahl von Punkten vorgesehen, die die Alltagsarbeit in den Schulen erleichtern sollten, weil sie mit der Aufgabenverlagerung vom Schulleiter entschieden werden könnten wie z.B. die Genehmigung von Betriebspraktika, die Genehmigung zur Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen freier Träger oder aller Studien- und Austauschfahrten.

In einer entscheidenden Frage, dem Status des Schulleiters/der Schulleiterinnen als Dienstvorgesetzte(r) der Lehrkräfte der Schule, wurde frühzeitig politisch

¹⁶⁰ Schnell ,H. Schulaufsicht in Hessen a.a.O. S. 7.

entschieden, dieses im Rahmen der Aufgabenverlagerung nicht zu behandeln. Diese Entscheidung war im Zusammenhang mit den neuen Aufgaben der Schulkonferenz und der Einrichtung des Findungsausschusses zu sehen. Außerdem forderten die GRÜNEN nach wie vor die Einführung kollegialer Schulleitungen, wie sie an der Ernst-Reuter-Schule in Frankfurt seit Mitte der 70iger Jahre existierte. Bezogen auf die Diskussion um die Entwicklungen der "autonomen" Schule konnte dieses Konzept kaum mehr als realistisch angesehen werden. Die logische Konsequenz wäre die Stärkung der Verantwortung der Schulleiterin/des Schulleiters, wie dies später im zweiten Schritt mit dem Schulgesetz von 1997 erfolgte.

Der Prozess der Aufgabenverlagerung führte dazu, dass im März 1994 zwischen dem Hauptpersonalrat Verwaltung und dem Kultusministerium eine

"Vereinbarung über die Beteiligung der Beschäftigten beim Hessischen Kultusministerium und seinen nachgeordneten Dienststellen im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Umstrukturierung der Verwaltung und zur Verlagerung von Aufgaben" abgeschlossen wurde.¹⁶¹

Die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen nach unten, die Erhöhung der Transparenz in Entscheidungsprozessen, die Straffung von Arbeitsabläufen und die Verringerung von Hierarchie sollen zu einer Steigerung der Leistungsfähigkeit der hessischen Schulverwaltung führen. Vorrangiges Ziel war es, die Qualität der Dienstleistungen gegenüber den Schulen, den Lehrerinnen und Lehrern, Schülerinnen und Schülern und Eltern, also den "Kunden der Behörden" zu verbessern.

Gleichzeitig wird durch die angestrebte Straffung von Verwaltungsabläufen, die Verlagerung von Zuständigkeiten nach unten und die Vermeidung unnötiger Doppelarbeit eine Kostensenkung angestrebt.

Eine moderne und leistungsfähige Verwaltung, erklärte der Kultusminister in einer entsprechenden Presseerklärung vom 29. März 1994, könne "nicht gegen die

¹⁶¹ Schnell, H., Schulaufsicht a.a.O. S. 7.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von oben verordnet sondern nur mit ihnen aufgebaut werden". Ein wesentlicher Aspekt dieser Vereinbarung ist ein Qualifizierungsprogramm für die Beschäftigten in den Behörden. Nicht nur die Einführung der EDV in der Schulverwaltung, sondern auch die Erwartung, dass mehr selbständige Entscheidungen vor Ort getroffen werden, erfordert eine andere Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Die Diskussion um die Funktionalität der Bildungsverwaltung, insbesondere aber auch der Prozess der Aufgabenverlagerung, belastete einerseits die Staatlichen Schulämter, andererseits war der Tätigkeitsbereich der Schulaufsichtsbeamten im Zusammenhang mit dem neuen Schulgesetz aufgewertet worden. Dies stärkte Motivation und Engagement, was sich besonders bei der Umsetzung des Schulgesetzes hinsichtlich der neu einzuführenden Schulkonferenzen und Erfindungsausschüsse zeigte. Die Steuerung dieses Prozesses wurde von den Abteilungen Kultus und den Staatlichen Schulämtern gemeinsam erfolgreich durchgeführt und bestätigte ihre Funktionsfähigkeit.

4.3.7 1995 bis 1999 - auf dem Wege der „großen“ Bildungsreform

Am 19. Februar 1995 errang die „Rot-Grüne-Koalition“ erneut die Mehrheit im Hessischen Landtag. Am 27. März 1995 wurde die Koalitionsvereinbarung über die 14. Wahlperiode des Hessischen Landtags unterzeichnet.¹⁶² Der „Bildungsteil“ dieser Koalitionsvereinbarung stellte die weitere Stärkung der Eigenständigkeit der einzelnen Schule durch den Ausbau ihrer Möglichkeiten zur Selbstgestaltung und Selbstverwaltung in das Zentrum der künftigen hessischen Bildungspolitik.

Für die gesamte Bildungsverwaltung wurden grundsätzliche Veränderungen vorgesehen:

- ein neu zu bestimmendes Verhältnis zwischen zentralen und dezentralen Funktionen,
- Organisationsformen, die Kontinuität und Veränderungsfähigkeit verbinden,
- eine Kommunikation und Kooperation zwischen den Unterstützungssystemen und den Schulen, die von den schulischen Bedürfnissen ausgeht und sich nicht an

¹⁶² Koalitionsvereinbarung für die 14. Wahlperiode des Hessischen Landtags zwischen Bündnis90/Die Grünen und der SPD 1995 – 1999, Wiesbaden 27. März 1995.

Behördenstrukturen und Hierarchieebenen orientieren.

„Als Grundlage einer Strukturreform der Schulaufsicht wird bis zur Mitte der Legislaturperiode ein erziehungs- und verwaltungswissenschaftlich abgesichertes Konzept erarbeitet; dies klärt die Voraussetzungen und Möglichkeiten einer grundlegenden Neubestimmung schulaufsichtlicher Funktionen und Organisationsstrukturen.“

„Das Konzept ist mit der Verwaltungsreform insgesamt und deren Strukturentscheidungen abzustimmen. Dabei soll für die Schulaufsicht eine zweistufige Organisation erreicht werden.“¹⁶³

„Der Einzelplan des Kultusministeriums muss in den Jahren 1995 bis 1998 jeweils 100 Stellen einsparen. Die zur Unterrichtsversorgung notwendige Lehrerzahl wird davon nicht berührt.“¹⁶⁴

Die ursprünglich vorgesehene Arbeitsgruppe, die sich mit Grundsatzfragen der schulfachlichen Aufsicht beschäftigen sollte, erhielt damit einen wesentlich erweiterten Auftrag, den sie in der vorgesehenen personellen Zusammensetzung so nicht erfüllen konnte. Es wurde deshalb eine erweiterte Kommission „Bildungsverwaltung“ eingerichtet.

Die „doppelte“ Auftragslage für die Kommission bestand einmal darin, die in die Verwaltungsreform eingebettete Struktur- und Organisationsreform der Schul- und Bildungsverwaltung einerseits und die durch die pädagogische Zielsetzung einer „autonomen“ Schule andererseits erforderlichen Klärungsprozesse zu initiieren und Lösungsvorschläge zu entwickeln.

Um die zeitliche Vorgabe der Koalitionsvereinbarung einhalten zu können, musste die Kommission bis zum Jahresende 1995 ihre Arbeitsergebnisse fertig stellen, da bereits jeweils im Februar eines Jahres die Haushaltsvorbereitungen für das folgende Haushaltsjahr erfolgen, also im Februar 1996 für den Haushalt 1997 die entsprechenden Haushaltsdaten eingebracht werden mussten.

¹⁶³ Koalitionsvereinbarung a.a.O S. 10.

¹⁶⁴ Koalitionsvereinbarung a.a.O. S. 48.

Für die Arbeit der Kommission war es erforderlich, alle Ebenen der Schulaufsicht, Vertreterinnen und Vertreter der Landesinstitute (Hessisches Institut für Lehrerfortbildung, Hessisches Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung, Landesbildstelle), die Vertreterinnen und Vertreter der Ministerien des Innern und der Finanzen und die von den Mitbestimmungsgremien benannten Vertreterinnen und Vertreter zu beteiligen. Damit wuchs die Zahl der Mitglieder dieser Kommission auf 55 an. Dies macht wiederum aus Kostengründen die Arbeit in Arbeitsgruppen erforderlich, die sich in der Regel an eine Plenarsitzung anschlossen. Es fanden insgesamt 4 Plenarsitzungen statt, dazu ca. 10 Arbeitsgruppensitzungen.

Arbeitsgruppen wurden zu folgenden vier Themenbereichen eingerichtet:

1. Personalversorgung, Personallenkung, Personalpflege, Personalentwicklung
2. übergreifende Verwaltungs- und schulfachliche Aufgaben
3. schulfachliche Aufgaben, Schulprogramm-Evaluation, Schulorganisationsentwicklung, Kooperation mit außerschulischen Einrichtungen
4. Selbstverwaltung der Schule, Aufgaben und Stelle des Schulleiters, Partizipationsstruktur.

In den selbstorganisierten Arbeitsgruppen sollte bis zum 10. Oktober eine inhaltliche Klärung der veränderten Rolle der Schulverwaltung und Schulaufsicht - bezogen auf die Schulentwicklung - erfolgen. Die Vorgaben der Koalitionsvereinbarung - hier insbesondere die Frage der zweistufigen Schulaufsicht und der damit verbundenen Organisationsstrukturen - sollte in die Diskussion der Arbeitsgruppen einbezogen werden.

Es wurde festgestellt, dass die Beratung der weiteren Entwicklung des künftigen Hessischen Landesinstituts für Pädagogik und der Studienseminare in der Kommission vorerst nicht weiter erfolgen sollte.

Die Kommission nahm im Verlaufe ihrer Sitzungen Vorschläge von verschiedenen Gruppierungen z. B. Lehrerverbänden und Schulleitervereinigungen für eine Organisationsreform der Schulverwaltung entgegen. Es handelte sich in der Regel um Strukturmodelle, in denen entsprechend der Koalitionsvereinbarung Schulaufsicht zweistufig dargestellt wird.

Die Kommission verabredete sich, Aussagen zur Struktur erst nach Vorlage der Gruppenarbeitsberichte vorzunehmen und die Frage des Umfangs der einzusparenden Haushaltsstellen nicht in den Mittelpunkt der Überlegungen zu stellen.

An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass aufgrund der Bedeutung einer derartigen grundlegenden Verwaltungsreform im Kultusbereich sowohl auf der Ebene der Landesregierung als auch im politischen Raum parallele Diskussionen geführt wurden. Dies wurde zusätzlich dadurch verstärkt, dass die generellen Fragen der Verwaltungsreform in Hessen auch in anderen Ressortbereichen zu Veränderungsvorschlägen führten. Diese wurden zum Teil presseöffentlich wirksam und beeinflussten einzelne Strukturvorschläge, die in die Kommission eingebracht wurden.

Die Arbeit der Kommission Bildungsverwaltung wurde am 6. November 1995 mit einer Empfehlung abgeschlossen, die mehrheitlich abgestimmt wurde. Die für die strukturellen Fragen entscheidende Auseinandersetzung zwischen den Vertreterinnen und Vertreter der Staatlichen Schulämter und der Regierungspräsidien (Schulabteilungen) hatte sich in diesem Arbeitszeitraum verschärft, so dass die Gegenstimmen zu dieser Empfehlung überwiegend aus dem Bereich der Regierungspräsidien kamen. Ein Indiz für diese schwierige Situation war die Wahl von drei Sprechern der Staatlichen Schulämter im Mai des Jahres 1995, die de facto als Spiegel - "Referenten" zu den drei Leitern der Abteilung Kultus gewählt worden waren.

Da die Empfehlung der Kommission einen entscheidenden politischen Stellenwert hatte, sei sie nachfolgend abgedruckt:

„Die Kommission 'Bildungsverwaltung' empfiehlt dem Hessischen Kultusminister nach Auswertung der Arbeitsgruppenberichte, der Stellungnahmen von Personalräten, Verbänden und Vereinigungen, bei einer Novellierung des Hessischen Schulgesetzes folgende grundsätzliche Regelungen zu treffen:

- Die rechtliche Stellung der Einzelschule und der Schulleiterin/des Schulleiters wird auf der Grundlage der Koalitionsvereinbarungen neu geregelt.
- Die Schulaufsicht und die Schulverwaltung wird zweistufig strukturiert (Staatliche Schulämter - Kultusministerium).
- Die Zahl der selbständigen Staatlichen Schulämter wird auf mindestens 16 Dienststellen unter Beibehaltung aller Standorte festgelegt. Eine eventuelle Zusammenführung von Dienststellen muss fachlich, inhaltlich und strukturell begründet sein, den Anforderungen an Schulnähe und Enthierarchisierung entsprechen und im Konsens erfolgen.

Ob eine Bündelungsinstanz für zentrale Aufgaben, die nicht Hierarchiestufe ist, sich als notwendig erweist (wenn ja, in welcher Form), bedarf es weiterer Beratung in der Kommission 'Bildungsverwaltung'. Dabei sind die Ergebnisse aus der für die Staatlichen Schulämter Darmstadt, Darmstadt-Dieburg und Bergstraße vorgesehenen Organisationsuntersuchung einzubeziehen.

Bei dem einzuleitenden Reformprozess wird gewährleistet, dass die Bediensteten der betroffenen Einrichtungen sich an der Konzeptentwicklung und an der Planung konkreter Umsetzungsschritte frühzeitig und umfassend beteiligen können.

Die künftige Verwaltungsstruktur muss darauf gerichtet sein, die gesetzlichen Beteiligungsorgane in ungeschmälerte Effizienz zu erhalten.

Für personelle Maßnahmen wird Sozialverträglichkeit zugesichert und durch die Anknüpfung an die bestehenden Standorte (Staatliche Schulämter und Schulabteilungen der Regierungspräsidien) und ihre möglichst gleichmäßige Einbeziehung bei einer Stellenreduzierung eingelöst.

Umsetzungen, Abordnungen und Versetzungen, die mit einem Dienortwechsel verbunden sind, dürfen nur auf freiwilliger Basis erfolgen. In diesem Zusammenhang ist ein „interner Arbeitsmarkt“, verbunden mit den erforderlichen Qualifizierungsmaßnahmen, zu entwickeln, um denjenigen, für die eine Umsetzung,

Abordnung oder Versetzung nicht in Frage kommt und deren bisherige Aufgaben und Tätigkeiten wegfallen oder verlagert werden, eine Weiterbeschäftigung am bisherigen Dienort zu ermöglichen.

Ein Abbau von Stellen kann nur in dem Umfang erfolgen, wie auf Aufgaben gänzlich verzichtet wird, eine Minderung der Qualität, mit der sie erbracht werden, in Kauf genommen wird oder Tätigkeiten entfallen. So genannte Effizienzgewinne müssen belegbar sein und nicht nur angenommen werden.

Ein Abbau von Stellen darf nur im Umfang normaler Fluktuation erfolgen. Dies kann ggf. über die Vermittlung attraktiver anderer Arbeitsplätze unterstützt werden. Zur Planung ist eine Fluktuationsprognose zu erstellen.

Die Kommission empfiehlt, für die Beratung und Unterstützung der Einzelschule eine institutionalisierte regionale Kooperation zwischen Staatlichen Schulämtern und Hessischem Landesinstitut für Pädagogik (HeLP) zu gewährleisten.

Es wird angeregt, die Kommission als Begleitorgan zur Umsetzung der Verwaltungsreform bestehen zu lassen.“¹⁶⁵

Mit der Übergabe der Empfehlung der Kommission „Bildungsverwaltung“ an den Hessischen Kultusminister begann eine intensive Phase politischer Beratungen, die Ende Januar 1996 zu einer Fortschreibung der Koalitionsvereinbarungen führte. Darin heißt es:

„Die Richtungsempfehlungen der vom Kultusministerium eingesetzten Kommission ‘Bildungsverwaltung’ werden modifiziert übernommen. Danach

- werden die Schulabteilungen bei den Regierungspräsidien aufgelöst,
- wird die Zahl der Schulämter - mit neuem Aufgabenzuschnitt - auf eine unterhalb der von der Kommission ‘Bildungsverwaltung’ festgelegte Zahl reduziert, bestehende Standorte können als Außenstellen erhalten bleiben. Insgesamt wird angestrebt, die Zahl der Pädagogischen Institute der der Staatlichen Schulämter anzugleichen und einheitliche regionale Zuständigkeiten zu schaffen.

¹⁶⁵ Schnell, H., Schulaufsicht in Hessen a.a.O. S. 11.

- wird eine 'hierarchiefreie' Bündelung für solche Aufgaben, deren dezentrale Wahrnehmung nicht sinnvoll erscheint, eingerichtet.
- Die rechtlichen Auswirkungen werden 1996 in die Novellierung des Schulgesetzes einfließen, die haushaltsrechtliche Umsetzung erfolgt mit dem Haushaltsplan 1997.“

Außerdem wurde festgehalten, dass die Struktur, Anbindung, Aufgabenzuschnitte und Ausstattung der „hierarchiefreien“ Bündelung (in diesem Zusammenhang insbesondere die Frage der Personalverwaltung), Zahl, Standorte und Zuordnung der regionalen Einrichtung des Pädagogischen Landesinstituts und der Schulämter bis zum April 1996 bearbeitet werden sollten.

Diese Vereinbarung bedeutete sehr konkret, dass die von der Kommission vorgeschlagene Zahl von 16 Staatlichen Schulämtern auf mindestens 15 festzulegen war.

Das Ergebnis der Koalitionsgespräche bedeutete eine konkretisierte Auftragslage für die Regierung. In einer „Erklärung zur Reform der Schulverwaltung“ vereinbarten sich Kultus-, Innen- und Finanzminister am 18. März 1996 wie folgt:

„Kultus-, Innen- und Finanzminister sind sich einig, die Schulorganisation zu vereinfachen, Doppelarbeit zu vermeiden und die Verwaltung um eine Hierarchiestufe zu reduzieren.

Die Regelverwaltung zwischen der Ebene der Schulen und dem Kultusministerium soll künftig von Staatlichen Schulämtern (14 - 16) ausgeführt werden. Da nicht alle Aufgaben, die bisher bei den Regierungspräsidien wahrgenommen werden, ohne Synergieverluste auf 16 Ämter verteilt werden können, wird unter der Federführung des Kultusministeriums mit dem Innenministerium und dem Ministerium der Finanzen im Rahmen einer sorgfältigen Aufgaben- und Personalbedarfsanalyse, die bis zum September abgeschlossen sein soll, gemeinsam geprüft, welche Aufgaben auch weiterhin besser und kostengünstiger zentral erledigt werden können. Hierbei müssen vor allem die Stelleneinsparmöglichkeiten berücksichtigt werden.“¹⁶⁶

¹⁶⁶ Schnell, H., Schulaufsicht in Hessen a.a.O. S. 12.

Die Leiter der Abteilungen Kultus der drei Regierungspräsidien waren in den Arbeitsgruppen zur Umsetzung der Koalitionsvereinbarungen und zur Vorbereitung des Schulgesetzes einbezogen. Insbesondere der Leiter der größten Abteilung Kultus in Darmstadt, Abteilungsdirektor Tümmler, bemühte sich mit überzeugenden Sachargumenten, Innenminister Bökel (SPD), der bereits von seiner eigenen Ministerialbürokratie zur Beibehaltung der Kultus-Abteilungen gedrängt wurde, zu unterstützen. Ihm schwebte allerdings ein anderes Modell vor, dass, wenn schon die Abteilungen Kultus nicht erhalten bleiben konnten, 6 bis 8 statt der nun empfohlenen 15 Staatlichen Schulämter vorsah. Dieses Modell wurde in der Auseinandersetzung um die richtige Entscheidung nicht berücksichtigt, weil damit die Interessen von Schulträgern berührt wurden, nicht mehr in räumlicher Nähe zu den Staatlichen Schulämtern vertreten zu sein. Diese bestanden aus zweierlei Gründen auf der Zuordnung der Schulämter zu dem Schulträgerbereich:

1. Die Schulentwicklungsplanung hat in enger Abstimmung mit dem Staatlichen Schulamt zu erfolgen und
2. in den ländlichen Regionen, die von dieser Reform ausschließlich betroffen waren, bedeutete der Wegfall eines Staatlichen Schulamtes den Verlust von Arbeitsplätzen.

Im Experteninterview führte Herr Tümmler aus:

T.: Sie haben zwei Modelle geschildert, das eine, Staatliche Schulämter in der dann gefundenen Form als 15 Sonderbehörden und das andere Modell, Regierungspräsidien möglicherweise mit Außenstellen. Es hat in der Diskussion, und das habe ich noch einmal nachgelesen, noch ein Modell gegeben, das ich nach wie vor für das Sinnvollste halte, wenn man Sonderbehörden und damit die Ausgliederung aus der allgemeinen Verwaltung auf der mittleren Ebene will. Es hat das Modell gegeben, Staatliche Schulämter als Sonderbehörden zu errichten, aber nicht 15 sondern 8 bis 12, eher 8 als 12. Die Zahl 5 war auch einmal im Gespräch, das wäre vielleicht ein bisschen wenig gewesen. Dieses Modell sah die Bildung einheitlich großer, starker Sonderbehörden vor, immer unter der Vorgabe, die Schulen werden selbständiger und sie bräuchten die unmittelbare Schulaufsicht vor Ort nicht mehr. Ich war der Überzeugung, dass 15 Staatliche Schulämter ohne koordinierende und bündelnde Instanz für bestimmte Aufgaben nicht sinnvoll machbar sind. Das hat sich ja auch später gezeigt. Bündelungsaufgaben wurden an

einzelne Schulämter übertragen mit allen Problemen, die es dabei gab. Eine Gruppe von 8 Schulamtsleitern bzw. vergleichbaren Ämtern hätte aus meiner Sicht effektiv vom Kultusministerium betreut und gesteuert werden können. Aber eine Gruppe von 15 Schulamtsleitern mit so unterschiedlichen Amtsgrößen ist eigentlich von Wiesbaden aus nur schwer zu steuern und zu koordinieren. Jedenfalls nicht mit den Instrumenten, die im Augenblick vorhanden sind. Bei dieser Auseinandersetzung um die Schulamtsreform wäre nach meiner Ansicht dann immer noch das bessere Modell gewesen: Sonderbehörden ja, aber 8 große und vergleichbare Ämter. An diese hätte man die Lehreraus- und Fortbildung andocken können. Ich habe das damals die „Häuser der Schulen“ genannt. Nicht pädagogische Häuser, das war damals etwas anderes, sondern „Häuser der Schulen“, also Häuser - Ämter, die zuständig sind für alle unterschiedlichen Bereiche, mit den Schulen zu tun haben, wobei die einzelnen Aspekte entweder so verzahnt sind, dass es ein Amt wird oder aber, dass es unter einem Dach die drei verschiedenen Einrichtungen gibt.“¹⁶⁷

Auf der politischen Ebene wurde die Entscheidung für den Vorschlag, 15 Staatlichen Schulämter vorzusehen, nicht nur von leitenden Beamten des Kultusministerium und dem Minister Holzapfel (SPD) sondern auch von den GRÜNEN im Hessischen Landtag unterstützt. Letztlich war die Vorentscheidung vor der gesetzlichen Regelung aber von drei SPD-Ministern zu treffen: Finanzminister Starzacher, Innenminister Bökel und Kultusminister Holzapfel. Sie einigten sich in einer Ministererklärung auf die dann gesetzlich festgelegt neue Struktur der Bildungsverwaltung.

Eine wichtige Rolle spielte dabei die Beratungsstelle für Technologie-Beratung (TBS) des Deutschen Gewerkschaftsbundes, die mit den verschiedenen Personalratsgruppen die Entwicklung begleitete.¹⁶⁸ :

„Kultus-, Innen- und Finanzminister sind sich einig, die Schulorganisation zu vereinfachen, Doppelarbeit zu vermeiden und die Verwaltung und einer Hierarchiestufe zu reduzieren. Die Regelverwaltung zwischen der Ebene der Schulen

¹⁶⁷ Experteninterview AD a.D. Tümmler s. Anhang S. 279.

¹⁶⁸ Erklärung zur Reform der Schulverwaltung vom 21.2.1996 in: Schnell,H., Schulaufsicht in Hessen a.a.O S. 11.

und dem Kultusministerium soll künftig von Staatlichen Schulämtern (14 bis 16) ausgeführt werden

In diese Prüfung werden die Bediensteten der Staatlichen Schulämter und der Kultusabteilungen im Wege einer Organisationsentwicklungsmaßnahme einbezogen. Die Technologieberatungsstelle (TBS) des DGB leistet dazu Unterstützung.

Die Untersuchung geht von der Vorgabe aus, dass die Schulen ohne zusätzliches Personal weitergehende Entscheidungsbefugnisse als bisher erhalten. Diese Entscheidungsbefugnisse sollen konkret benannt werden.

Das Ergebnis soll ein Aufbau der Schulverwaltung sein, der im Wesentlichen nur eine Behördenebene zwischen Schulen und Kultusministerium vorsieht. Eine weitere Ebene darf nur für solche Aufgaben vorgesehen werden, bei denen dies zwingend erforderlich ist. Ein Grund dafür kann zum Beispiel sein, Verwaltungstätigkeit im Kultusministerium zu verhindern.“

Mit dieser Ministererklärung wurde zum ersten Mal von den verantwortlichen Ressortministern einvernehmlich festgelegt, dass die Regelverwaltung künftig von den Staatlichen Schulämtern wahrgenommen wird. Der Widerstand der Fachabteilungen des Innenministeriums konnte mit der Einbeziehung der Interessenvertretung der Arbeitnehmer überwunden werden.

Der Auftrag einer sorgfältigen Aufgaben- und Personalbedarfsanalyse wurde einer Lenkungsgruppe unter Federführung des Abteilungsdirektors der Abteilung Kultus des Regierungspräsidiums Gießen, Eifert, übergeben. Trotz des gesetzten engen Zeitrahmens gelang es, in nur drei Monaten eine Klärung der Frage herbeizuführen, welche Aufgaben weiterhin landesweit von einem der Staatlichen Schulämter wahrgenommen werden müssen. Als größere Aufgabengebiete wurden herausgearbeitet:

- das Verfahren der Lehrereinstellung und Personallenkung. Dies wird bisher bei den drei Regierungspräsidien abgewickelt und soll nach einer Vorgabe des Ministers in einer Übergangszeit von bis zu zwei Jahren auch weiterhin als

zentrale Servicestellen - allerdings eingegliedert in die jeweils am Ort eingerichteten Staatlichen Schulämter - weiterarbeiten. In diesen zwei Jahren sollen die Verfahren dezentralisiert werden (Ausschreibung der Stellen und Einstellung durch die Staatlichen Schulämter).

- Der Komplex der Lehrerausbildung: Hier wird die Lösung vorgeschlagen, die Referendarzulassung weiterhin zentral in Kassel beim Staatlichen Schulamt (vormals RP-Schulabteilung) zu belassen und die Einstellung und weitere Betreuung der Arbeit der Studienseminare an fünf Standorten von Staatlichen Schulämtern im Rahmen von Ausbildungsabteilungen durchzuführen. Diese fünf Standorte sind zugleich die Standorte der hessischen Hochschulen, hier soll eine Verzahnung zwischen 1. und 2. Phase der Lehrerausbildung hergestellt werden.
- alle mit ausländischen Schülern und internationalen Angelegenheiten wie z. B. EU-Programme verbundene Arbeiten.

Bei den Regierungspräsidien sollten die bereits in den Zentralabteilungen oder anderen Abteilungen als den Kultusabteilungen liegenden großen Bereiche Besoldung, Beihilfe und Versorgung (Pensionsbehörde) verbleiben.

Parallel zu der im September beschlossenen Empfehlung der Lenkungsgruppe zu den zentralen und landesweiten Aufgaben erarbeitete die Fachabteilung im Kultusministerium eine Ministervorlage zu den Standorten der künftigen 15 Staatlichen Schulämter. Der Vorschlag berücksichtigte wegen der bei den Regierungspräsidien verbleibenden zentralen Aufgaben (Besoldung, Beihilfe, Pensionen) die regionalen Grenzen der Regierungspräsidien und die Zuständigkeitsbereiche der Schulträger. Es wurden nicht mehr als zwei Staatliche Schulämter zur Zusammenführung vorgeschlagen. Die Zahl der Lehrerstellen und der Schülerinnen und Schüler wurde möglichst angeglichen, regionale Besonderheiten wie Verkehrsanbindungen, Verschränkung schulischer Strukturen und regionale Schwerpunkte einbezogen. Wegen der bereits erreichten Größenordnung wurden die Staatlichen Schulämter Frankfurt, Main-Kinzig, Offenbach und Kassel nicht in die organisatorischen Überlegungen einbezogen. Zwei Schulamtsbereiche, die bereits zwei Schulträgerzuständigkeiten (Fulda, Marburg)

aufwiesen, wurden - trotz nach unten abweichenden Größenordnungen - selbständig gelassen.

Die Arbeitsergebnisse wurden vom Minister in die begonnene Novellierung des Hessischen Schulgesetzes eingebracht.

Der Entwurf der novellierten Fassung des Hessischen Schulgesetzes wurde am 4. Dezember 1996 dem Hessischen Landtag zugeleitet und nach einer Anhörung im März 1997 am 15. Mai 1997 im Hessischen Landtag beschlossen.

4.3.8 Das Hessische Schulgesetz in der Fassung vom 15. Mai 1997

Mit der Verabschiedung des novellierten Schulgesetzes am 15. Mai 1997¹⁶⁹ wurde ein Schlussstrich unter eine fast fünfjährige Debatte über die Veränderung der funktionalen und strukturellen Verwaltungsstrukturen gezogen. Der im Jahre 1992 eingeleitete Prozess der Aufgabenverlagerung - der vorn dargestellt wurde - ist in seiner Wirkung für die spätere Entwicklung nicht zu unterschätzen. Zum ersten Mal hatten tief greifende Veränderungen wie z. B. die Verlagerung von Verantwortung für die Besetzung von Funktionsstellen weitgehende Konsequenzen für alle Ebenen der Schulverwaltung. Die Notwendigkeit, in Verbindung mit immer enger werdenden finanziellen Rahmenbedingungen, tatsächlich zu handeln und weitgehende funktionale und strukturelle Reformen zu realisieren, wurde - nicht zuletzt durch das überraschende Handeln der Politik, noch zum Ende der 13. Legislaturperiode die Staatlichen Schulämter des Landkreises und der Stadt Kassel sowie des Landkreises und der Stadt Offenbach zusammenzulegen - erkannt. Die Bereitschaft, an den bevorstehenden Veränderungen konstruktiv mitzuarbeiten, war gewachsen. Die nach der Landtagswahl 1995 erforderliche grundsätzliche Veränderung der Bildungsverwaltung konnte deshalb prozessual so gesteuert werden, dass letztlich dieser Teil der Entwicklung von allen politischen Parteien de facto akzeptiert wurde.

¹⁶⁹ Hessisches Schulgesetz in der Fassung v. 15. Mai 1997 GVBl. I S. 143.

Die CDU forderte über die Auflösungen der Abteilung Kultus der Regierungspräsidien hinaus noch weitergehend die totale Auflösung der Regierungspräsidien, die F. D. P. hatte sich – entgegen ihrer liberalen Traditionen - auf das Modell festgelegt, die Schulabteilungen zu erhalten und die 24 Standorte der Staatlichen Schulämter zu Außenstellen mit erheblich vermindertem Personal zurückzuführen. Bei der späteren förmlichen Beratung des Schulgesetzes fand sie dazu jedoch zurück und forderte die Auflösung der Regierungspräsidien insgesamt. Allen bewusst war der Zwang zum Sparen und zugleich sicherzustellen, dass die Funktionalität der Verwaltung erhalten bleiben muss.

Das Schulgesetz von 1997¹⁷⁰ wird nachfolgend ausführlicher dargestellt, da es bis zum Jahre 2004 in den zentralen Fragen der Bildungsverwaltung und der Regelungen für die "selbstständige Schule" mit der Verpflichtung zur Bearbeitung eines Schulprogramms unverändert geblieben ist. Erst im Jahre 2005 trat in Kontext zur Weiterentwicklung der Lehrerbildung noch einmal eine grundlegende Veränderungen mit der Eingliederung der regionalen Lehrerfortbildung in die Staatliche Schulämter, die Schaffung eines Amtes für Lehrerbildung und eines Instituts für Qualitätsentwicklung ein.

Wie in der Koalitionsvereinbarung bereits festgelegt wurde, sollte im Rahmen der Staatsmodernisierung Hessen zu einem modernen, effektiv arbeitenden Dienstleistungsunternehmen fortentwickelt werden, dass die Bürgerinnen und Bürger als Kunden begreift und dementsprechend kunden- und ergebnisorientiert arbeitet.¹⁷¹ Die Reform der Bildungsverwaltung stand in diesem Kontext, auf den an anderer Stelle noch einmal eingegangen wird.

Das novellierte Schulgesetz legte die Zweistufigkeit des Aufbaus der hessischen Schulaufsichtsbehörden wie folgt fest:

Die mittlere Aufsichtsebene - die drei Abteilungen Kultus der Regierungspräsidien - entfällt. Die Aufgaben der Schulabteilungen der Regierungspräsidien werden in der unteren und zukünftig einzigen unmittelbaren Schulaufsichtsebene, einer auf 15 verringerten Zahl Staatlicher Schulämter und - soweit unabdingbar - im

¹⁷⁰ Alle Zitate beziehen sich auf die Veröffentlichung des Schulgesetzes im GVBl. des Landes Hessen.

¹⁷¹ Koalitionsvereinbarung 1995 bis 1999 S. 46.

Kultusministerium konzentriert. Um Synergieverluste zu vermeiden, werden einzelne landesweite und zentrale Aufgaben einzelnen Staatlichen Schulämtern übertragen. Die Aufgaben der Besoldung, Beihilfe und Versorgung (Pensionen) verbleiben bei den Regierungspräsidien.

In § 94 „Organisation der Schulaufsicht“ heißt es in Absatz 1: „Untere Schulaufsichtsbehörde ist das Staatliche Schulamt. Oberste Schulaufsichtsbehörde ist das Kultusministerium, soweit nicht das Ministerium für Wissenschaft und Kunst zuständig ist. Die Rechtsaufsicht über die Schulträger üben die jeweils zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden aus.“

Ergänzend dazu heißt es in § 95 „Untere Schulaufsichtsbehörden“: „Durch Rechtsverordnung kann die Wahrnehmung überregionaler und zentraler Aufgaben einzelnen Staatlichen Schulämtern oder dem Regierungspräsidium übertragen werden.“

Für die Aufgaben der Schulaufsicht in Hessen ist entscheidend, dass der Gesetzgeber keine Trennung der Dienst- und Fachaufsicht und der Rechtsaufsicht vorgenommen hat: Die Verantwortung des Staates für das gesamte Schulwesen - begründet in Artikel 7 Absatz 1 des Grundgesetzes und Artikel 56 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung des Landes Hessen - wird wie folgt festgelegt:

„Seine Aufgabe ist es insbesondere, die Schulen bei der Erfüllung ihres Bildungs- und Erziehungsauftrages, der Übernahme neuer Erkenntnisse der Fach- und Erziehungswissenschaften, der Vorbereitung auf neue pädagogische Problemstellungen, der Organisationsentwicklung und der Koordination schulübergreifender Zusammenarbeit zu beraten und zu unterstützen. Bei der Erfüllung dieser Aufgaben wirken die Schulaufsichtsbehörden (§ 94) und das Hessische Landesinstitut für Pädagogik (§ 99 b) ihrer jeweiligen Aufgabenstellung entsprechend eng zusammen“.

Als weitere Aufgabe hat das Gesetz über die frühere Regelung hinausgehend, die höhere Selbständigkeit der Schulen berücksichtigend, formuliert: „Die Schulaufsichtsbehörden haben die Aufgabe, die Qualität der schulischen Arbeit,

die Vergleichbarkeit der Abschlüsse und die Durchlässigkeit der Bildungsgänge zu gewährleisten. Sie beraten und unterstützen die Schule bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Rahmen ihrer Selbstverwaltung, insbesondere bei der Entwicklung und Umsetzung des Schulprogramms (§ 127 b). Durch Aufsicht sorgen sie für die Beachtung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, insbesondere der in den §§ 2 und 3 niedergelegten Ziele und Grundsätze sowie der Rahmenpläne.“

Damit ist eine Konkretisierung des Auftrags der Staatlichen Schulaufsicht erfolgt, die über die bisherigen Regelungen in anderen Bundesländern hinausgeht. Abweichend von der vorherigen Fassung des Schulgesetzes wurde der § 93 mit dem Begriff der „Fachaufsicht“ und nicht nur der „Aufsicht“ überschrieben.

In den Absätzen 1 und 2 des neu gefassten § 93 werden erweiterte Regelungen für die Fachaufsicht getroffen, die der Entwicklung der Schulen zu höherer Selbständigkeit und der veränderten Stellung der Schulleiterin/des Schulleiters mit Dienstvorgesetzentätigkeiten entsprechen. Der Absatz 1 wurde neu eingefügt und wird deshalb hier zitiert:

„Die Fachaufsicht umfasst die Befugnis, schulische Entscheidungen und Maßnahmen aufzuheben, zur erneuten Entscheidung oder Beschlussfassung zurückzuverweisen und danach erforderlichenfalls selbst zu entscheiden, wenn diese gegen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, das Schulprogramm oder Anordnungen der Schulaufsichtsbehörde verstoßen oder aus pädagogischen Gründen erhebliche Bedenken gegen sie bestehen. Fehlende Entscheidungen kann die Schulaufsichtsbehörde anfordern und erforderlichenfalls selbst entscheiden. Sie tritt in das Recht und die Pflicht ein, Konferenzbeschlüsse zu beanstanden, wenn die Schulleiterin oder der Schulleiter den Aufgaben nach § 87 Absatz 4 nicht nachkommt.“

Neu ist hier insbesondere die allgemeinere Formulierung über die Befugnis, schulische Entscheidungen und Maßnahmen aufzuheben, zurückzuverweisen oder selbst zu entscheiden, wenn sie das Schulprogramm betreffen. Das Schulprogramm ist zentraler Bestandteil der Schulentwicklung einer Schule und wurde unter der Überschrift „Pädagogische Eigenverantwortung und Schulprogramm“ neu in das

Gesetz aufgenommen. Mit dem Schulprogramm gestaltet die Schule den Rahmen, in dem sie ihre pädagogische Verantwortung für die eigene Entwicklung und die Qualität ihrer pädagogischen Arbeit wahrnimmt. Sie legt darin auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme die Ziele ihrer Arbeit in Unterricht, Erziehung, Beratung und Betreuung, die wesentlichen Mittel zum Erreichen dieser Ziele und die erforderlichen Formen der Zusammenarbeit der Lehrerinnen und Lehrer fest. Sie hat dabei den allgemeinen Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schulen und die Grundsätze ihrer Verwirklichungen, die in den §§ 2 und 3 des Schulgesetzes enthalten sind, zu berücksichtigen. Die Schule hat im Schulprogramm Aussagen zum Beratungs- und Fortbildungsbedarf, zur Organisationsentwicklung und zur Personalentwicklung der Schule zu machen.

In § 127 b Absatz 4 wird festgelegt, dass das Programm und seine Fortschreibung der Zustimmung des Staatlichen Schulamtes bedürfen und sie zu versagen ist, wenn das Programm nicht mit den Grundsätzen der §§ 2 und 3 vereinbar und mit ihm die Gleichwertigkeit des schulischen Angebots in den Bereichen des Unterrichts, der Betreuung und Erziehung nicht gewährleistet sind, insbesondere der nach den Anforderungen der Bildungsgänge notwendige Standard nicht sichergestellt werden kann.

Weiterhin wurde in Absatz 5 geregelt, dass Formen der externen Begleitung (Evaluation) des Schulprogramms und der Qualität ihrer Arbeit im Vergleich mit den anderen Schulen zu entwickeln sind und dabei die Beteiligung der Schulaufsichtsbehörden in der Wahrnehmung der Fachaufsicht zu gewährleisten ist.

Mit dieser gesetzlichen Vorgabe wurde sichergestellt, dass die staatliche Verantwortung für die Entwicklung der mit hoher Selbständigkeit arbeitenden Schulen durch die Fachaufsicht gewährleistet bleibt.

Die weiteren Eingriffsmöglichkeiten der Fachaufsicht werden in dem ebenfalls neu gefassten Absatz 2 des § 93 geregelt. Dabei ist eine für die pädagogische Arbeit der Schule unabdingbare Voraussetzung ebenfalls deutlich beibehalten worden: Die Aufsichtsmaßnahmen sind so zu gestalten, dass die pädagogische Freiheit der Lehrerinnen und Lehrer und die pädagogische Eigenverantwortung der Schule

gewahrt werden. Zusätzlich ist aber in diesem Absatz weiter geregelt, dass die Schulaufsichtsbehörde fordern kann, dass die Schule die Beratung des Hessischen Landesinstituts für Pädagogik in Anspruch nimmt, wenn die Ziele und Grundsätze der §§ 2 und 3 des Schulgesetzes und die Gewährleistung eines gleichwertigen Angebots nicht gesichert erscheinen.

Das Gesetz regelt ebenfalls die Frage der Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Schulaufsicht:

§ 94 Absatz 2 und 3 des Schulgesetzes aus dem Jahre 1992 werden unverändert übernommen, d. h., dass die Schulaufsicht von hauptamtlich tätigen, fachlich vorgebildeten Beamtinnen und Beamten ausgeübt wird und die Fachaufsicht die Befähigung zum Lehramt an einer der von den Beamtinnen und Beamten beaufsichtigten Schulformen vorausgesetzt wird. Ebenfalls sind die Kriterien der Bewährung in dem Lehramt und der Eignung für den Aufsichtsdienst beibehalten worden.

Damit wurde in Hessen weiter an der Doppelrolle der Schulaufsicht festgehalten, einerseits die Entwicklung der einzelnen Schule schulfachlich zu beraten und zu unterstützen, andererseits sie auch zu kontrollieren. In Hessen hatte die pädagogische Schulaufsicht eine lange Tradition. Allerdings ist mit einzubeziehen, dass die Kooperation insbesondere mit der regionalen Lehrerfortbildung in den letzten 20 Jahren dazu beigetragen hat, die Wirksamkeit der regionalen pädagogischen Entwicklung zu erhöhen. So war es nur konsequent, wenn das Gesetz in Fortschreibung dieser Erfahrungen als Träger der Weiterentwicklung des Schulwesens neben den Staatlichen Schulämtern insbesondere das neue Hessische Landesinstitut für Pädagogik, aber auch die Studienseminare nannte und eine enge Zusammenarbeit vorschrieb. Selbstverständlich haben die Schulen auch durch Schulversuche an der Weiterentwicklung des Schulwesens mitzuwirken (§ 99).

Der Kooperation der Träger der Schulentwicklung wurde erhebliche Bedeutung zugewiesen. Auch aus diesem Grunde wurde bei der Standortentwicklung sichergestellt, dass in jedem der 15 Schulamtsbereiche auch ein Pädagogisches Institut bzw. eine Regionalstelle des Hessischen Landesinstituts für Pädagogik

vorhanden ist. Die Chance eines Umbaus der Bildungsverwaltung nutzend wurde gleichzeitig angestrebt, an möglichst vielen Standorten eine gemeinsame Unterbringung von Staatlichen Schulämtern, Pädagogischen Instituten/Regionalstellen und Studienseminaren zu erreichen, um die Kooperation und Koordination zu erleichtern und Synergieeffekte zu sichern (Pädagogische Häuser).

Dem Hessischen Landtag lagen für die abschließende Beratung drei Gesetzentwürfe vor: ein Gesetz zur Verschlankung der Schulaufsicht von der FDP, das im Kern die Abschaffung der Regierungspräsidien wollte - eine Rückkehr zur alten liberalen Position, die vorübergehend aufgegeben worden war -, ein Gesetzentwurf zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes und zur Neugliederung der Staatlichen Schulämter der CDU mit dem Ziel, die Staatlichen Schulämter abzuschaffen und die Regierungspräsidien zu stärken und der Gesetzentwurf der Landesregierung, der bezogen auf die Bildungsverwaltung die Einrichtung von 15 Staatlichen Schulämtern bei gleichzeitiger Aufhebung der Schulabteilungen der Regierungspräsidien und die Zusammenführung der bisherigen Landesinstitute (Hessisches Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung und Hessisches Institut für Lehrerfortbildung) in einem Institut (Hessisches Landesinstitut für Pädagogik) vorsah.

Die Debatte im Landtag wurde bezogen auf die Bildungsverwaltung relativ leidenschaftslos geführt. Nur ein Sprecher der SPD ging ausdrücklich auf die Änderungen in der Schulverwaltung ein und führte aus: "Mit dieser Schulgesetznovelle wird die Schulverwaltung in dramatischer Form reformiert, so, wie es seit Jahrzehnten nicht der Fall gewesen ist. Sie wird in einer Form verschlankt, die in Zukunft auch die autonome Schule, die selbstständige Schule, möglich machen wird. Meine Damen und Herren, aus der Schulverwaltung wird eine ganze Ebene herausgenommen. Eine solche Reform haben Sie überhaupt noch nie geschafft. Am Ende wird die Zahl der Staatlichen Schulämter von 24 auf 15 reduziert. Die Leistungsfähigkeit wird gesteigert. Gleichzeitig bleibt die dezentrale Ansprechbarkeit, der dezentrale Charakter, erhalten."¹⁷²

¹⁷² Stenographisches Protokoll Hessischer Landtag. 14.. Wahlperiode. 68. Sitzung . 14.5.1997 S. 3988.

4.3.9 Die Umsetzungsphase des Gesetzes – Implementierung neuer Steuerungsinstrumente

Nach Verabschiedung des Gesetzes musste im Zusammenhang mit den gesetzten zeitlichen Fristen und den Haushaltsberatungen für das Haushaltsjahr 1998 unter großem Zeitdruck gearbeitet werden. Bis zum Ende des Jahres 1997 sollten alle erforderlichen „Umbau“-maßnahmen einschließlich der damit verbundenen Verordnungen, Erlasse und Personalmaßnahmen abgeschlossen sein.

Ein zentraler Aufgabenbereich musste in den folgenden zwei Jahren noch gelöst werden: die Einstellung von Lehrerinnen und Lehrern in den hessischen Schuldienst. In einer Übergangszeit bis zum Jahre 1999 sollten die drei bisherigen und bei den Schulabteilungen der Regierungspräsidien arbeitenden Einstellungsgruppen weiter als Servicestellen den Staatlichen Schulämtern zur Verfügung stehen. Als grundsätzliches Ziel wurde angestrebt, alle Einstellungsmöglichkeiten auszuschreiben und die Einstellungen der Lehrerinnen und Lehrer von den Staatlichen Schulämtern in Kooperation mit den betroffenen Schulen vorzunehmen.

Die mit dem Schulgesetz verbundene neue Struktur der Bildungsverwaltung sollte die Entwicklung der Einzelschule unmittelbarer und wirksamer als bisher unterstützen. Um dieses Ziel zu erreichen, mussten alle in der Bildungsverwaltung tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu einer veränderten Rolle und Funktion finden. Kooperation aller Beteiligten, Teamarbeit und Information wurden als unabdingbare Voraussetzungen für ein Gelingen angesehen. erwünscht wurde ein Führungsstil, in dem Entscheidungen delegiert, Themenstrukturen entwickelt, Verantwortlichkeiten geklärt und die Selbststeuerung von kleinen Organisationseinheiten gefördert werden. Das Grundverständnis sollte in Richtung einer Serviceeinrichtung gehen.

Die zuständige Fachabteilung des Kultusministeriums entwickelte ein "Thesenpapier zur Rolle und Funktion der Schulaufsicht in Hessen", das in der verwaltungsinternen Informationsreihe „Neues aus der Victoriastraße“¹⁷³ erschien. Dieses Thesenpapier

¹⁷³ Die Informationsschrift erschien in unregelmäßigen Abständen mit aktuellen Beiträgen zur Entwicklung der Reform der Schulverwaltung. Es handelte sich um inoffizielle Beiträge die von einer "virtuellen" Mitarbeitergruppe, die vorübergehend in einer Dependence des Ministeriums in der Wiesbadener Viktoria Strasse untergebracht war, herausgegeben wurde und Beiträge aus den Fachabteilungen des Ministeriums enthielt. Sie stellten im Rahmen dieser Veröffentlichungsreihe keine Rechtsgrundlage dar. Die Schriften wurde

sollte eine inhaltliche Orientierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatlichen Schulämter für den Umsetzungsprozess des Schulgesetzes bieten. In dem Text heißt es: "Zu Beginn einer Entwicklungszeit, in der Aufgaben neu definiert, Rollen und Funktionen überdacht und Konzepte (Programme) entstehen, ist es angebracht, eine intensive Reflexionsphase zu beginnen; voreilige Festlegungen und vorschnelle Entscheidungen sind zu vermeiden. Deshalb sind die nachfolgenden Thesen erstens unvollständig und auch unvollkommen, ihre Erläuterungen zu hinterfragen und zweitens nur Anstoß zu einer Phase, die alle Beteiligten am Entwicklungsprozess, also Schule und die Beratungs- und Unterstützungssysteme einbeziehen muss. "

Zu neun Punkten wurden Thesen vorgestellt:

Schulprogramm – Rahmenpläne – Standardsicherung - Schulentwicklung und Organisationsentwicklung - Zusammenarbeit der Beratungs- und Unterstützungssysteme - Schulleiterin/Schulleiter – Personalentwicklung an Schulen - das Staatliche Schulamt als Serviceeinrichtung - Qualifizierungsmaßnahmen.

Nicht von ungefähr steht an erster Stelle der Thesen das Schulprogramm. Die These lautet:

" Der gesetzliche Auftrag der Zustimmung zum Schulprogramm und seiner Fortschreibung erfordert einen neuen Schulaufsichtsansatz und setzt hohe fachliche Kompetenz und ein besonderes Maß an Kooperations- und Koordinationsbereitschaft voraus. Das Schulprogramm ist der Prüfstein für die Beratungs- und Unterstützungskompetenz der Schulaufsicht."

Auch die dritte These zur Standardsicherung weist auf die Gewichtung der künftigen Rolle der Schulaufsicht hin:

an alle Staatlichen Schulämter und Verbände verteilt und diente dazu, eine rasche Informationen sicherzustellen. Sie sind weder in einer Registratur noch in einer sonstigen Aktenaufbewahrung erhalten sind. Ein Hinweis befindet sich in nichtamtlichen Teile des Amtsblattes des Kultusministeriums 3/98 Seite 224 innen in dem Aufsatz von Herrn Dr. Peter Bieniussa, Planung, Entwicklung und Realisierung des Projekts "Schulprogramm und Evaluation" in Hessen, in dem die Auswirkungen der Reform auf die Staatlichen Schulämter und das Landesinstitut für Pädagogik beschrieben wird.

" Die Sicherung der Standards wird - unter dem besonderen Aspekt von gewollter Freiheit und notwendiger Kontrolle - in der künftigen Schulentwicklung einen besonderen Stellenwert erhalten. Es sind Instrumente zu entwickeln, die den Auftrag der Schulaufsicht auch im Zusammenhang mit dem Schulprogramm sichern."

Im Zusammenhang mit der weiteren bildungspolitischen Entwicklung wird auf diese beiden Thesen an anderer Stelle auf die Steuerungsfunktion der neuen Staatlichen Schulämter eingegangen werden.

Wichtig ist auch das Verhältnis zwischen den Schulaufsichtsbehörden, dem neuen Landesinstitut für Pädagogik und der neu gestalteten Schulleitung. Die Selbstverantwortung der Schule wird in einem vom Gesetzgeber bewusst ausgeprägten Rahmen eines arbeitsteiligen Führungssystems von Schulleitungsteam und Konferenzen eingebettet. Dies definiert auch die Rolle der Schulleiterin/des Schulleiters, der mit seiner Verantwortung nicht Teil der Schulaufsicht ist und sich auch nicht als verlängerter Arm der Schulaufsicht verstehen sollte.. Die mit der neuen Dienstordnung übertragenen Aufgaben erweitern die bisherige Vorgesetztenrolle durch besondere Aufgaben (Dienstvorgesetzte). Der Schulleiter/die Schulleiterin sind ein wichtiges Organ der Schule, sie vertreten die Schule auch gegenüber den Behörden. Diese dürfen daher nicht an ihnen vorbei handeln. Sie sind aber auch nicht die Schule. Die Schulaufsicht und das Landesinstitut müssen die Schule immer als Ganzheit sehen und dürfen Ihre Bemühungen nicht auf die Person des Schulleiters fokussieren, einen "Wirtschaftsführer" heranziehen, die Schule ist etwas anderes als ein Wirtschaftsbetrieb. Es müssen vielmehr die kommunikativen Führungsfähigkeiten in einem sehr differenzierten Aufgabenfeld und arbeitsteiligen Leitungssystem bei in der Regel gleich hoch qualifizierten „Mitarbeitern“ gefördert werden.

Die Thesen wurden auf einer Grundsatztagung mit den Leitern der Staatlichen Schulämter (eine Frau war zu diesem Zeitpunkt noch nicht vertreten!) diskutiert und fanden Eingang in die amtsinternen Dienstbesprechungen. Als Indikator für die Bekanntheit der Thesen kann die Themenwahl der Bewerberinnen und Bewerber für eine Funktionsstelle in der Schulaufsicht genannt werden, die sich naturgemäß mit denen neuesten Entwicklungen auseinander setzten.

Wie komplex und schwierig die mit dem Gesetz verbundenen Maßnahmen zum Teil waren, zeigt sich u. a. in der Frage der Besetzung der Stellen der Leiter der zu bildenden 15 Schulämtern. Während die Zentralabteilung des Kultusministeriums sich formal für eine Ausschreibung dieser Stellen aussprach, setzten sich die zuständigen Fachbeamten für eine Lösung ein, die eine Besetzung aus den Reihen der Schulamtsleiter vorsah. Zu dem damaligen Zeitpunkt waren bereits im Hinblick auf die anstehenden Struktur und Organisationsentscheidungen einige Leiterstellen von Schulämtern nicht wieder besetzt worden. Für die 15 neuen Staatlichen Schulämter mussten Personalentscheidungen möglichst konfliktfrei unter den 18 noch vorhandenen Schulamtsleitern und den 3 Leitern der Abteilungen Kultus, die auf Grund ihrer bisherigen Eingruppierung (B 2) einen Anspruch auf angemessene Beschäftigung hatten, getroffen werden. Mit rechtlichen Sonderregelungen für einen vorgezogenen Ruhestand, besonderen schriftlichen Absprachen über die Nachfolge bei Ausscheiden eines Amtsleiters und vielen Vermittlungsgesprächen gelang es, die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Kultusminister Holzapfel am 17. Juni 1998 den 15 Leitern der neu gebildeten Staatlichen Schulämter ihrer amtliche Beauftragung im feierlichen Rahmen einer Dienstbesprechungen überreichen konnte.

Damit war eine sehr wichtige Voraussetzung für das Gelingen der Verwaltungsreform geschaffen. Gerade für die größere Verantwortung, die die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatlichen Schulämter zu übernehmen hatten, wäre eine Situation, in der die Frage der Amtsleitung nicht gelöst wäre, aus Sicht der Fachabteilung des Kultusministeriums unverantwortlich gewesen.

Die 15 Staatlichen Schulämter hatten nicht nur im Rahmen der personale Lenkung Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Regierungspräsidien und die schulfachlichen Dezernenten in ihre Ämter einzugliedern, es gab auch durch die so genannte Tandem-Lösung, - d. h. 8 der 15 Staatlichen Schulämter hatten räumlich gesehen zwei Standorte -, eine zusätzliche Belastungen für die Arbeitsabläufe.

Um diesen komplexen Umstrukturierungsprozess in den Jahren 1997 und 1998 effektiv und effizient zu gestalten, wurde nach einer Ausschreibung, in der sich

großer Beratungsfirmen wie Ploenzke, Mummert und Partner und anderer bewarben, die Firma Köster, HCA, aus Münster als Beratungsfirma gewonnen. Es gelang dieser Firma, das Problem der durch hierarchische Erfahrungen geprägten Arbeitsabläufe und Verhaltensweisen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Staatlichen Schulämter und der Abteilungen Kultus der Regierungspräsidien weitgehend zu lösen.

Unterstützt wurde dieser Prozess durch die im Zusammenhang mit der "teilautonomen" Schule entstandener Frage der Steuerung der Schulentwicklung. Dies betraf sowohl die Schulentwicklung der einzelnen Schule, hier insbesondere der größeren Systeme, als auch die regionale Steuerungen durch Schulträger und Staatliche Schulämter. Eine Reihe von Schulträgern hatte bereits Anfang der neunziger Jahre begonnen, den Schulen Sachmittel (Lehrmittel, Schulreinigung, Heizung, Mobiliar) in die eigene Verantwortung zu übertragen. Mit dem Ausbau von Betreuungsangeboten und ganztägigen Angeboten erhielten Schulen auch von Landesseite Mittel zur eigenverantwortlichen Gestaltung dieser Angebote. Die Staatlichen Schulämter hatten mit dem neuen Schulgesetz den Auftrag, die Schulträger bei der Schulentwicklungsplanung zu beraten und die Schulentwicklungspläne dem Kultusministerium kommentiert vorzulegen. Dies betraf insbesondere Schulstrukturentwicklungen, allerdings auch besondere schulische Maßnahmen wie zum Beispiel die Einrichtung integrativer Klassen mit Behinderten und Nichtbehinderten, die ein erhöhtes Raumangebot benötigten.

Diese Steuerungsdebatte der internen und der regionalen Schulentwicklung wurde unter Einbeziehung von Organisationsentwicklern aus der Wirtschaft oder von Unternehmensberatungen begleitet. Größere Schulsysteme wandten sich zum Beispiel an Unternehmen ihrer Regionen, mit denen sie z. B. bei Betriebspraktika oder im Rahmen der Arbeitskreise "Schule und Wirtschaft" zusammenarbeiteten und erhielten von dort für ihrer Organisationsentwicklung Beratung und Unterstützung. Für die Staatlichen Schulämter wurden gezielt Fortbildungsangebote zur Organisationsentwicklung eingerichtet. Im Rahmen der "Staatsmodernisierung" baute das Innenministerium besondere Fortbildungsangebote für die staatliche Verwaltung allgemein auf und erreichte damit, dass bereits auf der Ebene von Sachbearbeitung und Assistenzkräften eine entsprechende Qualifizierung einsetzen konnte.

4.3.10 Schulprogramm und Evaluation – Ansätze einer dialogischen Steuerung der Schulentwicklung

Ergänzend zu der im Schulgesetz von 1992 eingerichteten Schulkonferenz mit ihren weit gehenden Entscheidungsbefugnissen, die als Kernstück der "selbstständigen" Schule angesehen wurde, stellte die Verpflichtung der Schulen, ihre pädagogische Verantwortung mit einem Schulprogramm verbindlich auch nach außen zu formulieren, eine Verstärkung der Entwicklungen zur pädagogisch selbstverantwortlichen Schule dar. In Verbindung mit der Regelung, Schulleiterinnen und Schulleiter grundsätzlich als Dienstvorgesetzte - wenn auch (noch) ohne disziplinarische Gewalt - zu beauftragen, die die Verantwortung für die pädagogische Gestaltung der Schule tragen, wurde zugleich eine Entwicklung eingeleitet, die, wie schon vorn gezeigt, die Rolle und Funktion von Unterstützungssystemen (Schulaufsicht, Lehreraus- und -fortbildung) grundsätzlich veränderte.

Bereits im Vorfeld der Gesetzesentwicklung wurde im Jahr 1996 eine Abteilung im Kultusministerium beauftragt, eine Arbeitsgruppe einzurichten, die Pilotschulen zur Erprobung der Entwicklung von Schulprogrammen unterstützen sollte. Bereits im September 1996 erschienen ein erstes Heft zum Thema "Schulprogrammen und Evaluation in Hessen" mit dem Titel "Ein Einstieg in die Thematik". Im Vorwort zu diesem Heft erläuterte Kultusminister Holzapfel, dass die Begriffe Schulprogramm und Evaluation nicht Neues seien, viele Schulen sich längst ein eigenes Programm gegeben haben, dass sie auch kritisch hinterfragen und in einzelnen Fällen sogar von Dritten bewerten (evaluieren) lassen. Diese Entwicklung sei auch in anderen Bundesländern und im internationalen Raum zu beobachten. Neu sei allerdings die Absicht, alle Schulen künftig auf die Erstellung eines Schulprogramms zu verpflichten:

„Der Entwurf einer Novellierung des Hessischen Schulgesetzes, der in diesem Herbst im Landtag beraten wird, sieht daher eine Verpflichtung aller Schulen vor, ihr immer wieder zu überarbeitendes Schulprogramm ausdrücklich zu formulieren. Die Schulen sollen ferner Formen finden, durch die gesichert ist, dass sie selbst die

eigene Arbeit überprüfen (interne Evaluation) und auch von Außenstehenden beurteilen lassen (freiwillige externe Evaluation).“¹⁷⁴

Trotz der grundsätzlich veränderten Stimmungslage in der hessischen Lehrerschaft - der Kultusminister hatte ein Memorandum der Lehrerverbände, das die Rücknahme der Arbeitszeiterhöhung als Vorbedingung für die weitere Mitarbeit der Verbände an inhaltlichen Fragen u. a. der Umgestaltung der Grundschule, der Erprobung neuer Arbeitszeitmodelle für Lehrkräfte, der weiteren Einführung von ganztägig arbeitenden Schulen forderte - zurückgewiesen, bewarben sich statt der erwarteten 30 Schulen 137 Schulen aufgrund einer Ausschreibung zur Mitarbeit in der Pilotphase.

Innerhalb kürzester Zeit wurden von der eingerichteten Arbeitsgruppe, die aus Vertretern des Ministeriums, der Schulaufsicht, des noch bestehenden Hessischen Instituts für Bildungsplanung und Schulentwicklung, des Hessischen Instituts für Lehrerfortbildung, des Hauptpersonalrats der Lehrerinnen und Lehrer und Schulleiterinnen und Schulleitern drei Grundsatzhefte zur Schulprogrammarbeit als Unterstützung für die Pilotschulen vorgelegt.

Zwischen den Jahren 1996 und 1999 erschienen - einschließlich eines Abschlussberichtes - insgesamt 13 Begleithefte, die mit ausgearbeiteten Beispielen aus den Schulformen die künftig für alle Schulen verbindlicher Erarbeitung der Schulprogramme unterstützen sollten.

Aus Sicht des Kultusministeriums sollte die Pilotphase im Jahre 1999 abgeschlossen werden und mit dem Schuljahr 1999/2000 alle Schulen ein Schulprogramm den Staatlichen Schulämtern zur Zustimmung vorlegen.

Mit dem überraschenden Regierungswechsel im Frühjahr 1999 wurden die bildungspolitischen Prioritäten für das Land geändert: CDU und FDP hatten sich seit Mitte der neunziger Jahre immer stärker auf den Ausfall von Unterricht fokussiert (wöchentlich fielen nach ihren Berechnungen 100.000 Wochenstunden aus) und die CDU hatte mit dem Thema „Unterrichtsgarantie“ den Wahlkampf bestritten. Mit dem

¹⁷⁴ Schulprogramm und Evaluation in Hessen, hrsg. als CD vom Hessischen Landesinstitut für Pädagogik, Wiesbaden 2002-Die Schriftenreihe selbst ist überwiegend vergriffen. Die CD ist beim Kultusministerium zu bestellen.

bereits im Mai 1999 vorgelegten Gesetzentwurf eines "Ersten Gesetzes zur Qualitätsverbesserung an Hessens Schulen" rückten die Themen "Sicherung des Unterrichtsangebotes" und „Qualitätssicherung“ ins Zentrum der Schulpolitik. Das Thema "pädagogische Eigenverantwortung der Schulen" und der Auftrag zur Erstellung eines Schulprogramms wurden zwar nicht gestrichen, §127 des Schulgesetzes blieb unverändert bestehen, aber zumindest in der ersten Hälfte der Legislaturperiode wurde es eher randständig behandelt.

Die Arbeitsgruppe "Schulprogramm" hatte einen ersten Zwischenbericht über die Arbeit der Pilotschulen in Vorbereitung und stellte ihn der neuen Kultusministerin, Karin Wolff (CDU), vor. Er erhielt ihre Zustimmung verbunden mit der Entscheidung, an der Einführung der Schulprogramme festzuhalten.

Aufgrund der Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem Pilotprojekt wurde der Einführungszeitraum verlängert und auf den 31.7.2002 festgelegt. Dem zuständigen Staatlichen Schulamt sollte spätestens bis zum 31.7.2001 der aktuelle Arbeitsstand berichtet werden¹⁷⁵.

Die Leiter der Staatlichen Schulämter sahen trotz der veränderten bildungspolitischen Prioritäten im Zusammenhang mit der unangetasteten Rollenverteilung (Dienstvorgesetzeneigenschaften des Schulleiters) in dem Zustimmungsauftrag für die Schulprogramme den entscheidenden Punkt für den pädagogischen Auftrag der Schulaufsicht. Dementsprechend engagierten sie sich in einem vom Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) moderierten Arbeitsprozess, um eine gemeinsame Linie für die Zustimmung zu den Schulprogrammen festzulegen. Die "Grundsätze der Staatlichen Schulämter in Hessen für die Zustimmung zum Schulprogramm"¹⁷⁶ gehören bereits zudem neu entwickelten dialogischen Konzept der Schulaufsicht, dass am Ende einer knapp fünfzigjährigen Entwicklung steht. Es ist repräsentativ für die neue Einstellung zur Qualitätsentwicklung der Schulen und deren Steuerung. Es wird deshalb in den folgenden Abschnitten beispielhaft für die weitere Entwicklung der staatlichen Schulaufsicht in Hessen eine Rolle spielen.

¹⁷⁵ Hinweise zur Bearbeitung und Realisierung der Schulprogramme an hessischen Schulen, Erlass vom 10.7.1999, Amtsblatt des hessischen Kultusministeriums 8/99 Seite 694.

¹⁷⁶ Abl. Des Hess. Kultusministeriums, Wiesbaden, 1/2002; S. 39/40.

Beinahe gänzlich unbemerkt wurde ein anderer Schwerpunkt der pädagogischen Schulentwicklung in Hessen, der fast 50 Jahre die Planungs- und Steuerungseinrichtungen der Bildungsverwaltungen einschließlich der Schulaufsicht, die Bildungspolitik sowie die Rechtbesprechung bis zum Bundesverfassungsgericht beschäftigte und als Beispiel für die Steuerungs- und Planungsansätze der Schulaufsicht in einem Teil dieses Abschnittes diente, de facto "erledigt": die Förderstufe. Mit dem so genannten "Ersten Gesetze zur Qualitätssicherung im hessischen Schulen" ¹⁷⁷ wurde der Schulkonferenz der schulformbezogenen Gesamtschulen das Recht eingeräumt, mit einer 2/3 Mehrheit die Förderstufe in schulformbezogene Zweige umzuwandeln. Das "elastische" Verbindungsglied zwischen Grundschule und weiterführenden Schulen verlor seine Bedeutung für die Entscheidung über die Schullaufbahn.

4.3.11 Versuch einer Zwischenbewertung der Reformen

Bewertet man die Entscheidungen der 90er Jahre für die bis heute geltende Struktur der neuen Steuerungssysteme (die Umgründung von Instituten ausgenommen) aus heutiger Sicht, ist festzuhalten, dass sie durchaus in der Kontinuität der hessischen Schulentwicklung der 70er und 80er Jahre bleiben. Die Tendenz des Landesrechnungshofes, die Einrichtung eines Landesschulamtes zu fordern oder der Vertreter des Innenministeriums, die Staatlichen Schulämter zu Außenstellen der Regierungspräsidien umzustrukturieren, setzte sich nicht durch. Hintergrund war die grundsätzliche Erkenntnis, dass die Staatlichen Schulämter aufgrund ihrer besonderen pädagogischen Auftragslage nicht in ein traditionelles Verwaltungsschema einzufügen sondern als Sonderbehörde zu betrachten sind. Die z.T. sehr detaillierten Beschreibungen zeigen beispielhaft den mühsamen Arbeitsprozess, der hinter einer häufig als „einfach“ verstandenen Verwaltungsreform steht.

Dass fachliche Gründe diese Entwicklung bestimmen konnten, lag und liegt auch an der unterschiedlichen Einschätzung der politischen Parteien über eine mögliche Gestaltung der neuen Steuerungssysteme in der Bildungsverwaltung. Betrachtet

¹⁷⁷ Hessisches Schulgesetz vom 17. Juni 1992 zuletzt geändert durch das Gesetz vom 30. Juni 1999 (GVBl. I S. 354) § 26 Schulformbezogene (Kooperative) Gesamtschulen.

man die Ausgestaltung der Bildungsverwaltung in den deutschen Länder, entsteht ein völlig uneinheitliches Bild der Wahrnehmung staatlicher Aufsichtsfunktionen. Eine Prognose der künftige Entwicklung und Gestaltung dieser Aufsichtsfunktionen für die Bundesrepublik Deutschland ist im Jahr 2005 schwierig. Allerdings wird für Hessen im folgenden versucht, die Perspektiven der Steuerung der Schulentwicklung zu skizzieren. Historische Kontinuitäten werden dabei voraussichtlich nicht mehr in gleicher Weise nachzuvollziehen und wirksam sein, wie dies seit den Hardenberg'schen und Stein'schen Reformen in Preußen am Beginn des 19. Jahrhunderts Grund gelegt wurde und bis in die 50iger Jahre des vorigen Jahrhunderts, in den Strukturen sogar bis Ende dieses Jahrhunderts bestanden.

Insgesamt erwies sich die Entscheidung für die Staatlichen Schulämter als eine zukunftsweisende Lösungen, auch wenn es das Ende einer langen Verwaltungstradition, vor allem der preußischen Verwaltung, darstellte. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ältesten hessischen Kultusabteilung beim Regierungspräsidium in Kassel – das Fürstentum wurde im Zuge des preußischen-österreichischen Krieges 1866 zu Preußen zugeschlagen – beklagten das Ende einer 130jährigen Geschichte.

Mit der Entscheidung, die Abteilungen Kultus bei den Regierungspräsidien aufzulösen und landesweite zentrale Aufgaben - es handelte sich um wenige Bereiche, allerdings stellten Personalsektor und Referendarausbildung wichtige Steuerungsbereiche dar – einzelnen Schulämtern zuzuweisen, konnte eine Vierstufigkeit vermieden und einer flachere Hierarchie mit entsprechend schnelleren Entscheidungen herbeigeführt werden. Dies betraf zum Beispiel den bereits geschilderten Sektor der Funktionsstellenbesetzungen, da die 40% Stellenbesetzungsanteile vom Regierungspräsidium auf die Staatlichen Schulämter übergangen, das Kultusministerium allerdings die Stellen von Schulleitern A 15 bei Sonderschulen, Realschulen und Gesamtschulen zusätzlich an sich zog.

Im Jahre 1998 beschloss die Landesregierung die Einführung der „Neuen Verwaltungssteuerung“ – eine Umstrukturierung der gesamten Landesverwaltung im Sinne einer kunden- und leistungsorientierten Steuerung einschließlich der Kosten-Leistungs-Rechnung . Die Folgewirkungen für die Steuerungssysteme auch in der

Bildung und Schulentwicklung sind heute bereits deutlich zu erkennen, das „output – orientierte“ Denken wird besonders dort schwer zu vermitteln und zu erreichen sein¹⁷⁸.

Staatliches Schulamt für den Landkreis Groß-Gerau und den Main-Taunus-Kreis	1 Hermann-Löns-Str. 1 . 64521 Groß-Gerau Am Kreishaus 1 - 5 2 65719 Hofheim am Taunus .
Staatliches Schulamt für die Stadt Frankfurt am Main	Seehofstr. 41 60594 Frankfurt am Main
Staatliches Schulamt für den Landkreis Offenbach und die Stadt Offenbach am Main	1 Kleiner Seligenstädter Grund 3 . 63150 Heusenstamm Tempelseestr. 58 2 63071 Offenbach am Main .
Staatliches Schulamt für den Main-Kinzig-Kreis	Heinrich-Bott-Str. 1

¹⁷⁸ Am Ende der Verwaltungsreformen wurden folgende Staatliche Schulämter eingerichtet

Staatliches Schulamt für den Landkreis Fulda	Josefstr. 22 - 26 36039 Fulda
Staatliches Schulamt für den Landkreis Marburg-Biedenkopf	Robert-Koch-Str. 17 35037 Marburg
Staatliches Schulamt für den Landkreis Gießen und den Vogelsbergkreis	1 Bahnhofstr. 49 . 36341 Lauterbach Steinstr. 51 2 35390 Gießen .
Staatliches Schulamt für den Hochtaunuskreis und den Wetteraukreis	1 Max-Planck-Str. 22 A . 61381 Friedrichsdorf Kleine Klostersgasse 16 2 61169 Friedberg .
Staatliches Schulamt für den Rheingau-Taunus-Kreis und die Landeshauptstadt Wiesbaden	1 Am Kurpark 8 . 65307 Bad Schwalbach Hagenauer Str. 17 - 19 2 65189 Wiesbaden .

	63450 Hanau
Staatliches Schulamt für den Landkreis Gießen und den Vogelsbergkreis	Bahnhofstr. 82-86 353990 Gießen
Staatliches Schulamt für den Landkreis Darmstadt-Dieburg und die Stadt Darmstadt	1 Steubenplatz 9 - 11 . 64293 Darmstadt Marienstr. 31 2 64807 Dieburg .
Staatliches Schulamt für den Lahn-Dill-Kreis und den Landkreis Limburg-Weilburg	Frankfurter Str. 20-22 35781 Weilburg
Staatliches Schulamt für den Landkreis Hersfeld-Rothenburg und den Werra-Meißner-Kreis	Bremer Str. 10a 37269 Eschwege
Staatliches Schulamt für den Schwalm-Eder-Kreis und den Landkreis Waldeck-Frankenberg	Am Hospital 9 34560 Fritzlar
Staatliches Schulamt für den Landkreis und die Stadt Kassel	Holländische Str.141 34121 Kassel
Staatliches Schulamt für den Landkreis Bergstraße und den Odenwaldkreis	1 Karlstr. 6 . 64646 Heppenheim und 64711 Erbach Michelstädter Str. 2

5. Die Auswirkungen der Europäisierung und Internationalisierung auf die Schulaufsicht und die Steuerungsfragen der Schulentwicklung

Die 90er Jahre waren geprägt durch die Debatte über eine stärker selbst verantwortliche (teilautonome) Schule und ihre rechtlichen Grundlagen. Ein hoher Grad an Selbstverantwortung bedeutet implizit auch die Verantwortung der Einzelschule für die eigenen Leistungen. Eine Konsequenz aus dieser Diskussion war die Erkenntnis, dass für die Leistungsfeststellungen entsprechende empirische Vergleichsdaten zur Verfügung stehen müssen. Dies erklärt zum einen, dass die Kultusministerkonferenz in Konstanz erstmals 1997 offiziell Kenntnis von den Ergebnissen einer internationalen Vergleichsuntersuchung, der TIMS Studie, nahm - die IEA¹⁷⁹ – Studie zu den Lese und Rechtschreibleistungen 9- bis 14Jähriger von 1990/91 war bildungspolitisch in Deutschland "untergegangen" - und sich darauf verständigte, dass sich alle Bundesländer an der anstehenden internationalen PISA Studie langfristig beteiligen. Zusätzlich beschlossen sie die Einführung eines zweiten Testtages auf der Basis der deutschen Lehrpläne als Grundlage für einen Vergleich der Bundesländer untereinander.

Die Ergebnisse dieser internationalen Untersuchungen führten bei den bisher auf ihre Kulturhoheit bedachten Ländern zu einer überraschenden neuen Entwicklung: erstmals seit 1995 – als eine mehr halbherzige Verständigung über mittlere Bildungsabschlüsse beschlossen wurden - verständigten sich die Kultusminister über gemeinsame und für alle Länder geltende konkrete Zielsetzungen der Entwicklung von gemeinsamen bildungspolitischen Schwerpunkten und über die Einführung nationaler Bildungsstandards.

Im Kontext zu der Erkenntnis, dass die Steuerung des Bildungssystems nur mit einer Stärkung der pädagogischen Eigenverantwortung der einzelnen Schule erfolgen kann, wurde bildungspolitisch die Weichenstellung für eine outputorientierte Entwicklung vorgenommen.

Die internationalen Vergleichsuntersuchungen führten zugleich zu einer stärkeren Beachtung der nationalen Bildungssteuerung in europäischen Nachbarländern.

¹⁷⁹ IEA – International Association for the Evaluation of Educational Achievement.

Hessen und andere Bundesländer beteiligten sich an internationalen Steuerungsprojekten, die ein anderes Qualitätsmanagement mit Ergebnisverantwortung der einzelnen Schule zum Ziele haben. Die Begriffe Qualitätsentwicklung und -sicherung wurden zu neuen bildungspolitischen Paradigmen.

5.1 Der Einfluss der Internationalisierung/Europäisierung auf die hessische Bildungspolitik seit 1990

5.1.1 Die Administration europäischer und internationaler Angelegenheit bis Mitte der 90er Jahre

Als eines der wirtschaftsstärksten Bundesländer in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts war Hessen international ausgerichtet: der Frankfurter Flughafen, die Frankfurter Messe, die Ausrichtung der Industrieproduktion mit den Schwerpunkten Chemie, Maschinenbau und Automobilindustrie und die frühzeitige Entwicklung zum Dienstleistungsbereich (Banken, Versicherungen, Medien) führten zu einem wachsenden Anteil von Ausländern an der Wohnbevölkerung. Regionale Schwerpunkte der Zuwanderung waren das Rhein-Main-Gebiet, die Region Mittelhessen um Gießen und Wetzlar und Kassel/Baunatal und Umgebung. Der Zustrom der Zuwanderer war allerdings zweigeteilt: der größte Teil der Zuwanderer waren Arbeitnehmer mit überwiegend geringer Qualifikation und Sprachkompetenz im Produktionsbereich einerseits und eine zahlenmäßig nicht unbedeutende Gruppe von qualifiziertem Personal mit einem hohen Bildungsstandard besonders im Dienstleistungsbereich.

Das Kultusministerium reagierte auf diese Entwicklungen mit eher segmenthaften Entscheidungen:

- Muttersprachlicher Unterricht und Fördermaßnahmen für die wachsende Zahl der Kinder mit Migrationshintergrund, u.a. das Angebot, Türkisch oder Spanisch als zweite Fremdsprache ab Klasse 7 wählen zu können seit Anfang der 80iger Jahre,
- die Einrichtung von "Europa - Schulen" mit Beginn der 90iger Jahre,

- die Unterstützung und zum Teil auch Mitfinanzierung internationaler Schulen, ("Europäischen Schule" der Europäischen Zentralbank in Frankfurt, "Internationalen Schule" an der Bergstraße für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Europäischen Forschungseinrichtungen in Darmstadt (ESOC u. a.).

Zu Beginn der neunziger Jahre wurde außerdem im Kultusministerium die Referatsgruppe " Internationale Angelegenheiten" eingerichtet, die neben der traditionellen Zuständigkeit für die deutschen Schulen im Ausland und für den internationalen Schüleraustausch, auch die Zuständigkeit für den muttersprachlichen Unterricht und die Fördermaßnahmen für ausländische Kinder, für die Europa-Schulen des Landes Hessen und die wachsende Zahl europäischer Schulprojekte im Rahmen der Programme der Europäischen Union (Leonardo, Sokrates, Comenius) inne hatte. Für die Bildungsverwaltung gewann außerdem das ARION - Programm an Bedeutung, da es einen Informationsaustausch auf der Ebene der Schulaufsicht und der Schulleitung ermöglichte.

Trotz der Einrichtung dieser Referatsgruppe im Ministerium blieben die beschriebenen Maßnahmen Ausdruck einer additiven Bildungspolitik, die entweder auf Parteien- oder Gruppeninteressen oder insbesondere bei den europäischen Projekten auf einzelnen Initiativen beruhten bzw. aufgrund einer besonderen Ausgangslage (Migranten) u. a. durch Absprachen auf der Ebene der Kultusministerkonferenz oder im Rahmen von Kulturabkommen erforderlich wurden. Als Grundlage für die Steuerung der allgemeinen Schulentwicklung in Hessen spielten und spielen sie in der Regel auch heute nur eine marginale Rolle, weil eine Verknüpfung mit der durch Rahmenpläne und Stundentafeln definierten Unterrichtsentwicklung in der Regel nicht stattfand und stattfindet.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Der Unterricht für Kinder mit Migrationshintergrund basierte seit Ende der siebziger Jahre/Anfang der achtziger Jahre des vorigen Jahrhunderts auf zwei Säulen: muttersprachlicher Unterricht in den Sprachen der Entsendeländer und besondere Fördermaßnahmen in Deutsch. Dafür stand eine administrative Steuerung-/ Infrastruktur zur Verfügung: auf allen drei damals vorhandenen Schulaufsichtsebenen gab es jeweils einen Schulaufsichtsbeamten mit der Generalia " Unterricht für ausländische Kinder".

5.1.2 Der Einfluss internationaler Vergleichsuntersuchungen auf die Steuerung des Schulsystems

Die entscheidende Weichenstellung bezogen auf die allgemeine Schulentwicklung und ihre Steuerung vollzog sich durch die Beteiligung an den internationalen Vergleichsuntersuchungen in den 90iger Jahren des vorigen Jahrhunderts. Mit der Entwicklung zu pädagogisch immer selbstständigeren Schulen veränderte sich - wie bereits anfangs dargestellt - die bildungspolitische Steuerungsvorstellung hinsichtlich der Ergebnisverantwortung. Für die Ergebnisse der Arbeit der einzelnen Schule sollte diese auch selbst verantwortlich sein, wenn ihr die entsprechenden Rahmenbedingungen geschaffen werden (von der input- zur outputorientierten Steuerung). In dieser Debatte spielten Einflüsse aus England, Holland und Schweden, deren Bildungssysteme bereits sehr viel ausgeprägter die selbstständige Schule realisiert hatten, eine nicht unwichtige Rolle. Die Namen von Th. Liket, M. Ekholm, P. Dalin, standen und stehen stellvertretend dafür.

Im „Jahrbuch der Schulentwicklung“ 1994 haben Burkard und Rolff die Steuerung der Schulentwicklung unter der Fragestellung "Steuerleute auf neuem Kurs?" aufgegriffen und die europaweite "Umbruchsituation" an den Ländern Frankreich, Schweden, Niederlande und England dargestellt. Die Erkenntnisse aus diesen länderspezifischen Expertisen lautete, dass sich als internationaler Trend "Qualitätssicherung durch Evaluation" herausarbeiten ließ.¹⁸¹

Unübersehbar wurde Mitte der neunziger Jahre, dass das Verschwinden des kommunistischen Machtblocks nach 1989 eine "globalisierte" Wirtschaftsentwicklung ermöglichte, deren Auswirkungen auf die Sozial- und Arbeitsmarktsysteme der Industrieländer zu erheblichen Verwerfungen führte und führt. Gleichzeitig fand eine revolutionäre Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien statt.

¹⁸¹ Burkard Chr./Rolff, H.G., Steuerleute auf neuem Kurs ? Funktionen und Perspektiven der Schulaufsicht für die Schulentwicklung. Jahrbuch der Schulentwicklung, Bd.8, Juventa Verlag, Weinheim 1994. Von großem Einfluss auf die deutsche Diskussion war das Buch von Liket, Th. Freiheit und Verantwortung. Das niederländische Modell des Bildungswesens, Gütersloh 1993.

Ein neues Schlagwort wurde das „Lernen in der Wissensgesellschaft“. Maßgeblich trug die OECD seit 1995 mit ihren Veröffentlichungen.¹⁸²

Wie in den sechziger Jahren des vorigen Jahrhunderts, als aufgrund der Wirtschaftsentwicklungen in Deutschland wegen der geringen Abiturientenquote im Vergleich mit anderen Industrieländern die "Bildungskatastrophe" ausgerufen wurde, rückten die Bildungspolitik und ihre "Produkte", d. h. qualifizierte Abschlüsse, Abiturientenquoten und Hochschulausbildung, wieder in den Mittelpunkt des gesellschaftspolitischen Interesses.

War es vor knapp 40 Jahren die Frage der Abiturientenquoten und damit der Konkurrenzfähigkeit des deutschen Bildungs- und Wirtschaftssystems, das die deutsche Gesellschaft in aller Breite aufschreckte, war es 1997 die Veröffentlichung der Ergebnisse der internationalen Vergleichsstudie: TIMSS - die "Dritte Internationale Mathematik- und Naturwissenschaftsstudie (Third International Mathematics and Sciences Study) der IEA.¹⁸³ Sie zeigte auf, dass die mathematisch-naturwissenschaftlichen Leistungen von Schülerinnen und Schüler der 7. und 8. Jahrgangsstufe unter den durchschnittlichen Leistungen der meisten west-, nord- und osteuropäischen Nachbarstaaten liegen.

Die Kultusministerkonferenz reagierte auf die entstandene Situation 1997 mit dem so genannten "Konstanzer Beschluss": Die Bundesländer entschieden sich dafür, konsequent an den anstehenden internationalen Vergleichsuntersuchungen der OECD teilzunehmen. Im Vorwort zur Veröffentlichung der Ergebnisse "PISA 2000" führt später die damalige Präsidentin der Kultusministerkonferenz, die baden-

¹⁸² Einen guten Überblick über die Diskussion gibt die Dokumentation des OECD/CERI-Regionalseminars 2001 in Esslingen, die im Studienverlag, Innsbruck 2002 erschien. Wichtige Beiträge sind von Ingo Richter zum aufwachen und zur Identitätsfindung und Martin Heidenreich zu den „Merkmale der ‚Wissensgesellschaft.‘“

¹⁸³ Die "Dritte Internationale Mathematik- und Naturwissenschaftsstudie" steht in der Tradition internationaler vergleichender Schulleistungsuntersuchungen der International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). An ihr beteiligten sich 46 Länder mit insgesamt rund 15.000 Schulen. Sie umfasste drei Teile: Grundschule, Fünfzehnjährige (Schülerinnen und Schüler der siebten und achten Jahrgangsstufe in Deutschland) und Schüler in vollzeitlichschulischer Ausbildung in der Sekundarstufe II. Einzelheiten dazu siehe: Baumert, Lehmann u.a TIMSS – Mathematisch-naturwissenschaftlicher Unterricht im internationalen Vergleich. Diskriptive Befunde. Verlag Leske und Budrich, Opladen 1997.

Baumert, J. Bos, W.& Lehmann, R. TIMSS/III. Dritte internationale Mathematik- und Naturwissenschaftsstudie - mathematische und naturwissenschaftliche Bildung am Ende der Schullaufbahn (zwei Bände) Leske und Buderich Verlag, Opladen 2000.

württembergische Kultusministerin A. Schavan, zur Begründung für diese Entscheidung aus:

"Ihr (der Kultusministerkonferenz) geht es darum, über Spekulation und subjektive Einschätzungen hinaus zu gesicherten Befunden über Stärken und Schwächen deutscher Schülerinnen und Schüler in zentralen Kompetenzbereichen zu kommen. Sie sollen Grundlage gezielter und wirksamer Anstrengungen zu Leistungsverbesserungen im Bildungswesen werden. PISA ist dabei Teil einer längerfristig und breit angelegten Strategie der Qualitätssicherung. Sie umfasst: eine periodische Wiederholung der Untersuchungen (PISA 2000, PISA 2003, PISA 2006), bundesinterne Ländervergleiche (PISA-E), komplementäre Untersuchungen in weiteren wichtigen Kompetenzbereichen (DESI: aktive Sprachbeherrschung im Deutschen und Fremdsprachenkompetenz), Untersuchungen auf anderen Schulstufen (IGLU: Grundschulleseuntersuchung), Untersuchungen auf der Ebene einzelner Länder und die Intensivierung der inhaltlichen Debatte über Leistungsziele und Curricula."¹⁸⁴

Mit dem Beschluss von Konstanz eröffneten die Kultusminister nicht nur ein neues Zeitalter empirischer Schulforschung, sie öffneten zugleich die gesamte Schulentwicklung für das große Feld der internen und externen Evaluation der schulischen Qualitätsentwicklung und -sicherung und mit der Entscheidung, einen zweiten „PISA-Tag“ für bundesdeutsche Ländervergleiche durchzuführen, eine permanente Föderalismusdebatte auf der Basis der so gewonnenen Vergleichsdaten. Diese Debatte wurde erklärtermaßen bewusst von allen Ländern unter dem Aspekt der Qualitätsentwicklung und nicht der Schulstruktur geführt. Man wollte keine "Ideologiedebatte". Die Realität sah allerdings anders aus: selbst das noch sozialdemokratisch geführte Bundesland Niedersachsen hob die gemeinsame Orientierungsstufe für die 5. und 6. Klassen wieder auf und Gesamtberlin als Bundeshauptstadt ermöglichte grundsätzlich den Übergang in das Gymnasium nach der vierjährigen Grundschule. Bayern ließ die Realschule mit dem 5. Schuljahr und nicht mehr mit dem 7. Schuljahr beginnen. In vielen Bundesländern wurde die Gymnasialzeit um ein Jahr auf 12 Jahre verkürzt und gleichzeitig mit zentralen

¹⁸⁴ Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.), Pisa 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Leske + Budrich, Opladen 2001 Vorwort Schavan.

landesweiten Abiturprüfungen verbunden. Trotzdem behaupteten alle Länder, eine Schulstrukturdebatte nicht führen zu wollen.

Mit zwei von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK) beschlossenen 5-Jahres-Programmen (Steigerung der Effizienz des mathematisch-naturwissenschaftlichen Unterrichts – SINUS als Konsequenz aus TIMSS und Qualität in Schule QUIS als Begleitung zu den PISA-Untersuchungen) reagierten die Länder gemeinsam mit dem Bund. In Hessen wurde das SINUS-Projekt von der Universität Kassel federführend betreut und in der Zwischenzeit bis zum Jahr 2005 auf das gesamte Land ausgeweitet. Die Projektbeteiligung an QuIS reduzierte sich auf ein Steuerungsprojekt im Bereich des Staatlichen Schulamtes Frankfurt, über das später ausführlicher berichtet wird. Aufgrund des Regierungswechsels im Jahre 1999 wurde das bereits ausgearbeitete Projekt zur Qualitätsentwicklung in Verbindung mit der regionalen Schulentwicklung nicht eingereicht.

Nach dem die PISA-Ergebnisse der ersten Staffel (Schwerpunkt: reading literacy) im Jahre 2000 aufzeigten, dass Deutschland im internationalen Ländervergleich wiederum unterdurchschnittlich abschnitt und im mathematisch-naturwissenschaftlichen Teil die TIMSS-Ergebnisse bestätigte, reagierte die Kultusministerkonferenz überraschend schnell mit einer Reihe von Beschlüssen, die sich einerseits an der so genannten Risikogruppe der Schülerinnen und Schüler (knapp 24%) mit erheblichen Defiziten in Lesen und Leseverstehen/Schreiben orientierten (u. a. Einführung der sprachlichen Frühförderung bereits im Vorschulalter, sprachliche Förderung insbesondere der Migranten, verstärkte Einführung ganztägiger Betreuung) und der Einführung von Bildungsstandards für die Grundschule und die Mittelstufen aller Schulformen. Bis zum Ende des Jahres 2004 erfolgten in rascher Folge die Verabschiedungen dieser Bildungsstandards durch die Kultusministerkonferenz.¹⁸⁵

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung beauftragte in Abstimmung mit der Kultusministerkonferenz eine Arbeitsgruppe "Internationale Vergleichsstudie" unter Federführung von Professor Dr. Klieme vom Deutschen Institut für Internationale pädagogische Forschung (DIPF) , die Erfolgsfaktoren der Länder

¹⁸⁵ Die Beschlüsse der Kultusministerkonferenz sind im Internet unter www.kmk.de zu finden.

(Kanada, England, Finnland, Frankreich, Niederlande und Schweden), die bei PISA besonders gut abgeschnitten haben, herauszufinden. Die Studie kommt u. a. zu folgenden Erkenntnissen:

"Als begründete Vermutung kann aus dem Vergleich abgeleitet werden, das sich als Ansatzpunkte für Erfahrungen und Innovationen insbesondere die folgenden herauskristallisieren:

- die Vorgabe von Bildungsstandards (zum Teil in Verbindung mit einem nationalen Curriculum),
- die Erhöhung der Eigenverantwortung der Schulen,
- die regelmäßige Durchführung von Evaluation beziehungsweise zentralen Tests,
- der Ausbau schulinterner differenzierter Bildungsangebote,
- eine differenziertere Ressourcenzuweisung in Verbindung mit einer gezielten Unterstützung der Akteure im Bildungsprozess.

Die genannten Instrumente und Maßnahmen haben vor allem zum Ziel, die innere Flexibilität des Systems zu erhöhen. Dazu ist in den untersuchten Staaten vor allem die Dezentralisierung der Entscheidungsbefugnisse (bei gleichzeitiger Senkung des Verwaltungsaufkommens) und damit verbunden die Erhöhung der Schulautonomie für die Verbesserung der Qualität im Schulbereich produktiv gemacht worden.. Die Erhöhung der Autonomie der Einzelschule wurde stets mit der Entwicklung der Einsicht verbunden, dass die deutliche Vergrößerung des einzelschulischen Entscheidungs- und Verantwortungsspielraums mit einer regelmäßigen Evaluation auf systemischer wie institutioneller Ebene einhergehen muss, deren Ergebnisse zum Teil auch öffentlich gemacht werden."¹⁸⁶

5.1.3 Qualitätsindikatoren, Bildungsstandards – internationale Einflüsse auf die Entscheidungen der KMK

In Verbindung mit den internationalen Vergleichsstudien wurden anders als früher auch die Veröffentlichungen der OECD (Organisation für wirtschaftliche

¹⁸⁶ Bundesministerium für Bildung und Forschung. Referat Öffentlichkeitsarbeit. Reihe Bildungsforum 2. "Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA-Staaten. Juli 2003 S.260.

Zusammenarbeit und Entwicklung) und des zugeordneten Zentrums für Forschung und Innovation im Bildungswesen (CERI) stärker beachtet. Insbesondere der regelmäßig erscheinende Bericht „Education at a glance“ (EAG - Bildung auf einen Blick) bietet mit seinen Aussagen zu den Indikatoren: Investitionen in die Bildung, Bildungszugang, Bildungsbeteiligung und Bildungsfortschritte, Lernumfeld und Organisation der Schulen, schulische Leistungen und individuelle, gesellschaftliche und Arbeitsmarkt bezogene Bildungsergebnissen eine Fülle von Vergleichsdaten der wichtigsten Industrieländer.

Die Europäische Kommission - Generaldirektion Bildung und Kultur - veröffentlichte im Mai 2000 einen Bericht über die „Qualität der schulischen Bildung in Europa“ bezogen auf 16 Qualitätsindikatoren. Dem Arbeitsausschuss zur Erstellung dieses Berichtes gehörten alle 25 europäischen Mitgliedsstaaten an - 10 von ihnen wurden erst später Vollmitglieder.

Zu den 16 Indikatoren gehören

- Indikatoren für den Kenntnisstand (Mathematik, Lesen, Naturwissenschaften, Informations- und Kommunikationstechnologie, Fremdsprachen, die Fähigkeit zu lernen, wie man lernt, Staatsbürgerkunde
- Indikatoren für Erfolg und Übergang (Abbrecherquoten, Abschluss des Sekundarstufe II, Teilnahme am tertiären Bildungsweg)
- Indikatoren für das Monitoring der Bildung (Evaluierung und Steuerung der schulischen Bildung, Mitwirkung der Eltern)
- Indikatoren für Ressourcen und Strukturen (Aus- und Weiterbildung der Lehrer, Teilnahme an der Vorschulerziehung, Zahl der Schüler pro Computer, Ausgaben für Bildungszwecke pro Schüler).¹⁸⁷

Der Indikator "Evaluierung und Steuerung der schulischen Bildung " zeigt auf einer Europakarte bezogen auf Mittel- und Osteuropa (u. a. Deutschland, Österreich, Polen usw.), dass es dort keine Veröffentlichungen der Gesamtergebnisse externer Überprüfungen im Schuljahr 1997/98 gab. Dazu führt der Bericht aus:

¹⁸⁷ Europäische Kommission. Generaldirektion Bildung und Kultur "Bericht über die Qualität der schulischen Bildung in Europa. 16 Qualitätsindikatoren. " - Bericht auf der Grundlage der Ergebnisse des Arbeitsausschusses "Qualitätsindikatoren", Brüssel, Mai 2000.

"Alle Bildungssysteme bedürfen einer Evaluierung und Steuerung auf nationaler, lokaler und schulischer Ebene. Die Evaluierung dient einer Reihe grundlegender Erfordernisse. Sie misst, ob das Bildungssystem den Zielvorgaben entspricht. Sie bietet Systemmanagern, Schulleitern, Lehrern und einer breiteren Öffentlichkeit diagnostische und ausbildungsbezogene Informationen. Sie eröffnet einen Dialog und schafft die Grundlage für die Entwicklungsplanung und Verbesserung von Schulen. Benchmarks geben Schulen die Möglichkeit, sich mit anderen vergleichbaren Einrichtungen zu messen. Sie können von der Schulaufsicht oder anderen externen Akteuren genutzt werden, um die Ergebnisse einzelner Schulen miteinander zu vergleichen. Sie tragen zur Konzentration auf Prozesse bei, die zu diesen Ergebnissen führen sollen.

Evaluierungen können intern (Selbstbewertung) oder extern oder aber in einer Kombination von beidem stattfinden. Aus beiden Formen der Evaluierung ergeben sich bestimmte Konsequenzen für Ressourcen und Schulung. Daher bemühen sich die meisten europäischen Länder um die beste und produktivste Kombination der beiden Evaluierungsformen. Im Idealfall ergänzen sich externe Evaluierung und Selbstbewertung als grundlegende Informationsquellen."¹⁸⁸

Deutschland hatte Handlungsbedarf. Die Ergebnisse der internationalen Vergleichsstudien zeigten, dass Deutschland im Bereich des Bildungsmonitorings und der Rechenschaftslegung international zurück lag. Neben der Entscheidung über Bildungsstandards beschloss die Kultusministerkonferenz im Jahr 2003 die Einführung eines "nationalen Bildungsberichtes" und ein Jahr später die Einrichtung eines "Bundesinstituts für Qualitätsentwicklung", das der Humboldt-Universität in Berlin angegliedert wurde und u.a. die Aufgabe hat, die beschlossenen Bildungsstandards durch nationale Vergleichsarbeiten zu evaluieren, die Qualitätsentwicklung in den Ländern wissenschaftlich zu begleiten und einen wesentlichen Beitrag zur Normierung und Überprüfung der Bildungsstandards zu leisten. Damit wird der "weiße Fleck" auf der Europakarte des Schuljahres 1997/98 der Europäischen Kommission zum Bildungsmonitoring in den nächsten Jahren gefüllt werden.

¹⁸⁸ „Bericht über die Qualität ..“ a.a.O. S. 43.

In der "Vereinbarung über Bildungsstandards für den Primarbereich (Jahrgangsstufe 4)" steht folgendes:

„1. Die Bildungsstandards für den Primarbereich (Jahrgangsstufe 4) in den Fächern Deutsch und Mathematik werden von den Ländern zu Beginn des Schuljahres 2005/2006 als Grundlagen der fachspezifischen Anforderungen für den Unterricht im Primarbereich übernommen.

2. Die Länder verpflichten sich, die Standards zu implementieren und anzuwenden. Dies betrifft insbesondere die Lehrplanarbeit, die Schulentwicklung und die Lehreraus- und -fortbildungen. Die Länder kommen überein, weitere Aufgabenbeispiele zu entwickeln und in landesweiten beziehungsweise länderübergreifenden Orientierungs- und Vergleichsarbeiten festzustellen, in welchem Umfang die Standards erreicht werden. Diese Feststellung kann am Ende der Jahrgangsstufe 4 erfolgen oder auch schon zu einem früheren Zeitpunkt getroffen werden, um Interventionen zu ermöglichen.

3. Die Standards und ihre Einhaltung werden unter Berücksichtigung der Entwicklung in den Fachwissenschaften, in der Fachdidaktik und in der Schulpraxis durch eine von den Ländern gemeinsam beauftragte wissenschaftliche Einrichtung überprüft und auf der Basis validierter Tests weiter entwickelt.“¹⁸⁹

Eine analoge Vereinbarung gibt es für die so genannten Regelstandards in der Mittelstufe.

Von außen betrachtet stellen diese Beschlüsse der Kultusministerkonferenz eine Tendenz zur Vereinheitlichung, vielleicht auch zur Zentralisierung, wesentlicher Inhalte der Schulentwicklung dar. Wenn man bedenkt, dass die geplante Föderalismus-Reform im Frühjahr des Jahres 2005 daran scheiterte, dass die Bundesländer auf dem Gebiet der "Kulturhoheit", d. h. hier konkret der Bildungspolitik, klar und eindeutig die eigene Zuständigkeit bewahren wollten, sind die einstimmigen Beschlüsse der Kultusministerkonferenz bemerkenswert, da sie nicht nur eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse unterschiedlicher bildungspolitischer

¹⁸⁹ KMK - "Vereinbarung über Bildungsstandards für den Primarbereich (Jahrgangsstufe 4)" - Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 15.10.2004“.

Entscheidungen ermöglichen sondern auch einer zentralen Steuerung bildungspolitischer Entscheidungen den Weg öffnen.

Neben der zwar nicht vereinbarten aber praktizierten Ausgrenzung der Frage der Schulstrukturen - dies ist deshalb bemerkenswert, weil viele Länder der internationalen Vergleichsstudie über ein Einheitsschulsystem verfügen - wurden in den letzten Jahren in allen Bundesländern zentrale Abschlussprüfungen für den Haupt- und Realschulabschluss und das Abitur eingeführt und zusätzlich - auch ohne ausdrücklichen Beschluss der Kultusministerkonferenz - zwischen Ländern abgestimmte, gemeinsam konzipierte Orientierungs- und Vergleichsarbeiten eingeführt.¹⁹⁰

5.1.4 Der Einfluss der internationalen Entwicklung auf die Umgestaltung der hessischen Bildungsverwaltung

In Hessen wurde der landesweite Mathematik-Wettbewerb für die Schülerinnen und Schüler der 8. Klassen aller Schulformen, an dem sich zirka 80% aller Schulen beteiligten, im Schuljahr 2002/03 für verbindlich erklärt. Erstmals standen die Ergebnisse des Wettbewerbs sowohl der einzelnen Schule als auch des jeweiligen Schulamtsbezirkes im Internet und waren damit für jeden einsehbar. In der damit verbundenen bildungspolitischen Diskussion erklärte Kultusministerin Wolff, dass künftig auch die Ergebnisse der Abschlussprüfungen der einzelnen Schulen ins „Netz gestellt“ würden. Die Veröffentlichung der Leistungen von Schulen lag und liegt auf der bildungspolitischen Linie, die Ministerpräsident Koch in seinem Essay „Plädoyer für ein Bildungssystem der Spitzenklasse“ bereits 1999 angekündigt hatte.

Resultat der Erkenntnisse aus den internationalen Studien und aus den Ergebnissen des Mathematik-Wettbewerbs war die Einrichtung von Fachberatungen für Mathematik und die Naturwissenschaften, später auch Deutsch und Englisch an den Staatlichen Schulämtern. Diese systemische Entwicklung war zu diesem Zeitpunkt möglich, weil die im Jahr 2003 mit absoluter Mehrheit bestätigte konservative Regierung das die Lehrerfortbildung tragende "Hessische Landesinstitut für Pädagogik“ auflöste und durch ein Lehrerbildungsgesetz im Jahr 2004 eine neue Konzeption der Lehreraus- und –fortbildung umsetzte. Damit wurde auch die über

¹⁹⁰ HSCHG v. 2. August 2002 GVBl. II 72 – 123 §§ 79 – 81.

Jahrzehnte gehende Auseinandersetzung zwischen der Schulaufsicht und den jeweiligen Einrichtungen der Lehrerfortbildung (HILF, später HeLP) über die Schwerpunkte und Zuständigkeiten der Lehrerfortbildung beendet.

Im Zuge des Umbaus dieses Teils der Verwaltung wurde den Staatlichen Schulämtern die regionale Lehrerfortbildung zugeordnet. Außerdem wurde das "Amt für Lehrerausbildung " zum "Amt für Lehrerbildung " umstrukturiert. Analog zu den Entwicklungen in anderen Bundesländern wurde mit der gleichzeitig mit dem Lehrerbildungsgesetz erfolgten Novellierung des hessischen Schulgesetzes das „Institut für Qualitätsentwicklung" eingerichtet, das u.a. eine Abteilung "Bildungsmonitoring " ausweist und für die externe Evaluation (Inspektion) der Schulen zuständig ist.¹⁹¹

Einen bisher nicht genannten Hintergrund für die hessische Entwicklung, der allerdings auch für alle übrigen Bundesländer gilt, stellen die Entscheidungen der europäischen Erziehungsminister-Konferenzen dar. Im Kontext zur Regelung für die hessische Lehrerbildung sind dies die Beschlüsse von Bologna 1998, die europaweit die Einführung von Bachelor- und Masters-Studiengängen vorsehen. Hessen hat sich allerdings im Unterschied zu einem Teil der übrigen Bundesländer entschlossen, die Ausbildung in Studienseminaren für die zweite Phase der Lehrerbildung (Referendariat) beizubehalten, diese allerdings analog zu den Hochschulen zu modularisieren.

5.1.5 Europäische und hessische „Benchmarks“

Für die Schulentwicklung wiederum gelten fünf europäische "Benchmarks für die Erziehungssysteme in Europa ", die mit dem so genannten "Lissabon Prozess 2000 " verbunden sind:

Bis zum Jahr 2010 sollen alle Mitgliedsstaaten die Zahl der Schüler ohne Schulabschluss um die Hälfte verringern, ebenso den Prozentanteil der in Deutschland als " Risikogruppe " bezeichneten Schülerinnen und Schüler im Alter von

¹⁹¹ HSCHG in der Fassung v. 29.11.2004 GVBl. I S. 330/351§ 99b " Institut für Qualitätsentwicklung" Hessisches Lehrerbildungsgesetz v.29.11.2004 GVBl. I S. 330 Paragraph vier" Trägereinrichtungen der Lehrerbildung"Abs.3.

15 Jahren mit Minderleistungen in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften. Außerdem soll bis zu diesem Zeitpunkt das Ungleichgewicht zwischen Jungen und Mädchen bei den Abschlüssen in Mathematik, Naturwissenschaften und technologischen Fächern um die Hälfte verbessert werden. (Die Konferenz der Europäischen Erziehungsminister hat in Thessaloniki 2003 auf das realistischere Maß von 20% reduziert.) Zwei weitere Ziele betreffen die Hochschulabschlüsse der Bevölkerung zwischen 25 und bis zu 59 Jahren; 80% oder mehr sollten eine höhere Schulausbildung erreicht haben. Kongruent dazu soll die Beteiligung an Prozessen des lebenslangen Lernens der Altersgruppe zwischen 25 bis 64 Jahre nicht unter 10% liegen.¹⁹²

¹⁹² European Commission proposals 5 European benchmarks for education and training systems in Europe, Brussels, 20 November 2002, IP /02 / 1710:

"Responding to the challenges set by the Lisbon European Council of making Europe, by 2010, the most competitive and dynamic knowledge based economy in the world, the European Commission and the member states are working on the definition and implementation of joint objectives for education and training systems.

1. *By 2010, all member states should have at least halve the rate of early school leavers, in reference to the rate recorded in the year 2000, in order to achieve an EU-average rate of 9% or less. The current EU-average is of 19%, whereas the 3 best performing EU countries (Sweden, Finland and Austria) show an average of 10,3%. The rate is currently of 45% in Portugal, 29% in Spain and 26% in Italy.*
2. *By 2010, all member states will have at least halved the level of gender imbalance among graduates in mathematics, science and technology, whilst securing an overall significant increase of the total number of graduates compared to the year 2000.*
3. *By 2010, member states should ensure that the average percentage of 25- 59 years olds in the EU with at least upper secondary education reaches 80% or more. ... Currently, the 3 best performing EU countries (Germany, Denmark, and Sweden) show an average of 83%, whereas Portugal has an average of 21%, Spain of 42% and Italy of 46%.*
4. *By 2010, the percentage of low-achieving 15 year olds in reading, mathematical and scientific literacy will be least halved in each member state. Much remains to be done to improve performances and raise the quality of education and training in Europe overall to the levels of the best in the world (Japan, Finland). A far too high level of very low performers is present in our schools, with consequences in terms of employment, social inclusion, personal development and subsequent learning. Special efforts should be made at least to halve their numbers by 2010. According to the recent PISA study from the OECD, current attainment levels in reading literacy (15-year olds) score 498 in the EU, 504 in the USA and 522 in Japan. The average of the 3 best performing EU member states (Finland, Ireland and the United Kingdom) is of 535.*
5. *By 2010, the EU-average level of participation in lifelong learning should be at least 15% of the adult working age population (25 -64 age group) and in no country should it be lower than 10%.The current EU-average is of 8,4% (meaning that for any period of a month, 8,4% people will have participated in education and training activities), with an average of 19,6% for the 3 best performing member states (the United Kingdom, Finland and Denmark)."*

Die hessische Landesregierung hat im Rahmen der neuen Verwaltungssteuerung allen Ressorts den Auftrag erteilt, bis zum Jahre 2005 "strategische Ziele" zu definieren (ausführlicher dargestellt im folgenden Abschnitt). Das Kultusministerium hat nach einem internen Diskussionsprozess vier solcher „strategischer Ziele“ festgelegt. Sie korrespondieren weitgehend mit den Benchmarks des Lissabon Prozesses:

1. Am Ende des zweiten Grundschulbesuchsjahres sollen alle Schülerinnen und Schüler sinnerfassend altersgemäße Texte lesen können,
2. Verringerung der in der PISA-E Studie definierten Risikogruppe (Hessen 27 Prozent) um ein Drittel/Verbesserung der Lesekompetenz bei Schülerinnen und Schülern des Sekundarstufe I,
3. Verringerung der Anzahl der Schulentlassenen ohne Hauptschulabschluss um ein Drittel,
4. Verringerung des Anteils der Absolventen in 15 definierten Berufen des dualen Systems, die den theoretischen Teil der Berufsabschlussprüfungen nicht bestehen, um ein Drittel,

Im Zusammenhang mit der Europäisierung/Internationalisierung von Schulentwicklung sollte die interessante Verbindung zu den europäischen Benchmarks gezeigt werden, obwohl gerade auch Hessen besonderen Wert auf die mit der Kulturhoheit verbundenen eigenen, von Brüssel unabhängigen, Entscheidungen legt. Offensichtlich sind die inhaltlichen und strukturellen Probleme der Schulentwicklung "grenzenlos", entziehen sich "länderspezifischen" Einstellungen und erzwingen aus einer systematischen Logik heraus analoge Reaktionen.

Hessen hat im Kontext zur "Neuen Verwaltungssteuerung" im Unterschied zu anderen Bundesländern mit den strategischen Zielen im Kultusressort nicht mehr nur auf der Ebene des bürokratisch-administrativen Modells (M. Weber), sondern bereits auf der Ebene des Modells von "Autonomie und strategischer Steuerung" reagiert. In ihrer "empirischen Annäherung" auf der Basis von Experteninterviews in

Kultusministerien kommen Dederling/Kneuper/Tillmann¹⁹³ zu der vorsichtigen Einschätzung, dass in dem Ministerium, in dem sich die strategische Steuerung als akzeptierte Praxis am weitesten durchgesetzt zu haben scheint, sowohl auf der inhaltlichen wie auch auf der politischen Ebene ein eher vorausschauender und kompetenter Umgang mit der PISA-Studie findet, als in dem Ministerium, in dem hierarchisches Vorgehen besonders dominant erscheint.

Aufgrund der "flachen Hierarchie" der Bildungsadministration in Hessen mit nur noch einer Umsetzungsebene, den 15 Staatlichen Schulämtern, und der auf der legislativen Ebene gesetzten politischen Vorgabe der Entwicklung stärker selbstständiger Schulen mit der Vorgabe, Schulprogramme zu erstellen und zu evaluieren, konnte unmittelbarer und direkter auf die Ergebnisse der internationalen Vergleichsstudien und darüber hinausgehender Ländervergleiche reagiert und "gesteuert" werden. So wurde z. B. die mit dem SINUS-Projekt verbundene Veränderungen des mathematisch-naturwissenschaftlichen Unterrichts rasch über die vorher im BLK- Modellversuch beteiligte relativ geringe Zahl der Schulen durch eine zwischen dem Kultusministerium und den Staatlichen Schulämtern abgestimmte Strategie auf vergleichsweise zu den anderen Bundesländern größere Anzahl von Schulen ausgedehnt.

Unterstützt wurde dies durch die Einrichtung der bereits erwähnten Fachberatungen. In den Schulämtern gab und gibt es aufgrund der Erfahrungen und Erkenntnisse aus der internationalen Zusammenarbeit unterschiedliche regionale Entwicklungs- und Steuerungsmodelle.

Nachfolgend wird auf internationale Projekte, die mit direkten Einflüssen auf das Steuerungsverhalten der Staatlichen Schulämter verbunden sind, ausführlicher eingegangen:

1. Internationales Netzwerk innovativer Schulsysteme (INIS I und II - 1997 bis 2003)

¹⁹³ Dederling, K., Kneuper, D., Tillmann, K.J.: Was fangen "Steuerleute" in Schulministerien mit Leistungsvergleichsstudien an? Eine empirische Annäherung. Zeitschrift für Pädagogik-49. Jahrgang 2003 – 47. Beiheft S. 174.

2. Qualitätspartnerschaft der Regionen ((QPR - 2000 bis 2003)

- 3 "The Standing International Conference of Central and General Inspectorates of Education - SICI " (Mitgliedschaft in seit 1998) und das Projekt "Effective School Self-Evaluation – ESSE" (2001 bis 2003).

Das Staatliche Schulamt Frankfurt entwickelte, wie bereits erwähnt, ein neues Steuerungsmodell in Kooperation mit den damaligen Landesinstituten und den Studienseminaren – „Modellregion Frankfurt“ - , das erstmals auf dem OECD/CERI – Seminar im Oktober 1999 in Rheinfelden (Schweiz) vorgestellt und später im Rahmen des BLK-Modellversuchsprogramms " Qualität in Schule" weitergeführt wurde.¹⁹⁴

Aufgrund der Informations- und Kooperationsstrukturen auf der Ebene der Staatlichen Schulämter wurde über Grundsatztagungen , Koordinationsrunden und in Dienstbesprechungen mit dem Ministerium über die jeweiligen Entwicklungsprojekte in den einzelnen Ämtern aktuell und ausführlich informiert. Für die Öffentlichkeit zugängliche Informationen sind in der Zwischenzeit über die jeweilige Homepage der Ämter zu erhalten.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die internationalen Vergleichsuntersuchungen einschließlich der Studien über die "erfolgreichen PISA-Länder " für die bildungspolitischen Entscheidungen in Hessen zur Folge hatte, an der Weiterentwicklung der stärker selbstverantwortlichen (teilautonomen) Schule konsequent festzuhalten, die damit verbundene Ergebnisverantwortung/ Rechenschaftslegung (accountability) der Einzelschule öffentlich zu machen und die regionale Entwicklung unter Steuerungsgesichtspunkten (Staatliche Schulämter, Schulträger) auszubauen.

¹⁹⁴ Roediger,H.: "Modellregion Frankfurt " - ein Kooperationsprojekt zwischen den Unterstützungssystemen Pädagogisches Institut, Staatliches Schulamt und Studienseminare. In: Die Vielfalt orchestrieren. Steuerungsaufgaben der zentralen Instanz bei größerer Selbstständigkeit der Einzelschulen. Studienverlag. Innsbruck-Wien-München 2000 S. 39 ff.

5.2 Internationale und europäische Projekte mit Steuerungsrelevanz für regionale Schulentwicklung

5.2.1 Internationales Netzwerk Innovativer Schulsysteme (1998 bis 2003)

Im Jahre 1996 wurde der Carl-Bertelsmann-Preis der Bertelsmann-Stiftung dem Durham Board of Education in Ontario/Kanada verliehen. Aufgrund einer internationalen Recherche hatte die Stiftung in den Ländern Kanada, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Schottland, Schweiz, Deutschland und Ungarn Regionen herausgefunden, die besonders innovative Schulsysteme aufwiesen. Durham, nahe der Millionenstadt Toronto gelegen, hatte zum damaligen Zeitpunkt mit Norm Green einen Erziehungsdirektor mit dem Schwerpunkt Lehr- und Lernstrategien, dem es gelang, durch gezielte Fortbildungsangebote für Lehrkräfte und die Einbeziehung der Eltern in die Schulentwicklung entscheidende und innovative Impulse für die Region zu geben.¹⁹⁵

Im Jahre 1997 gründeten Vertreter von Schulen und der Bildungsadministration der nominierten Ländern auf Initiative der Bertelsmann-Stiftung das „Internationale Netzwerk Innovativer Schulsysteme – INIS“. Ausgehend von der Erkenntnis, dass die Innovationskraft der Schulsysteme gestärkt werden sollte, wurde insbesondere auf einen Wissenstransfer zwischen Schulen und Schulsystemen im internationalen Vergleich und die Entwicklung und Verbreitung beispielhafter Lösungen für eine Schulsystem-Reform Wert gelegt. Es sollten die Charakteristika eines innovativen Schulsystems herausgearbeitet werden und insbesondere ein gemeinsames Qualitätsverständnis in Schulen entwickelt werden. Ergänzend dazu stand die Frage der Qualifizierungsangebote für alle an der Schule beteiligten Personengruppen - Schulleiter, Lehrkräfte, Eltern aber auch "Systemvertreter" an.

Hessen war auf der Gründungsveranstaltung des Netzwerkes in Gütersloh im September 1997 durch Kultusminister Holzapfel persönlich und den Leiter der Grundsatzabteilung, Frommelt, vertreten. Dies gab wohl, neben der Vorreiterrolle bei der Entwicklung der stärker selbstständigen Schule, mit dem Ausschlag, dass Hessen

¹⁹⁵ Er wurde als Mitarbeiter in dem INIS-Projekt ebenso gewonnen, wie der Erziehungsdirektor des zweiten Preisträgers, des schottischen Councils North-Lanarkshire, Michael O'Neill.

sich als eines von vier Bundesländern neben Nordrhein-Westfalen, Bayern und Sachsen, an dem Projekt beteiligen konnte.

Als zuständiger Referatsgruppenleiter für Schulentwicklungsfragen wurde H. Schnell mit der Federführung für dieses Projekt betraut. Für die Teilnahme an diesem Projekt sollten zwei Schulen gewonnen werden, die nach Möglichkeit in einem Verbund/Netzwerk bereits zusammenarbeiteten. An dieser Stelle wurde bereits eine Unklarheit deutlich: obwohl das Projekt im Titel von "innovativen Schulsystemen" spricht, wurden bis zum Ende dieses Projektes im Verständnis der teilnehmenden Schulen und zum Teil auch der sogenannten nationalen Koordinatoren aus den deutschen Ministerien darunter "innovative Einzelschulen" verstanden. Der Grund dafür ist mit darin zu sehen, dass das Bewusstsein regionaler Schulentwicklung, heute "Bildungsregionen" noch nicht vorhanden war.

In Vorgesprächen mit den Schulleitungen der hessischen Versuchsschulen wurde abgeklärt, dass die Steinwaldschule in Neukirchen (IGS) zusammen mit der Beruflichen Schule Schwalmstadt-Ziegenhain, die einen Großteil der Schülerinnen und Schüler der Gesamtschule nach Abschluss der Klasse 10 aufnimmt, an dem Projekt beteiligt werden sollten. Die Steinwaldschule hatte sich bereits in enger Kooperation mit dem Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung an dem Vorhaben "Arbeitsplatzuntersuchungen" unter Leitung von Dr. Döbrich ersten Evaluationsverfahren gestellt und zusätzlich Erfahrungen mit dem Kollegium in der Frage der Organisationsentwicklung und des Schulmanagements bei G. Regenthal gesammelt.¹⁹⁶

Auf der Grundlage des Innovationsverständnisses für das INIS - Projekt wurden drei Bereiche der Schul- und Schulsystementwicklung für das Projekt vorgeschlagen:

- „Growth and Change“ im Unterricht und im Schulmanagement
- „Quality and Standards“ der Schulentwicklung
- „Accountability“ in Schulen und Schulsystemen.

¹⁹⁶ Lohmann, A.: Führungsverantwortung der Schulleitung. Handlungsstrategien für eine innere Schulentwicklung. Luchterhand-Verlag, Neuwied, 1999.

Schulen und nationale Koordinatoren trafen sich im März 1998 in Edinburgh/Schottland zu einem Workshop, in dem die Themen "Wachsen durch Wandel " und " Evaluation " im Mittelpunkt standen. Die hessischen Vertreter bilanzierten am Ende folgende Erkenntnisse:

- über ein gemeinsames Grundverständnis der Pädagogen zur Frage, was gute Unterricht ist, gibt es in Schottland ein systematisches Evaluationsinstrument zur Konkretisierung der Ergebnisse schulischer Arbeit („How good is our school“)
- es gibt in anderen Ländern, besonders aber in Kanada, Unterrichtsmethoden und -verfahren, die systematisch und systemisch die Schulentwicklung einer Schule unterstützen.

Besonders beeindruckt hat die hessische Gruppe die Präsentation der schottischen Schulen aus der Region North-Lanarkshire. Für alle Schulen galt ein gemeinsames Motto: „ Die Ziele höher setzen - Anheben der Leistung für alle - Brechen der Verbindung zwischen Misserfolg und Minderleistungen.“ Die Präsentationen waren auf die Schlüsselbereiche von "How good is our school“ ausgerichtet.¹⁹⁷ Ausgelegt als Material war ein Bericht über die regionale Schulentwicklung. Er enthielt neben einer Darstellung der historischen, wirtschaftlichen Entwicklung der Region Ziele (targets) für das Schuljahr 1998/99. Zu ihnen gehörte zum Beispiel

- die Steigerung der Leistungen in Mathematik und Englisch für die nationalen Vergleichstests auf 85% für Lesen und Mathematik in P 2
- die Senkung der Abwesenheit von Schülerinnen und Schülern um 5%
- zwei Lehrkräfte aus jeder Schule erhalten eine Fortbildung für Englisch als Teil einer früheren Interventionsstrategie des Councils.

Die hessische Gruppe entschied sich spontan, mit dem Council Kontakt aufzunehmen, um sich vor Ort über die Arbeit zu informieren (Anmerkungen: Der

¹⁹⁷ North Lanarkshire Council. Department of Education 1998: Broschüren u.a. "Quality Framework" Standards & Quality Reports. Das Motto in Englisch lautet: „Aiming higher. Raising Achievement for All. Breaking the links between disadvantage and underachievement.“ Die key areas sind: Curriculum, Attainment, Learning and Teaching, Support for pupils, Ethos, Resources, management, Leadership and quality assurance, Raising Achievement (activities related to the education departments policy.

nationaler Koordinator bezeichnete spontan den Bericht als "sozialistische Planwirtschaft" und verdeutlichte damit, wie weit die unterschiedlichen Vorstellungen über eine regionaler Schulentwicklung 1998 auseinander lagen.) Aus diesem Kontakt entstand zwei Jahre später eine Qualitätspartnerschaft zwischen dem Landkreis Schwalm-Eder und North-Lanarkshire, die mit Austausch von Urkunden durch die Landräte vereinbart wurde und den Austausch durch Schulbesuche von Schulaufsichtsbeamten und Schulleiterinnen und Schulleitern vorsah.

Für die hessische Gruppe hatte die Tagung in Schottland zur Folge, dass frühzeitig über Transfermöglichkeiten nachgedacht wurde, da jeder Konferenzteilnehmer den Eindruck eines ungewöhnlichen Erkenntnisgewinnes hatte. Deshalb wurden im Schwalm-Eder-Kreis mit Unterstützung und begleitet durch das Staatliche Schulamt weitere Schulen in dieses Projekt einbezogen. Das Deutsche Institut für Internationale Pädagogische Forschung hatte in der Zwischenzeit die Arbeitsplatzuntersuchungen projektmäßig unter dem Titel "Schulentwicklung, Qualitätssicherung und Lehrerarbeit" landesweit organisiert. Dr. Döbrich, der auch offizieller Berater des INIS-Projektes war, erklärte sich bereit, den damit verbundenen Entwicklungsprozess zu begleiten. Nach dem Tagungsort benannt, entstand der "Heimarshäuser Kreis"¹⁹⁸, in dem Schulen der verschiedenen Schulformen mit dem schottischen Qualitätsinstrument zu arbeiten begannen. Ein nicht unwichtiges Nebenergebnis (unexpected sideeffect) war die deutsche Übersetzung von "How good is our school", ein aufgrund der kulturellen sprachlichen Differenzen durchaus nicht leichtes Unterfangen.¹⁹⁹

Der Einstieg in die Selbstevaluation fiel den beteiligten Schulen im Schwalm-Eder-Kreis nicht leicht, entwickelte aber auch eine eigene Dynamik, wie sich zum Beispiel an der Beruflichen Schule in Schwalmstadt-Ziegenhain zeigte: dort wurde ein Evaluationsinstrument "Bewertung der Lehrkräfte der Schule durch die Schüler" entwickelt und bundesweit auf Tagungen vorgestellt.

¹⁹⁸ Zu diesen Schulen gehörten neben den beiden „INIS-Schulen“ die Osterbachschule (Grundschule), Theodor-Heuss-Schule (Gymnasium), Burgsitzschule (Gesamtschule), Grundschule Schrecksbach.

¹⁹⁹ Stern, C., Döbrich, P. (Hrsg.) Wie gut ist unsere Schule? Selbstevaluation mit Hilfe von Qualitätsindikatoren. Verlag Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh 1999.

Unter Federführung des Staatlichen Schulamtes entwickelte sich die Kooperation mit dem schottischen Landkreis North - Lanarkshire mit gegenseitigen Besuchen von Schulleitungen und Schulaufsichtsbeamten/Inspektoren. Wechselweise wurden Schulen besucht, Schulpartnerschaften begründet und Erfahrungen ausgetauscht. Die Finanzierung erfolgte außerhalb des INIS Projektes zum Teil durch Drittmittel, Reisekosten wurden zum Teil selbst bezahlt. Die Auswertung der Schulbesuch erfolgte in der Regel in dem genannten Kreis von Schulen.

Neben der direkten projektbezogenen Arbeit mit den Schulen auf drei Jahreskonferenzen 1998, 1999 und 2000, die in der Regel neben zwei bis drei Schulvertretern auch "Steuerleute" aus der Bildungsverwaltung und Wissenschaftler aus den beteiligten Ländern zusammenführten, waren 2 Sommerakademien zu den Themen „Learning and Teaching“ und „ Leadership and Change“, die für die Lehrkräfte und Schulleitungen der beteiligten Schulen angeboten und von Norm Green geleitet wurden, von hoher Effektivität.

Die Projektleitung stellte aber spätestens auf der Jahreskonferenz in Salem im Jahr 1999 gemeinsam mit den nationalen Koordinatoren der Länder fest, dass das Thema "Rechenschaftslegung/Ergebnisverantwortung (accountability)" und damit implizit das Transferproblem auf der Steuerungsebene in den deutschen Bundesländern nicht entwickelt war. Obwohl die Stiftung bereits frühzeitig für das Projekt Prof. Kenneth Leithwood vom Center for Leadership Development, OISE/University, Toronto gewinnen konnte, der zu dieser Thematik grundlegende Ausarbeitung rechtzeitig vorlegte²⁰⁰, konnte zwar zwischen den deutschen nationalen Koordinatoren über die Notwendigkeit der Rechenschaftslegung eine Verständigung erzielt werden, ein entsprechendes Berichtswesen für die Bildungssysteme der beteiligten deutschen Länder wurde nicht vereinbart. Die Situation entsprach zu diesem Zeitpunkt der bereits erläuterten Darstellung in dem Bericht der Generaldirektion der Europäischen Kommission zum Bildungsmonitoring.

Der Projektleitung der Bertelsmann-Stiftung, den nationalen Koordinatoren, den begleitenden Experten und Wissenschaftlern wurde klar, dass eine Lösung

²⁰⁰ Leithwood, K.: Educational Accountability: The State of the Art. Bertelsmann, Gütersloh 1999.

dieses Problems nur auf der Basis eines gemeinsamen vereinbarten Qualitätssystems zu erreichen war. Diese Einsicht bildete die Grundlage für die zweite Phase des INIS Projektes, die von 2001 bis 2004 dauerte. Projektziel war die Entwicklung eines vergleichenden Steuerungsinstrumentes für die Einzelschule, damit verbunden ein globaler Ansatz für internationale Vergleiche unter dem Titel "Qualitätsentwicklung von Schulen auf der Basis internationaler Qualitätsvergleiche".

Parallel dazu führte die Stiftung im Oktober 2001 im Rahmen des internationalen Netzwerkes in Berlin eine "Fall Academy for School Inspectors" durch. Auf dieser internationalen Tagung, an der circa 100 Vertreter aus den Ministerien, Schulaufsichtsbeamte und Schulleiter aller Bundesländer und dem Ausland teilnahmen, wurde nicht nur ein Erfahrungsaustausch über die Funktion der Steuerung von Schulen und Schulsystemen ermöglicht, es wurde gleichzeitig ein weltweites Kontaktnetz geknüpft. Das Einleitungsreferat wurde von Michael Fullan, OISE, University of Toronto, zum Thema „Leiten in einer Kultur des Wechsels“ (Leading in a culture of change.) gehalten. Die wesentlichen Aussagen sind in seinem Buch „The new meaning of educational change“ nachzulesen und werden noch aufgegriffen.²⁰¹ Vertreten waren u.a. John Mc Beath, Schottland, Johan van Bruggen, Niederlande, Bill Maxwell, Schottland, Michael Schratz, Österreich, Alan Boyle und Jim Learmonth, England, Frank Calzi, Vince Coppola, USA. Leider gibt es von dieser Tagung keine über die Tagungsmappen hinausgehende Veröffentlichung.

Diese Tagung hat nicht nur den hessischen Teilnehmerinnen und Teilnehmer, besonders aber auch den Systemvertretern "aus den Bundesländern deutlich aufgezeigt, welche Wegstrecke zu einem Bildungsmonitoring und einer Steuerung der Schulsysteme im internationalen Vergleich noch zurück zu legen ist.

Am zweiten Teil des INIS-Projektes beteiligte sich Hessen mit einem Schulverbund von zwei Grundschulen und einer Gesamtschule mit Oberstufe aus

²⁰¹ Fullan, M.: The new meaning of educational change. Irwin Publishing Ltd., Toronto, 2001.

der Gesamtgemeinde Dreieich.²⁰² Die Entscheidung, das Projekt nicht mit den beiden Schulen aus dem Schwalm-Eder-Kreis fortzusetzen, hing mit der Entwicklung eines hessischen EU-Sokrates 6.1 Projektes mit dem Titel "Qualitätspartnerschaft der Regionen" zusammen. Darüber wird anschließend berichtet.

In der neuen Projektstruktur wurde wiederum ein Schulaufsichtsbeamter aus dem zuständigen Staatlichen Schulamt in Offenbach für die Steuerung eingesetzt. Ohne eine Unterstützung durch die Schulaufsicht, dies hatte sich im Schwalm-Eder-Kreis gezeigt, war eine regionale Entwicklung mit entsprechenden Transfers kaum möglich, aber auch die Steuerung der Schulentwicklungsprozesse der beteiligten Schulen wurde administrativ und mit zusätzlichen Ressourcen begleitet.

Als Grundlage für die Schulentwicklung und die Qualitätsvergleiche hatte die Projektleitung der Bertelsmann-Stiftung in Zusammenarbeit mit der Firma Booz, Allan & Hamilton und unter Beteiligung einer internationalen „Task Force“ sowie der nationalen Koordinatoren 5 Qualitätsdimensionen und dazugehörige 25 Kriterien entwickelt. Aus der Erfahrung im Umgang mit dem schottischen Qualitätsinstrument wurde die Zahl der Dimensionen und Kriterien reduziert, um das Instrument leichter handhaben zu können:

1. Bildungs- und Erziehungsauftrag mit den Kriterien: Fach- und Sachkompetenz, soziale Kompetenz, Lern- und Methodenkompetenz, Selbstkompetenz und Fähigkeit zu kreativem Denken, praktische Kompetenz, Erfüllung der Anforderungen aufnehmender Schulen, Erfüllung der Anforderungen der Berufswelt
2. Lernen und Lehren mit den Kriterien: Lern- und Lehrstrategien, ausgewogener Unterricht, Bewertung von Schülerleistungen
3. Führung und Management mit den Kriterien: Leitbild und Entwicklungsvorstellungen, Entscheidungsfindung, Kommunikation,

²⁰² Ludwig-Erk-Schule (GS), Schillerschule (GS) und Weibelfeldschule (KGS mit Oberstufe).

operatives Management, Motivation und Unterstützung, Planung, Implementierung und Evaluation, Personalentwicklung

4. Schulklima und Schulkultur mit den Kriterien: Schulklima, Beziehungen innerhalb der Schule, Beziehungen der Schule nach außen, Förderung positiven Verhaltens, Unterstützungssystem für Schüler und Schülerinnen
5. Zufriedenheit der Kunden: Erfüllung der Bedürfnisse der SchülerInnen (Schülerwahrnehmung), Erfüllung der Bedürfnisse der SchülerInnen (Elternwahrnehmung), Zufriedenheit der LehrerInnen.²⁰³

Für diese Qualitätsdimensionen und Kriterien wurden entsprechende Evaluationsbogen (Fragebogen) zusammen mit den Schulen entwickelt, die die Basis für die Qualitätsvergleiche bilden. Dabei wurden die Schulen bezogen auf ihr sozio-ökonomisches Umfeld Clustern zugeordnet. Die Fragebögen wurden von den Mitgliedern der „Task Force“ (u.a. Dr. Döbrich vom Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung) überprüft und während der ersten Durchführungsphase weiterentwickelt. Zur Unterstützung der Schulen bei der Bewertung der Daten wurden zusätzliche Seminare angeboten, an denen Lehrkräfte, in Hessen aber auch der zuständige Schulaufsichtsbeamte, teilnahmen. Anzumerken ist, dass sich mit der Datenerfassung und -rückmeldung ein neues Aufgabengebiet erschließt, das eng mit der Frage verbunden ist, im Rahmen welcher administrativen Struktur künftig externe und/oder interne Evaluationsdaten erfasst, bearbeitet und zurückgemeldet werden. Hinzu kommt jedoch entscheidend die Frage, wer die Schulen berät und unterstützt, nach dem die Daten ausgewertet und bewertet sind.

Nach Abschluss des INIS-Projektes im Jahre 2004 bot die Bertelsmann-Stiftung den Kultusministern der Länder an, auf vertraglicher Basis das Qualitätsinstrument zur Verfügung zu stellen. Erwartet wurde unter anderem, dass die Kultusministerien zur Unterstützung der Schulen Fortbildungsangebote einrichten. Diese Initiative der Bertelsmann-Stiftung wurde in Hessen bisher nicht aufgegriffen. In der Zwischenzeit

²⁰³ Stern, C., Mahlmann, J., Vaccaro, E. (Hrsg.), 1. Vergleich als Chance. Schulentwicklung durch internationale Qualitätsvergleiche - Grundlagen. Verlag Bertelsmann Stiftung Gütersloh 2003 S. 62.
von den gleichen Hrsg. 2. Spieglein, Spieglein. Schulentwicklung durch internationale Qualitätsvergleiche - erste Erfahrungen. Verlag Bertelsmann-Stiftung Gütersloh 2004.

bietet die Stiftung den Schulen das Qualitätsinstrument im Internet an. Eine Untersuchung über die Nutzung in Hessen ist bisher nicht bekannt. Es soll an den sog. Club of Rome – Schulen, die bundesweit als besonderes Projekt eingerichtet wurden und damit auch an den in diesem Projekt beteiligten hessischen Schulen eingesetzt werden.

Dedering und Tillmann von der Universität Bielefeld haben im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung eine empirische Studie zur Evaluation des 2. Teils des INIS-Projektes durchgeführt. Sie hinterfragen dabei nicht mehr grundsätzlich die Einführung eines Qualitätsinstrumentes zur Steuerung und Evaluation. Dies gehörte wohl auch nicht zu ihrer Auftragslage. In ihren Schlussfolgerungen und Empfehlungen gehen sie auf das Folgeprojekt "Bessere Qualität in allen Schulen" ein, das als Transferprojekt bis zum Jahr 2008 angelegt ist. Es trägt den Titel "Selbstevaluation in Schulen (SEIS)" und kann verbunden mit einer Software zur Datenerhebung und –auswertung von den einzelnen Schulen gekauft werden. Es ist internetfähig und wird begleitet von Zugriffsmöglichkeiten auf eine Toolbox und auf das Netzwerk innovativer Schulen in Deutschland, das von der Bertelsmann-Stiftung gepflegt wird. In der Studie werden sowohl Empfehlungen für die Ebene der Einzelschule als auch die der Stiftung und der Kultusminister der Länder gegeben. Letztere ist wie folgt formuliert: "Die Ergebnisse unserer Evaluationsstudie weisen darauf hin, dass es sich bei dem Steuerungsinstrument um ein effektives Verfahren zur internen Schulevaluation handelt. Wir empfehlen der Bertelsmann-Stiftung deshalb, ihr Instrument den zuständigen Schulministerien als ein solches zu präsentieren und seinen Einsatz zu empfehlen. Ergänzt durch Verfahren der externen Leistungsüberprüfung - etwa Lernausgangsuntersuchungen oder Vergleichsarbeiten in unteren Jahrgängen - kann es als Element eines umfassenden neuen Steuerungsmodells sinnvoll eingesetzt werden und somit einen Beitrag zur Qualitätsverbesserung leisten."²⁰⁴

Zweifellos hat die Bertelsmann-Stiftung mit dem INIS-Projekt eine wirkungsvolle Initiative ergriffen, die zu einem neuen Qualitätsdenken in den Schulen und in der Bildungsverwaltung geführt hat. Die Beteiligung von nur wenigen Schulen hatte zumindest in Hessen aufgrund der Transferprozesse sowohl im Kultusministerium als

²⁰⁴ Dedering, K./Tillmann, K.-J. „, Qualitätsentwicklungen auf dem Prüfstand – die Arbeit des INIS-Netzwerkes der Bertelsmann-Stiftung. Bielefeld, Mai 2005 S. 39.

auch in der Bildungsverwaltung, besonders bei den Staatlichen Schulämtern, eine Signalfunktion gehabt. Sowohl die Übersetzung des schottischen Qualitätsinstrumentes als auch die von der Bertelsmann-Stiftung zur Verfügung gestellten Plakate über das Qualität Instrument fanden in den Schulen breiten Absatz.

Sehr weit ist die Auswirkung der INIS-Projekte in Niedersachsen gediehen. Der Leiter der Steinwaldschule in Neukirchen/Schwalmstadt, A. Lohmann, brachte seine Erfahrungen aus den INIS-Projekten und aus der hessischen Schulentwicklung als Referent für Qualitätsentwicklung seit 2001 im Niedersächsischen Kultusministerium ein. Unter seiner Federführung entstand bereits 2002 das Konzept einer Schulentwicklung in Netzwerken auf der Basis eines Orientierungsrahmen, der allerdings sechs Qualitätsdimensionen und 32 Qualitätsmerkmale umfasst, künftig aber aufgrund einer Vereinbarung zwischen der Bertelsmann-Stiftung und dem Kultusministerium in Hannover durch das INIS-Instrument ersetzt wird. Für die Unterstützung der Qualitätsentwicklung und -sicherung wurde im Jahre 2004 in Niedersachsen begonnen, mit Unterstützung des niederländischen Inspektorats eine Schulinspektion aufzubauen. Beratung und Kontrolle sollten getrennt werden. Damit stellt sich für Niedersachsen die Frage der Steuerung der Schulentwicklung anders als in Hessen.

Die Bertelsmann-Stiftung lädt regelmäßig hochrangige Vertreter der Kultusministerien der Länder zum "Gesprächskreis Schulentwicklung in Deutschland" ein. Zu diesen Gesprächskreisen mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten werden internationale Experten und Wissenschaftler geladen. Damit leistet die Stiftung einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Entwicklung eines bildungspolitischen Grundverständnisses bei den so genannten "Systemvertretern". Beispielhaft wird dies in dem Heft 3 deutlich: "Balancen der Verantwortungen: Steuerung der Schulentwicklung".²⁰⁵ Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollten u.a. gegen Ende der Tagung (Januar 2002) in verschiedenen Tischgruppen das "Steuerungssystem eines 17. Bundeslandes" entwickeln und dokumentieren: übereinstimmend wurde die selbstständige Schule mit ihrem Schulprogramm, der Budgetverantwortung und einer Berichtspflicht als Basis für die Steuerung des

²⁰⁵ Gesprächskreis Schulentwicklung in Deutschland. 3. Thema: "Balancen der Verantwortungen: Steuerung der Schulentwicklung". Dokumentation für die Teilnehmer am Gesprächskreis. Bertelsmann-Stiftung 2002.

Systems beschrieben. Den Ministerien wurde die normative Führung bei den Bildungszielen, der Lehrerbildung, den Studentafeln und der Schulpflicht zugeschrieben, gleichzeitig die Aufgabe der Unterstützung. Die Bedeutung einer regionalen/kommunalen/ schulaufsichtlichen Steuerung wurde ebenfalls herausgehoben. In allen Dokumentationen der 5 Tischgruppen wurde für die externe Evaluation eine besonderer "Agentur " oder" Inspektion" vorgesehen. Betrachtet man die bundesweiten Entwicklungen des Jahres 2005, bestätigen diese die konzeptionellen Vorstellungen.

Der Einfluss der Bertelsmann Stiftung in Fragen der bildungspolitischen Entwicklungen und der Steuerung von Schulentwicklungsprozessen ist in den letzten Jahren auf die Bereitschaft der Bildungsadministrationen und der Schulen gestoßen , relativ vorurteilslos diese Angebote zur Unterstützung, Information und zum Erfahrungsaustausch zu akzeptieren. Gleichwohl ist auf der Ebene des Kultusministeriums in Hessen eine gewisse Zurückhaltung erkennbar, eigene bildungspolitischen Vorstellungen dem Einfluss der Stiftung zu unterwerfen. Dies könnte eine Erklärung für das bisherige Offenhalten in der Frage der Übernahme/und /oder der Unterstützung für den Einsatz des INIS-Instrumentes sein.

Abschließend möchte ich aus dem nicht veröffentlichten Evaluationsbericht am Ende des INIS I – Projektes von H.G. Rolff zitieren, der bezogen auf die angesprochener Problematik auch für den zweiten Teil des Projektes gilt. Es soll damit nicht die grundsätzlich positive Wirkung des Projektes kritisiert sondern nur ein Detail bezüglich der Steuerungsproblematik aufgezeigt werden:

"Von Anfang bis zum Ende wurde nicht ganz klar, was die Botschaft des Projektes sein sollte: ein Netzwerk innovativer Schulensysteme aufzubauen oder mit einem Netzwerk innovativer Schulen zu experimentieren oder ein überzeugendes Konzept des Zusammenwirkens von innovativen Schulen und innovativen Schulsystemen zu erarbeiten.

INIS begann als Netzwerk innovativer Schulsysteme, führte Schulsysteme auch im Titel, arbeitete aber zunehmend als Netzwerk innovativer Schulen. Es ist auch bezeichnend, dass es eine Berichtspflicht nur für Schulen gab, ebenso fast nur

commitments mit Schulen und nicht mit Systemvertretern.... Eine stärkere Konzentration auf die Schulsystemebene und auf externe Evaluation zusätzlich zur internen wäre ertragreicher gewesen; denn über Innovationen von Schulen und über interne Evaluation wissen wir schon recht viel, über Systementwicklung und die Rolle der externen Evaluation wissen wir fast nichts. Insofern war „accountability“ das innovativste Teilprojekt von INIS.“²⁰⁶

Diese Unklarheit lag auch der Steuerungsfrage der Schulentwicklung im hessischen Teil des Projektes zu Grunde: einerseits war die systemische Entwicklung der " teilautonomen" Schule so weit fortgeschritten, dass alle Schulen bis zum Jahre 2002 ihr Schulprogramm der Schulaufsicht zur Zustimmung vorzulegen hatten, andererseits spielte das Schulprogramm im Rahmen des INIS-Qualitätsrahmens und der damit verbundenen Evaluation fast keine Rolle. Im Unterschied zu dem schottischen Qualitätsinstrument "Wie gut ist unsere Schule?", das sowohl für die interne als auch für die externe Evaluation durch die Schulinspektionen genutzt wird, ist bei INIS nur eine interne Nutzung bei der einzelnen Schule vorgesehen. Die Daten bleiben dort unter Verschluss, es sei denn, die Schule veröffentlicht diese selbst.

Der hessische Ansatz, dem Schulaufsichtsbeamten, der für die Frage der Qualitätsentwicklung in der Regionen zuständig ist, als regionalem Koordinator im Projekt auch den Zugang zu den Daten zu geben, wurde von den Schulen problemlos akzeptiert. Wichtig wäre gewesen, generell die Frage zu klären, ob die regionale Schulaufsicht von den Schulen zur Beratung und Unterstützung auf Grund der Erkenntnisse der internen Evaluation hätte genutzt werden können und sollen. Für die regionale Steuerung der Schulentwicklung und die Unterstützung von Schulen zum Beispiel im Bereich der Lehrerfortbildung oder der Qualifizierung von Schulleitungsmitgliedern hätte das Projekt aus den internationalen Erfahrungen heraus dafür mehr leisten können.

²⁰⁶ Rolff, H.G.: Evaluation eines Projektes der Bertelsmann-Stiftung mit dem Titel „International Network of Innovative Schoolsystems“, Dortmund, Oktober 2000. Unveröffentlicht.

5.2.2 *"Qualitätspartnerschaft der Region" - ein EU-Sokrates 6.1 Projekt (2000-2003)*²⁰⁷

Im Kontext zu dem INIS - Projekt wurde im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen dem Hessischen Kultusministerium, Abteilung Grundsatzfragen / Schulentwicklung und dem Projekt "Schulentwicklung, Qualitätssicherung und Lehrerarbeit (SEL)" des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) ein Antrag im Rahmen der Sokrates-Programme der Europäischen Kommission, Generaldirektion 12 - Bildung und Kultur, entwickelt, der im Kern der Frage der Implementation und Steuerung von schulischen Evaluationsprozessen im Rahmen regionaler Schulpartnerschaften nachgehen sollte.

Der Teilbereich 6.1 des Sokrates-Programms gehört zur Aktion "Beobachtung von Bildungssystemen, -politiken und -innovationen" und sieht einer Reihe von Maßnahmen vor, die den Informations- und Erfahrungsaustausch in Bildungsfragen zwischen den teilnehmenden Ländern verbessern und erleichtern sollen. Zu den prioritären Themen des Programms gehörten zu diesem Zeitpunkt u. a. - in Verbindung mit der Veröffentlichung der Kommission zur Qualität der schulischen Bildung in Europa: 16 Qualitätsindikatoren - die Indikatoren für die Schulentwicklung und ihre Evaluation. Der Antrag entsprach mit seinen nachfolgend aufgeführten Zielsetzungen diesen Vorgaben der Kommission und wurde für den Zeitraum 2001 bis 2003 bewilligt.

Das QPR - Projekt zielte darauf ab

- ein Basismodell der Selbstevaluation von Schulen zu entwickeln
- Qualitätspartnerschaften zwischen verschiedenen Systemen mit differierenden Traditionen der Schulevaluation unter Bewahrung der Kohärenz der Kulturen zu schaffen

²⁰⁷ Döbrich, P., O'Neill, Schnell, H., Schratz, M.: Qualitätspartnerschaft der Regionen - Europäische Indikatoren zu Schulentwicklungsplanung und deren Evaluation. Ein Sokrates 6. 1 Projekt der EU in 5 europäischen Ländern. Abschlussbericht. Zu beziehen über das Deutsche Institut für Internationale Pädagogische Forschung. Internetadresse: www.dipf./qpr.de

- gute praktische (best practice) Beispiele und Schwierigkeiten in Fragen der Evaluation auf Schul- und regionaler Ebene zu analysieren
- die Wirksamkeit von Evaluation auf regionalem Level zu unterstützen
- unterschiedliche regionale Steuerungsmodelle einschließlich des notwendigen Zeitrahmens und unerwarteter Nebeneffekte zu beschreiben
- Schlüsselbereiche für die zukünftige Entwicklung zu formulieren und
- eine Empfehlung für einen europäischen Evaluationsrahmen vorzuschlagen.

Das Projekt erhielt eine besondere Unterstützung durch die Tatsache, dass die Europäische Kommission ein Projekt der „Standing International Conference of General and Central Inspectorates in Education (SICI)“ für den gleichen Zeitraum bewilligte, das der Frage nach der Effektivität schulischer Selbstevaluation mit Hilfe von so genannten „joint-visits“ durch Schulinspektoren der beteiligten 14 Länder nachging (Effective School – Self Evaluation – ESSE)²⁰⁸. Zwischen den Projektleitungen, die in die jeweiligen Steuergruppen einen ständigen Vertreter entsandten, wurde vereinbart, dass Schulen aus dem QPR – Projekt in die Inspektionen von ESSE einbezogen werden.

An dem Projekt "Qualitätspartnerschaft der Regionen " beteiligten sich folgende fünf Länder: Portugal, Irland, Schottland, Österreich und Hessen. Als Regionen arbeiteten zusammen: das Staatliche Schulamt Fulda und der Landesschulrat für Oberösterreich, das Staatliche Schulamt Gießen/Vogelsberg und die irische Region Munster, das Staatliche Schulamt des Schwalm-Eder-Kreises mit dem schottischen North-Lanarkshire-Council und das Staatliche Schulamt Darmstadt mit dem Schulamt für die portugiesische Region Viseu.

Beteiligt an dem Projekt waren 34 Schulen aller Schulformen. Auf eine Darstellung der gesamten Projektorganisation und des Projektverlaufes wird an dieser Stelle

²⁰⁸ Zu der Einrichtung einer "Ständigen Internationalen Konferenz von Schuleinspektionen/Schulaufsichtsamtern " und dem EU-Sokrates 6.1 Projekt ESSE siehe die folgenden beiden Abschnitte.

verzichtet. Für die Projektergebnisse war entscheidend, dass sich die internationale Steuergruppe auf ein „gemeinsames Haus“ für die europäischen Indikatoren für die Schulentwicklung und deren Evaluation verständigt hatte, das auf den Säulen Wissensmanagement, Professionalität, Ethos und Ergebnisse aufbaute. Obwohl den Schulen für die Evaluation ihrer gemeinsamen konkreten Arbeitsvorhaben die "nationalen" Evaluationsinstrumente zur Verfügung gestellt wurden („How good is our school“ – Schottland; " Qualität in Schule (QUIS) " – Österreich; „Integrated evaluation of schools“ – Portugal; „Whole School Evaluation“ - Irland), entschieden sie sich bezogen auf ihre gemeinsamen Arbeitsvorhaben für die Entwicklung eigener empirischer Erhebungen.

Die Auswertung und der Zuordnung der Erhebungen und Instrumente aus der Arbeit der Schulen ermöglichte die Zuordnung von Qualitätsindikatoren, definiert als europäische Qualitätsindikatoren (E-Quality-Indicators) zu den genannten vier Säulen/Qualitätsbereichen:

1. Wissensmanagement mit den Indikatoren: Curriculum, Lernen und Lehren, Unterstützung für Schülerinnen und Schüler, Lernumfeld
2. Ergebnisse mit den Indikatoren: Kenntnisse, soziale und kulturelle Kompetenzen, Persönlichkeit, praktische Fähigkeiten
3. Ethos mit den Indikatoren: Respekt innerhalb der Schule, Respekt in der Region, globaler Respekt, Nachhaltigkeit
4. Professionalität mit den Indikatoren: Lehrkräfte, Schulmanagement, Schulprogramm und Evaluation, Ressourcen.

In den Empfehlungen für einen europäischen Evaluationsrahmen resümiert der Bericht:

" Das QPR-Projekt zeigt einen kausalen Zusammenhang zwischen den großen europäischen Zielen und Vorhaben und jeder einzelnen Schule, die Evaluation und Verbesserung der Schulentwicklung möglich machen. Es gibt eine systemische Kette

von Aktionen und Reaktionen zwischen den verschiedenen Bildungsebenen auf der Basis einer vertikalen Kohärenz durch das gesamte System. Diese Beziehungskette erfordert eine gemeinsame Sprache und ein wachsendes gemeinsames Verständnis über die Meinungen und die Implementation von Qualität. Wie in allen Lernprozessen ist ein klares Bewusstsein für die Notwendigkeiten und Verbesserungsmöglichkeiten erforderlich. Schüler und Schülerinnen sind normalerweise nicht nur in einer einzelnen Schule, wohl aber in einer Reihe von Einrichtungen von der Vorschule bis zur höheren Schulbildung. Deshalb ist die Kohärenz in den Systemen eine Voraussetzung für Bildungsqualität. Ein zentrales Ergebnis des QPR-Projektes ist die Erkenntnis, dass es eine professionell lernende Gemeinschaft auf der horizontalen Ebene der Schularten und in der vertikalen Richtung durch das gesamte System geben muss.²⁰⁹

Der Abschlussbericht endet mit der Aussage, dass für die Entwicklung der Schulqualität ein regionaler Kontext eine wichtige Voraussetzung ist. Um diese Prozesse in Gang zu setzen ist eine gemeinsame Vision erforderlich. Aus Sicht der Beteiligten am QPR-Projekt heißt sie: "Gemeinsam lernen und erfolgreich sein".

Für die Diskussion der Frage, wie die Steuerung von komplexen Schulentwicklungsprozessen erfolgen könnte, sind die Erfahrungen im Bereich des Staatlichen Schulamtes Gießen/Vogelsberg in den Bericht eingegangen. Sie zeigen ein alternatives Steuerungsmodell für die regionale Qualitätsentwicklung, das sich im Rahmen der Partnerschaft zwischen dem Amt und Munster (Irland) entwickelt hat. Weder ein "top down Modell" noch ein "bottom up - Prozess" allein, sondern eine gute Mischung von beiden waren in der Arbeit der Partner die Basis für den Erfolg. Eines der Hauptziele war es, die Schulebene als Entscheidungsebene herauszuheben.

An dieser Stelle soll noch einmal auf die Akzeptanzfrage der Schulaufsicht in Fragen der Qualitätsentwicklung hingewiesen werden, die aufgrund des Spannungsfeldes zwischen Beratung und Kontrolle immer wieder in der wissenschaftlichen Literatur aufgezeigt wird (s.a. den historischen Teil der Arbeit). Die Lösung in der Projektsteuerung war ein "regionaler Koordinator" als Gelenkstück zwischen den

²⁰⁹ QPR-Abschlussbericht S. 62 – Übersetzung vom Autor.

Schulen und der Schulaufsicht. Alle vier hessischen Staatlichen Schulämter in dem Projekt bedienten sich für die Prozessbegleitung in der Region mit großem Erfolg einer solchen Lösung. Bei der Personalausstattung der Staatlichen Schulämter in Hessen wird es neben den Fachberatungen künftig mit großer Sicherheit derartige Koordinatoren für die Qualitätsentwicklung und Evaluationsberatung geben.

In dem Projekt war es wichtig, dass die Schulleiter der beteiligten Schulen unterstützt und zugleich in eine Feed-back-Struktur eingebunden wurden. Deshalb wurde eine Steuergruppe gebildet, die aus dem für das Pilotprojekt verantwortlichen Schulaufsichtsbeamten, dem vom Schulamt beauftragten Koordinator, einem Schulleiter und ein bis zwei Lehrkräften der beteiligten Schulen bestand. Wichtig war auch die Einbeziehung der Schülerinnen und Schüler in die Qualitätsentwicklung durch die Mitarbeit an Fragebogen, die Berichte über eigene Erfahrung und die Hinweise auf Schwächen in der Planung.

Für das Gelingen der Prozesse in den Schulen war die Teambildung der beteiligten Lehrkräfte entscheidend. Die Teams arbeiteten eng mit den Partnerschulen zusammen und entwickelten in relativ kurzer Zeit einen hohen Grad von Professionalität und Bezug zum Prozess. Die Unterstützung der Schulleiterin/des Schulleiters war für den Erfolg des Selbstevaluationsprozesses unentbehrlich. Insbesondere die Ermutigung zur Initiative und zur Verantwortung wurde von ihnen geleistet.

Das Staatliche Schulamt Gießen/Vogelsberg hat bereits im Verlaufe des Projektes interessierte Schulen einbezogen und den damit verbundenen notwendigen Transfer geleistet. Das Netzwerk " Voneinander-Lernen" bildet heute die Grundlage für die pädagogische Qualitätsentwicklung der Bildungsregion.²¹⁰

5.2.3 The Standing International Conference of Central and General Inspectorates in Education - SICI

Zur Vorgeschichte: auf Anregung der Niederlande wurde im Jahr 1985 die "Konferenz der europäischen Schulaufsicht" von der OECD ins Leben gerufen.

²¹⁰ Informationen über das Netzwerk „Voneinander-lernen“ sind im Internet unter www.voneinander-lernen.de zu erhalten.

Entsprechend der Regeln der OECD sollte ein Anstoß zur internationalen Kooperation gegeben werden mit dem Ziel einer späteren autonomen Fortführung. Die Konferenz diene dem regelmäßigen Erfahrungsaustausch über Funktion und Stellenwert der Schulaufsicht in den Ländern Europas.

Über Thematik, Verlauf und Ergebnisse der Konferenz von 1989 in Straßburg berichtet die von der Kultusministerkonferenz entsandte Vertreterin, Frau Ministerialrätin Dr. Christ, wie folgt:

" Die Schulaufsicht befindet sich in vielen Ländern Europas in einer Krise und entsprechend auf der Suche nach der eigenen Identität. In allen europäischen Ländern ist das moderne Schulwesen durch vermehrte Selbstständigkeit der einzelnen Schule, der Lehrkräfte und auch der Schüler geprägt. Entsprechend muss sich die Schulaufsicht die Frage nach ihrem Stellenwert und ihrer Funktion im Gesamt der Erziehung stellen. Die Öffnung der Binnengrenzen in Europa lässt vermehrte Mobilität von Schülern und Lehrkräften erwarten. Die Schulaufsicht muss sich daher Gedanken darüber machen, wie sie Qualität des Schulwesens garantiert und doch die Öffnung auf andere Systeme ermöglicht."²¹¹

Am 22./23.11.1993 fand eine außerordentliche Sitzung zur "Zukunft der Konferenz europäischer Schulaufsicht" in Paris statt. Dort wurde beschlossen, die Konferenz unter der Bezeichnung "Ständige internationale Konferenz der Schulaufsicht in Zusammenarbeit mit der OECD" weiter zu führen. Das bestehende Forum sollte erhalten bleiben, um auf europäischer und internationaler Ebene Erfahrungen über die verschiedenen Schulsysteme auszutauschen und in der Perspektive der Schulaufsicht gemeinsam nach Lösungen zu suchen, ohne dass dabei die Unterschiede in den einzelnen Staaten aufgegeben würden. Angesichts der zunehmenden internationalen Verflechtung sei die Kenntnis der verschiedenen schulischen Systeme und die gemeinsame Suche präziser Antworten für die Jugend Europas und der Welt von Bedeutung. Voraussetzung für die effiziente Arbeit einer solchen Konferenz sei die Schaffung einer juristischen Struktur mit einem Minimum an administrativer Steuerung, einer präzisen Formulierung der Ziele sowie eine Festigung und Sicherung der Kontakte. Eine Vorbereitungsgruppe aus Vertretern der

²¹¹ Anlage zum Protokoll OECD/CERI/IEA (91)1, Paris 6.März 1991 zur Tagung „ Die Rolle der zentralen Inspektionen bei der Evolution von Schulen.“ Straßburg, 1. bis 3.10.1990 KMK - internes Papier.

Staaten England, Frankreich, Schottland, Deutschland, Portugal und den Niederlanden sollte dafür die Voraussetzungen schaffen.

Im Oktober 1995 wurde auf einer Konferenz in Dillingen/Bayern die "Ständige Internationale Konferenz der zentralen und allgemeinen Schulaufsicht" (The Standing International Conference of Central and General Inspectorates of Education SICI) gegründet. Die juristischen Voraussetzungen wurden durch einen Eintrag in das Vereinsregister von Breda/Holland 1996 geschaffen und in der Satzung werden als Ziele genannt: Austausch von Erfahrungen, genauer zeitnaher Information über die Entwicklungen der Erziehungssysteme, Prüfungen der Wege und Meinungen zur Verbesserung des professionellen Arbeitens und die Einrichtung von Kooperationen zwischen den beteiligten Schulaufsichtbehörden. Der Mitgliedsbeitrag wurde auf damals 3000 DM festgelegt.

Teilnehmer der Konferenz in Dillingen war der aus Bayern stammende Vorsitzende des Schulausschusses der Kultusministerkonferenz, Georg Knauss, der später den weiteren Aufbau von SICI maßgeblich unterstützte. Auf der 316 Sitzung des Schulausschusses der KMK am 7. und 8.12.1995 stellte der Schulausschuss fest, dass eine Mitwirkung der Kultusministerkonferenz in der Internationalen Vereinigung der Schulinspektorate aus Kostengründen generell nicht möglich ist. Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen erklärten vorbehaltlich der notwendigen haushaltsrechtlichen Absicherung ihre Bereitschaft, sich an der beabsichtigten „Ständigen Konferenz der internationalen Vereinigung“ zu beteiligen.²¹²

Tatsächlich wurden Bayern, Sachsen, Nordrhein-Westfalen und Hessen (1998) Mitglieder. Im Jahre 1998 gehörten außerdem folgende europäische Länder dazu: Dänemark, England, Frankreich, Belgien (Flandern) , Belgien (Wallonien), Irland, die Niederlande, Portugal und Schottland. Im Jahr 2005 sind 22 Länder Mitglied.²¹³ Präsident wurde 1997 Douglas A. Osler, Her Majesty Senior Chiefinspector (HMSI), der Leiter der schottischen Inspektion, die zu diesem Zeitpunkt noch eine Abteilung des Ministeriums war. Generalsekretär und "spiritus rector" der "Ständigen

²¹² Protokoll der 316. Sitzung des Schulausschusses der KMK am 7./8.12.1995 in München S.29.

²¹³ Deutschland mit seinen 16 Bundesländern würde bei einer Aufnahme aller Länder die Arbeit der Organisation zu sehr dominieren. Deshalb wurden bisher nur vier Länder aufgenommen. Derzeit (2005) wird verhandelt, ob Niedersachsen als fünftes Bundesland Aufnahme finden kann.

Konferenz" war seit Gründung 1995 Johan van Bruggen, zuständig im niederländischen Inspektorat für internationale Angelegenheiten.

Erste Arbeitsschritte waren zwischen 1997 und 2000

- die Durchführung von Workshops und dazugehörige Dokumentationen
- die Erarbeitung einer deskriptiven Studie über die Schulaufsicht/Inspektionen in Europa mit von den Mitgliedsländern erstellten Berichten
- eine kritische Analyse der Schulaufsicht in Europa,²¹⁴
- erste gemeinsame Projekte auf der Grundlage von „joint visits“ oder „joint inspections“,
- die Herausgabe eines regelmäßig erscheinenden „Newsletters“ und
- die Durchführung von Generalversammlungen in zweijährigen Rhythmus.
- ab dem Jahr 2002 wurde eine eigene Homepage eingerichtet (www.sici.org.uk), die über die Aktivitäten mit Textbeiträgen und Materialien informiert.

In Hessen wurde eine interne Arbeitsstruktur aufgebaut: In jedem Staatlichen Schulamt wurde ein/e SICI-Beauftragte/r benannt (in circa 50% der Fälle nahmen die Amtsleiter diese Tätigkeit selbst wahr) und eine Schulamtsdirektorin (Frau I. Hars von Staatlichen Schulamt Darmstadt-Dieburg) mit der "Geschäftsführung" beauftragt. Ein bis zweimal jährlich fanden unter der Leitung des zuständigen Referatsgruppenleiters des Kultusministeriums Dienstbesprechungen statt, in denen die Erfahrungen aus den Workshops, das Material aus anderen europäischen Ländern ausgetauscht und Termine für die Vertretung bei bestimmten Workshops

²¹⁴ Maes, Bart, Vereecke, Els Zaman, Martine (Hrsg.): Inspectorates of Education in Europe. A descriptive study. Dienst voor Onderwijsontwikkeling und SICI – darin enthalten u.a Irmtraut Hars und Herbert Schnell „Hessen“.

2. Standaert, Roger,: Inspectorates in Europe. A critical analysis. Utrecht 2000 als SICI-Broschüre. Buchfassung: Uitgeverij Acco, Leuven, Belgien. ISBN 90-334-4792-4.

und Projekten abgesprochen wurden. In der Regel war das Deutsche Institut für Internationale Pädagogische Forschung, das diese Arbeit begleitete, vertreten.

Themen der Workshops waren z.B. „Schulaufsicht und Schulleitung“, „Indikatoren für die Evaluation von Schulen“, „Demokratielerziehung“, „Fremdsprachen“, „PISA und die Folgen“, „Der Einfluss der Informationstechnologien auf die Schule“, „Die Wirkung von Inspektionen“.

Zwischen 1998 und 2001 wurde - Folge der TIMS Studie - ein Projekt mit dem Titel "Evaluation des Mathematikunterrichts in Sekundarschulen" begleitet von entsprechenden Workshops durchgeführt. Beteiligt waren die Länder Bayern, Belgien mit Flandern, Tschechien, England, Frankreich, Hessen, Irland, die Niederlande, Nordirland, NRW und Portugal. Es wurde ein gemeinsames Evaluationsinstrument entwickelt, das bei allen Inspektionen in den 11 beteiligten Ländern eingesetzt wurde. Für die Inspektionen wurden die beteiligten Länder als „Kette“ organisiert, so dass jedes Land mit zwei anderen Ländern verbunden war: zum Beispiel die Niederlande mit Nordirland und Portugal, so dass Nordirland und Portugal den Mathematikunterricht in den Niederlande besuchten und Portugal und die Niederlande Nordirland. Der Abschlussbericht wurde auf der Generalversammlung 2001 in Utrecht vorgestellt.

Trotz der Unterschiedlichkeit kamen die Inspektoren aus England, Tschechien, Irland und Belgien zu einer interessanten Bewertung der beteiligten deutschen Bundesländer:

- Bildungssystem: die Ausgaben für Bildung seien in den beteiligten deutschen Ländern im internationalen Vergleich ausgesprochen niedrig
- Organisation der Klassen: die Klassen seien nicht zu groß, die deutschen Lehrer arbeiten häufig mit der ganzen Klasse, entweder mit Schülerfragen und Antwort oder nur mit Frontalunterricht.
- Die deutschen Schüler waren nicht gut auf die Art von geforderten Leistungen in TIMSS vorbereitet, sie verbringen wenig Zeit mit Hausarbeiten und sehen

Mathematik als weniger wichtig an. Sie haben eine größere negative Beziehungen zu Mathematik im Vergleich mit anderen Ländern. Sie haben außerdem ganz selten einen Test oder ein Quiz in ihrem Mathematikunterricht.

- Die deutschen Lehrer sind die ältesten Lehrer der beteiligten SICI – Länder: einer von zwei Lehrern ist über 50 Jahre alt, zwei von drei Lehrern sind männlich. Sie haben die Meinung, dass Übungsrechnen eine wichtige Methode für den Erfolg in Mathematik ist. Die Lehrer sehen die Fähigkeit, kreativ zu denken, als nicht so wichtig an. Einer von zwei Lehrern unterrichtet weniger als 50% Mathematik. Sie unterrichten ihre Klassen in Mathematik zwischen 2 bis 3,5 Stunden die Woche und sie haben wenige Konferenzen (40% haben zweimal oder weniger im Jahr). Sie nutzen Beobachtungen im Unterricht und Antworten der Schüler in der Klasse als die Hauptquelle für die Informationen über die Leistungen der Schüler.²¹⁵

Mit diesem Projekt, das von der Europäischen Kommission cofinanziert wurde, hat SICI einen ersten großen Schritt über den in Workshops gepflegten Erfahrungsaustausch hinaus getan, um zu einer an Sachthemen orientierten Zusammenarbeit der europäischen Schulaufsichtsbeamten und Inspektoren zu kommen. Ein Problem dieses "SICI-Projektes" ist die fehlende wissenschaftliche Begleitung und Auswertung. Die dargestellten Ergebnisse für die beteiligten deutschen Länder zeigen, dass es weniger um die Fachlichkeit des Mathematikunterrichts als um die grundsätzlichen Rahmenbedingungen und methodische Beobachtungen des Unterrichts ging. Darin wird ein Strukturelement der unterschiedlichen europäischen Inspektionen/Schulaufsichtsbehörden deutlich: In einigen Ländern gibt es eine fachorientierte Inspektion, in anderen nur eine allgemeine auf Schule und Unterricht bezogene Inspektion und in einigen Ländern entwickelt sich ein Mixtum von beiden. Deutschland hatte durch die bildungspolitische Entscheidung für das "SINUS" - Projekt, wie schon an anderer Stelle dargestellt, die Fachlichkeit und die darauf bezogenen didaktisch-methodischen Entwicklungen des Unterrichts aufgegriffen. Eine fachbezogene

²¹⁵ SICI, Evaluation of Mathematics Teaching in Secondary Schools. August 2002. Übersetzung durch den Autor.

Schulaufsicht, die inhaltlich in das Projekt einbezogen werden könnte, existiert förmlich in kaum einem Bundesland.

In Hessen waren an den Staatlichen Schulämtern Fachberatungen für Mathematik und zusätzliche Fachtagungen eingerichtet worden. Bis heute fehlt allerdings auch hier eine externe Evaluation des Fachunterrichtes, die bestimmte Unterrichtsverfahren und -methoden unmittelbar aufgreift und mit gezielten Unterstützungsmaßnahmen verändern könnte. Der am Mathematik-Projekt beteiligte hessische Vertreter ist Leiter des Staatlichen Schulamtes Gießen/Vogelsberg und war Ausbildungsleiter für Mathematik in der zweiten Phase der Lehrerbildung. Er hat nicht nur an diesem Projekt teilgenommen und seine Erfahrungen dem Kreis der SICI.- Beauftragten und Schulamtsleiter vermittelt. Aus diesem Projekt und dem hessischen Projekt „Qualitätspartnerschaft der Regionen“ wurde das neue Steuerungsmodell für den Schulamtsbereich "Voneinander-lernen" entwickelt, das diese Unterstützung im Fachunterricht ermöglicht. In der Steuerungsfrage ist dies zur Zeit in Hessen das einzige Modell.

Ein anderes Projekt von SICI war das bereits erwähnte Sokrates 6.1 Projekt „Effective School Self - Evaluation – ESSE“, das vom April 2001 bis März 2003 durchgeführt wurde. 14 SICI – Inspektorate/Schulämter waren an diesem Projekt beteiligt: Österreich, Belgien (Flandern), Belgien (Wallonien), Tschechien, Dänemark, England, Frankreich, Hessen, die Niederlande, Nordirland, Portugal, Irland, Sachsen und Schottland.

Das Projekt hatte fünf Ziele:

- Schlüsselindikatoren für die Evaluation der Qualität und Effektivität der Selbstevaluationsverfahren in Schulen zu identifizieren
- Eine Methode zur Inspektion von Selbstevaluation für alle SICI- Mitglieder zu entwickeln
- Hauptsächliche Stärken und Schwächen der Selbstevaluation der Schulen in verschiedenen Ländern zu identifizieren

- Eine Analyse zu erstellen, welche Beziehungen zwischen Selbstevaluation und externer Evaluation in den verschiedenen Ländern bestehen und welches die effektivsten Beziehungen zwischen ihnen sein könnten
- Fallstudien für effektive Selbstevaluation zu erstellen.

Diese Ziele waren in Vorbereitung des Projektes von Vertretern der teilnehmenden Länder mit erarbeitet worden. Die Durchführung erfolgte in vier Phasen:

- in der ersten Phase wurde eine Übersicht über die vorhandenen Positionen bezüglich der Schulevaluation und der Rolle der Schulaufsicht/Inspektion in jedem der beteiligten Länder erstellt und dazu zwei Studien herausgegeben:
 1. Schulsebstevaluation in 13 europäischen Ländern und
 2. Schulsebstevaluation in Schulen- Darstellung der Schlüsselbegriffe in Beziehung zu der Rolle und Funktion der Inspektionen/der Schulaufsicht.²¹⁶
 Es wurde ein gemeinsames Modell für eine Meta-Evaluation vereinbart, das vier Aspekte mit Qualitätsindikatoren und entsprechenden empirischen Methoden verband: Visionen und Strategien, Evaluation und Verbesserung der hauptsächlichen Vorgaben, Evaluation und Verbesserung der wichtigen Prozesse (Prozessqualität) und Evaluation und Auswirkung auf die Ergebnisse.
- In der zweiten Phase wurde das Modell in 28 Schulen als Teil von 14 "joint-visits" eingesetzt und von dem niederländischen "Dienst voor Onderwijsontwikkeling (DVO)" ausgewertet. In einem weiteren Seminar wurde diese Auswertung mit den Erfahrungen der beteiligten Inspektionen zur Vorbereitung der dritten Phase zur Verbesserung der Rahmenbedingungen analysiert und folgende Schritte vereinbart:

²¹⁶ Die Berichte sind über die SICI – Web-Seite www.sici.org.uk einzusehen bzw. über die Geschäftsstelle, The Education and Training Inspectorate, Rathgael House; 43 Balloo Road, Bangor, County Down BT 19 7 PR Nordirland zu beziehen.

- Es wurden zwei weitere Qualitätsindikatoren festgelegt: einer, der die Frage prüft, wie gut die Schulen ihre Ergebnisse tatsächlich evaluieren, und ein weiterer, bezüglich der externen Unterstützung der Selbstevaluation der Schulen durch die Region.
- Ein Leitfaden für die Inspektionen, die den Beginn und die Durchführung der externen Evaluation in einer Schule erleichtern soll, wurde entwickelt.
- In der dritten Phase wurden erneut Schulen in neun Ländern visitiert.. Auch die Mitglieder des Projektmanagementteams beteiligten sich an sieben Inspektionen. Vier Schulen waren direkt in das hessische EU-Projekt "Qualitätspartnerschaft der Regionen (QPR)" involviert.
- In der vierten Phase wurden die Projektergebnisse und Fallstudien analysiert und im Rahmen eines weiteren Workshops der beteiligten Länder 2002 berichtet und diskutiert.

Das Projekt wurde vom Dienst voor Onderwijsontwikkeling (DVO) wissenschaftlich begleitet.

Der Abschlussbericht des Projektes erschien im Herbst 2002 und ist unter der Web-Site von SICI einzusehen.

In dem Abschlussbericht heißt es u.a., dass effektive Schulselbstevaluation ein Schlüsselbereich einer nationalen oder regionalen Qualitätsentwicklung und –verbesserung ist. Inspektoren von verschiedenen Ländern/Regionen können mit den Instrumenten dieses Projektes, den Qualitätsindikatoren und der erprobten Methode eine Evaluationsvisite managen und so über alle Grenzen hinweg die Effektivität schulischer Selbstevaluation feststellen. Es wird eingeschränkt, dass das Sample der Schulbesuche in jedem Land zu gering war, um einen Vergleich zwischen der Qualität der Selbstevaluation in den Schulen der verschiedenen Länder zu ermöglichen. Deutlich wurde, dass die richtige Balance zwischen interner und externer Evaluation sehr wichtig aber auch sehr komplex ist. Rechenschaftslegung und Verbesserung, interne und externe Einflussnahme für Veränderungen und die

Bereitstellung, Schulen zu unterstützen und herauszufordern, sind Bestandteil dieser Balance.

Für die Inspektorate/Schulaufsichtsbehörden ergibt sich aus dem ESSE – Projekt, aber auch aus dem QPR-Projekt eine Reihe von Erkenntnissen bezogen auf die Steuerungsfrage der Bildungsverwaltungen im Qualitätsmanagement:

Beide Projekte waren im deutschen Verständnis "Schulaufsichtsprojekte":

In beiden Projekten wurden die Projektentwicklung und -steuerung durch Schulaufsichtsbeamte bzw. Inspektoren getragen. Die Mitglieder der Steuergruppen in beiden Projekten waren z.T. identisch.

Im Verlauf des QPR-Projektes wurde deutlich, dass die Schulen in den regionalen Partnerschaften eine intensivere pädagogische Unterstützung benötigten, als dies vorher von der Schulaufsicht eingeschätzt wurde. Die Beratung in den Kollegien, die Projektbegleitung als Prozessbegleitung, insbesondere die Entwicklung von regionalen oder schulinternen Fortbildungsangeboten konnte von den zuständigen Schulaufsichtsbeamten/Inspektoren allein nicht geleistet werden. Es wurde deshalb sehr rasch - orientiert an dem schottischen Unterstützungssystem - die Beauftragung von sog. "QDO' s" (quality development officer = " Schulentwicklungsberater „) vorgenommen.

Es hatte sich vor allem herausgestellt, dass Schulen zwar sehr gern eigene Instrumente der Evaluation entwickeln und nutzen, dass aber dieser Entwicklungsprozess als sehr belastend empfunden wird. Außerdem entstanden dadurch keine oder nur marginal vergleichbare Ergebnisse. Ein gemeinsames Qualitätsverständnis im Sinne von gemeinsamen Qualitätsdefinitionen bedarf einer größeren Anstrengung besonders dann, wenn Qualitätsstufen zwischen „sehr gut“ und „mäßig“ festgelegt werden sollen. In dem schottischen Instrument „How good is our school?“ ist beispielhaft solche Definitionsarbeit und Selbstbindung der Inspektion vorhanden.

Aus diesem Konzept heraus entstanden regionale Steuerungsgruppen, die wiederum selbständig arbeiteten. Es entstand damit ein an den jeweiligen Schulaufsichtsbeamten - und damit an die Inspektorate/Schulaufsichtsbehörden – angebundenes neues Steuerungsinstrument für die regionale Prozesssteuerung. Damit wuchs die Akzeptanz des Evaluationsprozesses in den Schulen. In einigen Regionen konnten Einrichtungen der Lehrerfortbildung einbezogen werden.

Das "ESSE-Projekt" fand nur auf der Ebene der Inspektorate/Schulaufsichtsbehörden statt. Es war nicht als Entwicklungsprojekt sondern als "Analyse"-Projekt angelegt. Die in der Regel von zwei Inspektoren aus verschiedenen Ländern durchgeführten "Meta-Evaluationen" wurden gemeinsam ausgewertet. Die holländische Einrichtung DVO (Dienst voor Onderwijsontwikkeling) systematisierte die Ergebnisse.

Eines der Ergebnisse dieses Projektes hat für die beteiligten angelsächsischen und holländischen Inspektionen besondere Relevanz: Die Balance zwischen Selbstevaluation und externer Evaluation in den regionalen und/oder nationalen Systemen und die Rolle der Inspektoren verbunden mit der Unterstützung und Zuverlässigkeit der Schulen in ihrem Qualitätsprozess. "It is also about Inspectorates ensuring that their function is quality assurance and not merely quality control" - Qualität zu sichern und nicht nur Qualität zu kontrollieren, bedeutet ein erweitertes Rollenverständnis der bisherigen Inspektionen (Projektbericht S. 124).

Die Qualitätsentwicklung einer Schule, die über die interne Evaluation definiert wird, führt zu einem erhöhten Beratungsbedarf, der im Rahmen der Meta-Evaluation deutlich wurde und die Schulaufsicht/Inspektoren zu der Erkenntnis führte, dass der erkannte Beratungsbedarf von ihnen aufzunehmen und eventuell sogar von ihnen selbst wahr zunehmen ist.

Im QPR-Projekt war diese Erkenntnis Anlass zu dem oben geschilderten Beratungs- und Steuerungsmodell.

„Damit nähern sich in Europa unterschiedliche Auffassungen der Qualitätsentwicklung wieder an, denn in den mitteleuropäisch geprägten

Bildungsverwaltungen verstand sich die Schulaufsicht immer auch als "pädagogische" Aufsicht, die Beratung und Kontrolle als ein Spannungsfeld bewusst wahrnimmt und gestaltet. Mit der Entwicklung systematischer und systemischer externer Evaluation, der systematischen Rückmeldungen an die Schulen unter Nutzung von Fakten und Daten und der Verfahren einer Meta-Evaluation sind überall dort, wo z.B. in deutschen Ländern die Schulaufsicht mit dieser neuen Aufgabe involviert wird, Rollen und Funktionen neu zu definieren.²¹⁷

Die Mitgliedschaft von Hessen in SICI und die Beteiligung an den dargestellten Projekten haben das Bewusstsein über notwendige Schritte und Verfahren für die Qualitätsentwicklung der Schulen in den Staatlichen Schulämtern gefördert. Dem bildungspolitisch gewollten Prozess der Entwicklung zu selbstständigeren Schulen konnte ein auf internationalen Erfahrungsaustausch aufbauendes Qualitätsverständnis hinzugefügt werden. Dazu gehören die Erkenntnisse über systematische und systemische Evaluationsinstrumente und ihre interne und externe Anwendung, Kenntnisse und Erfahrungen, die aus der Beteiligung an Schulinspektionen gesammelt worden sind, letztlich die Positionsveränderungen hinsichtlich der künftigen Aufgaben für die Staatliche Schulämter als regionale "Qualitätsagentur".

Interessant ist, dass sich diese Prozesse unberührt von Bildungs- und parteipolitischen Eingriffen entwickeln konnten. Erst nachdem sich auf der Grundlage der internationalen und nationalen Leistungsvergleiche die Kultusministerkonferenz über gemeinsame Ziele und Bildungsstandards als Output-Steuerung und die Einrichtung eines Bundesinstituts für Qualitätsentwicklung verständigte, wurde die Diskussion um interne und externe Evaluation mit bildungspolitischen Vorgaben und Entscheidungen weitergeführt. Die Einrichtung von eigenständigen Inspektionen zum Beispiel in Niedersachsen und Brandenburg oder Qualitätsinstituten in Sachsen, Bayern, Baden-Württemberg oder zum 1.1.2005 in Hessen sind Ergebnis dieser Entwicklung.

Das neu gegründete hessische "Institut für Qualitätsentwicklung" hat am 29. und 30.6.2005 eine Internationale Fachtagung zur Frage der externen

²¹⁷ Schnell, H.: ESSE und QPR. Zwei europäische Projekte zur Qualitätsentwicklung und ihr Kontext zur Schulaufsicht. Zeitschrift "Schulmanagement" 3 / 2004 S. 26, Oldenbourg Verlag, München.

Evaluation/Inspektion in Wiesbaden durchgeführt. Vertreten waren u. a. die "SICI" - Mitglieder Holland, England und Schottland. Dies zeigt, dass der internationale Erfahrungsaustausch in der Zwischenzeit fest verankert ist.

Für die in Hessen anstehenden externen Evaluationen/Inspektionen sollten einige wenige Aussagen des früheren Senior Chief Inspectors aus Schottland, Douglas Osler, auf der internationalen SICI – Tagung anlässlich des 200-jährigen Bestehens der niederländischen Schulaufsicht im Jahr 2001 in Utrecht zur „Zukunft der Schulinspektorate im 21. Jahrhundert“ zitiert werden. Sie verdeutlichen zugleich das mögliche Problemfeld der hessischen „Lösung“

- Es reicht für eine Schulinspektion nicht, nur einen Report zu erstellen - es ist notwendig, mit der Evaluation eine Verbesserung zu verbinden
- Die Verantwortung für die Qualität der Schule muss bei der Schule in ihrer täglichen Arbeit liegen. Über die Inspektion wird nicht nur evaluiert, es wird herausgefordert, ermutigt und die Wirkung der Schule verbessert.
- Es geht um das Lernen und nicht um die Schule - die Schule ist nur der vereinbarte Rahmen für das Lernen, die Fürsorge und die soziale Interaktion der Schülerinnen und Schüler.
- Die Inspektoren können und sollten Advokaten derjenigen sein, die Ungleichheit erleiden. Sie können Garanten der Gleichwertigkeit und Gemeinsamkeit (equity and inclusion) in unserem Erziehungssystem sein.
- Die Inspektorate müssen unabhängig sein, um ihre professionellen Evaluationen ohne Rücksicht oder äußeren Druck zu erstellen und diese auch veröffentlichen.²¹⁸

²¹⁸ Knauss, G.: Neue Wege in der Schulaufsicht. Schulverwaltung Bayern Nummer 3/2002 Seite 101 (vom Autor übersetzt).

6. Finanzpolitik und Schulaufsicht als Teil der Bildungsverwaltung

Schon immer war die finanzielle Ausstattung des Bildungswesens umstritten. In den Zeiten des wirtschaftlichen Wohlstandes wurden im Zusammenhang mit der Geburtenentwicklung in Hessen eine Vielzahl von Gesamtschulen "auf der grünen Wiese" errichtet. Die geburtenstarken Jahrgänge Anfang der 60iger Jahre erforderten erhebliche zusätzliche Finanzmittel, die auf Grund der wirtschaftlich gesunden Entwicklung bereitgestellt werden konnten. Anfang der 80iger Jahren hatte sich die Wirtschaftsentwicklung verschlechtert, so dass die Anzahl der Lehrerstellen im Haushalt des Landes unter Hinweis auf rückläufige Schülerzahlen reduziert werden musste. Dies hatte zur Folge, dass u. a. keine Lehrkräfte für die Grundschulen mehr eingestellt wurden. Gleichzeitig erforderte das Anwachsen der Zahl ausländischer Kinder aus den Anwerbeländern zusätzliche finanzielle Anstrengungen.

Gesellschaftspolitisch wurde das Thema „Integration“ zum bildungspolitischen Schwerpunkt: mit dem Einzug der Grünen in die hessische Landesregierung musste ein Programm für die Integration behinderter Kinder in die Regelschule finanziert werden: Migrantenkinder und behinderte Kinder wurden damit bildungspolitisch Zielgruppen, für die die knapper werdenden Ressourcen zur Verfügung gestellt werden mussten. Die Steuerung dieser neuen Politik oblag den Staatlichen Schulämtern.

Bereits zu diesem Zeitpunkt hatte die Diskussion über den "schlanken Staat" und die Finanzlage der öffentlichen Hand zur Konsequenz, dass erste Sparmaßnahmen eingeleitet wurden: zu Beginn der 90er Jahre musste jährlich 1% der frei werdenden Stellen gestrichen werden. Diese finanziellen Vorgaben wurden stetig verschärft, so dass die öffentliche Verwaltung in doppelter Hinsicht reagierte: sie führte Strukturveränderungen durch, veränderte ihre Funktionen und versuchte so, die Einsparungsvorgaben zu erfüllen.

Mit der Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung und der Kosten-Leistungs-Rechnung (K-L-R) seit dem Jahre 1999 wurde der Umbau der Verwaltung hin zu einem "Dienstleistungsunternehmen" (Ministerpräsident Koch /CDU: „Konzern“) begonnen. Für die Bildungsverwaltung ist die Orientierung an dem betriebswirtschaftlichen Qualitätsmanagement mit Produkthaushalten, Kennziffern

und Zielvereinbarungen Neuland. In Verbindung mit restriktiver Finanzpolitik (Haushaltssperren) und der Einführung der neuen EDV-gesteuerten Budgetsteuerung (SAP R / 3 HR) kommen Zweifel auf, ob die Steuerungsaufgaben der Staatlichen Schulämter im bisherigen Umfang geleistet werden können oder sollen. Die seit 2002 begonnene Entwicklung des Landes zu Bildungsregionen könnte für die Schulaufsicht als „regionale Qualitätsagentur“ eine Herausforderung und Entwicklungschance darstellen.

6.1 Der Umbau der Staatsverwaltung im Rahmen der Neuen Verwaltungssteuerung seit 1995

6.1.1 Planwirtschaftliche und kameralistische Haushaltspolitik

Anfang der 90er Jahre wurde deutlich, dass in den öffentlichen Haushalten ein massives strukturelles Defizit aufgebaut worden ist, das die politischen Handlungsspielräume immer mehr eingeengt. Die Ursachen lagen generell in der Entwicklung des Staates zu einem System kollektiver Daseinsvorsorge mit entsprechenden Lenkungs- und Umverteilungsmechanismen. In dem Zusammenhang wurde die Verwaltung entsprechend den ständig steigenden Aufgaben kontinuierlich ausgeweitet. Ein nicht ganz untypisches Beispiel dafür ist die Einrichtung der Staatlichen Schulämter in den siebziger Jahren mit der zusätzlichen Stellenausweitung um ca. 180 Stellen in der Bildungsverwaltung.

In Hessen wurde, wie in den anderen Bundesländern auch, in der 2. Hälfte des vorigen Jahrhunderts im Rahmen der traditionellen kameralistischen Haushaltsführung angekoppelt an die Wirtschaftsentwicklungen und damit bedingten Steuereinnahmen oder -ausfällen agiert. Die Jährlichkeit der Landeshaushalte - nur in ganz seltenen Fällen gab es Doppelhaushalte - konnten im Prinzip die in den großen Hessenplänen vorgezeichneten langfristigen Entwicklungen schon seit den siebziger Jahren (Ölkrise 1973, Wirtschaftsflaute) nicht mehr widerspiegeln.

In der Bildungspolitik spielten seit dieser Zeit die ideologischen Auseinandersetzungen nur in der öffentlichen oder besser veröffentlichten Meinung eine zentrale Rolle; die Entscheidungen über die Rahmenbedingungen der Schule wurden im wesentlichen über den Haushalt im Rahmen der verfügbaren

Haushaltsmittel getroffen. Ein Beispiel dafür ist die Entwicklung der Lehrerstellen in den Haushaltsplänen der sechziger und siebziger Jahre: die geburtenstarken Jahrgänge in den alten Bundesländern durchliefen in dieser Zeit das Schulsystem. Dies führte zu einem hohen Bedarf an zusätzlichen Lehrerstellen im Haushalt. Dies betraf anfangs die Grundschulen, deren Klassengrößen zum Teil bei 40 Kindern lagen. Die damit verbundene pädagogische Situation führte zur Gründung des "Arbeitskreises Grundschule", der Aktion "Kleine Klasse" und zu einem Druck auf die Politik, mehr Grundschullehrerstellen zu schaffen.

Ende der 70er Jahre wurde aufgrund der rückläufigen Schülerzahlen erreicht, dass landesweit der Klassendurchschnitt in der Grundschule zwischen 25 und 30 Schülerinnen und Schülern lag. Aufgrund der Haushaltsenge wurden circa 5 Jahre lang keine Grundschullehrer mehr eingestellt. Später wurde ein Einstellungskorridor eingerichtet. Die Folge war eine Überalterung der Lehrerschaft ("Oma-Schulen").

Ursachen für diese Entwicklung liegen in bildungspolitischen Entscheidungen: so hat Hessen seit Anfang der 80er Jahre über 1000 Lehrerstellen z.B. für die Integration behinderter Kinder in Regelschulen zur Verfügung gestellt, ein Programm, das es in diesem Umfang in anderen Bundesländern nicht gibt, rund 500 Stellen für den muttersprachlichen Unterricht für ausländische Kinder oder frühzeitig für den Ausbau ganztägiger Angebote bis zu 100 Stellen den Schulen in Geld zur Verfügung gestellt, um Honorarkräfte zu beschäftigen. Diese Stellen stehen der allgemeinen Unterrichtsversorgung nicht zur Verfügung, da sie haushaltsmäßig nicht zusätzlich geschaffen wurden. Die allgemeine Unterrichtsversorgung war bereits Mitte der 80er Jahre das Thema, das die politischen Auseinandersetzungen beherrschte und dazu führte, dass zu diesem Zeitpunkt im Kultusministerium die Referatsgruppe „Schulaufsicht“ eingerichtet wurde. Die Bedeutung der Rolle der Staatlichen Schulämter und der Schulabteilung der Regierungspräsidien wurde politisch über die Frage definiert, wie es gelingt, die knappen Ressourcen so zu verteilen, dass die Unterrichtsabdeckung gewährleistet ist.

Die Regierungswechsel in Hessen 1991 und 1999 waren jeweils mit den Zusagen verbunden, zusätzliche Lehrerstellen zu schaffen, um die Unterrichtsabdeckung zu verbessern. Die damit verbundenen zusätzlichen Haushaltsmittel sollten allerdings in

der Regel aus anderen Teilen der Landesverwaltung erwirtschaftet werden. Die deutsche Einheit verschärfte die Haushaltssituation in Hessen weiter, da der Länderfinanzausgleich die fünf neuen Bundesländer einbezog.

Planwirtschaftliche Verfahren wie die "Großen Hessen-Pläne" (zuletzt "Hessen 80" aus den 70er Jahren) waren nicht mehr verfolgt worden. Die mittelfristigen Finanzplanungen wurden von den wirtschaftlichen Realitäten viel schneller überholt, als sie aufgestellt werden konnten. Die Instrumente der kameralistischen Haushaltsführung wie frühzeitige Haushaltssperren oder Nachtragshaushalte gehörten seit den frühen 90er Jahren zu den Ritualen des Haushaltsjahres. Dazu gehörte u. a. das so genannte "Dezemberfieber": Da nicht ausgegebene Mittel am Ende des Jahres in den allgemeinen Haushalt zurückflossen und die tatsächlichen Ausgaben Grundlage für die Ausstattung eines Haushaltstitels im Folgejahr waren, setzten intensive Bemühungen ein, verfügbare Restmittel noch vor dem Anfang Dezember liegenden Kassenschluss auszugeben.

Die defizitäre Haushaltspolitik erzwang eine Forcierung der "Entbürokratisierungsdebatte" ("schlanker Staat"). Die hessischen Landeshaushalte sahen seit 1991 die Einsparung von 1% der Haushaltsstellen vor. Der Schulbereich, nicht aber die Bildungsverwaltung, blieb davon ausgenommen. Bereits zwei Jahre später wurde deutlich, dass eine lineare und zufällig wirkende Stellenstreichung zu Funktionsstörungen insbesondere bei kleineren Verwaltungseinheiten führten. Aus dieser Erkenntnis heraus entwickelten sich erste Ansätze einer Verwaltungsreform, die 1994 mit Modellversuchen zu einem "Globalhaushalt" bei der Fachhochschule Wiesbaden, der Technischen Universität Darmstadt und dem Statistischen Landesamt begannen. Merkmale waren eine zeitliche Flexibilisierung und größere Möglichkeiten der Übertragbarkeit bestimmter Haushaltsmittel sowie eine erweiterte Deckungsfähigkeit mit der Möglichkeit, Einsparungen bei den Personalausgaben für Investitionen zu verwenden.

Im Haushalt des Kultusministeriums wurde über eine Aufgabenkritik und Aufgabenverlagerung zwischen den Schulaufsichtsbehörden ab 1994 eine einvernehmlich erzielte Stelleneinsparung erreicht, ohne die Funktionalität der Verwaltung zu beeinträchtigen.

6.1.2 Die Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung

Radikaler wurde diese Reform von 1997 an mit der Aufhebung der Abteilungen "Kultus" der Regierungspräsidien und der Zusammenlegung der 26 Staatlichen Schulämtern zu 15 Ämtern umgesetzt. Diese Verwaltungsreform lief parallel zu den sich verstärkenden Ansätzen einer neuen Verwaltungssteuerung ab 1994.

Inhaltliche Grundlage für die Modernisierung wurden folgende Kabinettsbeschlüsse:

- Eckpunkte eines neuen Qualitätsbegriffs für die hessische Landesverwaltung "Hessische Landesverwaltung 2000" vom 17.1.1995 – StAnz. 1995, S. 430 ff.
- Gemeinsame Erklärung mit den Gewerkschaften zur Verwaltungsreform in Hessen (Kabinettsbeschluss vom 26.1.1995)
- Handlungsvorschläge zur Modernisierung in der hessischen Landesverwaltung vom 12.3.1996 StAnz. 1996 S. 1646/1286 ff
- Grundsatzentscheidung zur Weiterentwicklung der Verwaltungsreformkonzeption des Landes Hessen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen vom 14. Juli 1998

Als Ziele der Verwaltungsmodernisierungen werden genannt:

- **Verbesserung der Effektivität:** die staatlichen Aufgaben sollen kundenorientiert wirksamer wahrgenommen werden
- **Verbesserung der Effizienz:** die Aufgabenwahrnehmung soll wirtschaftlicher erfolgen
- **Aufgaben- und Organisationskritik:** die Aufgabenwahrnehmung durch den Staat soll einfacher werden und sich auf die wesentlichen Aufgaben beschränken.

- **Transparenz von Kosten und Leistung:** als in der Verwaltung gebräuchliche Buchführung mit ihrem Rechnungswesen ist die Kameralistik nicht hinreichend in der Lage zu informieren, welche Kosten durch welche Leistungen entstehen.²¹⁹

Die Neue Verwaltungssteuerung (NVS) wurde nicht nur unter dem Focus betriebswirtschaftlicher Interessen eingeführt: zu den Grundsätzen gehören unter anderem der Abbau von Hierarchien im inneren Aufbau der Landesbehörde (zwei statt bisher drei Entscheidungsebenen), und die "Grundsätze über Führung und Zusammenarbeit in der hessischen Landesverwaltung"²²⁰, mit der Jahresgespräche und Zielvereinbarungen festgelegt wurden.

Mit dem zitierten Kabinettsbeschluss vom 14. Juli 1998 wurde eine Grundsatzentscheidung zur Weiterentwicklung der Verwaltungsreform für das Haushaltswesen des Landes Hessen getroffen. Für die Umsetzung musste abgeklärt werden, inwieweit der Bundesgesetzgeber das "Haushaltsgrundsätzegesetz" so weit öffnet, dass statt der kameralistischen Rechnungsführung auch die Haushaltsführung nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer doppelter Buchführung und Bilanzierung gemäß Handelsgesetzbuch (Doppik) erfolgen kann. An Stelle der bisherigen ausgabenorientierten Steuerung sollte eine auf Produkte bezogene Steuerung stehen. Um das Budgetrecht der Parlamente zu sichern, soll eine regelmäßige Berichtspflicht auf der Grundlage eines betriebswirtschaftlich orientierten Controlling-Verfahrens mit Informationen aus der Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden. Diese Initiative wurde in dem am 22. Dezember 1997 beschlossenen "Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern" (BGBl. I S. 3251 ff) nur begrenzt aufgegriffen: die kaufmännische Buchführung muss zusätzlich zu der kameralistischen Buchführung geführt werden und eine dezentrale ergebnisorientierte Budgetierung mit Kosten-Leistungs-Rechnung muss auch weiterhin in der überkommenen kameralistischen Gruppensystematik geführt werden.²²¹

²¹⁹ Verwaltungsreform in Hessen - Bilanz und Ausblick. Hessisches Ministerium des Innern, Zentraler Arbeitsstab Verwaltungsreform "Landesverwaltung - Hessen 2000": - Wiesbaden Oktober 1998 S.2 .

²²⁰ StAnz. 1998 S.2407.

²²¹ Die Darstellung folgt der Veröffentlichung der Hessischen Staatskanzlei: Bestgen, R. Die Einführung der neuen Verwaltungssteuerung in der hessischen Landesverwaltung - ein Werkstattbericht (Stand: 1. März 2002) Seite 15ff.

Die Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung wurde ungeachtet der mit dem genannten Bundesgesetz verbundenen Verpflichtungen auf der Grundlage eines durch die CDU/FDP-Landesregierung herbeigeführten Kabinettsbeschlusses vom 22. Juni 1999 vorangetrieben. In drei sich zeitlich überschneidenden Staffeln sollten und sollen die neuen Steuerungselemente bis zum Jahre 2008 implementiert werden. Ein umfassendes Projektmanagement wurde für die landesweit koordinierte Umsetzung beschlossen: ein ressortübergreifendes Projektmanagement (Zentraler Koordinierungskreis - ZKK), eine zentrale Projektorganisation innerhalb eines jeden Ressorts und ein dezentrales Projektmanagement in jeder umzustellenden Behörde.²²²

Am 14. Dezember 1999 beschloss die Landesregierung die Einführung der SAP- R/3 Software für alle Teile der Landesverwaltung und die Einrichtung eines Hessischen Competence Centers - HCC.²²³ Für das Personalwesen wurde die Einführung der Standardsoftware H R (Human Resources) beschlossen. Der Einführung dieser Software wurde besondere Bedeutung zugemessen: Sie soll es ermöglichen, die Personalprozesse effizienter zu machen, die Personalarbeit qualitativ hochwertig zu unterstützen, Personalressourcen genau zu planen und zu steuern sowie Daten aus der Personalabrechnung und -kostenplanung qualitätsgesichert in die Finanzbuchhaltung fließen zu lassen.²²⁴

Das Ziel der neuen Verwaltungssteuerung, die Umstellung von der "input-orientierten" Steuerung über Haushaltstitel auf die "outputorientierte" Steuerung über Produkte gilt für alle Bereiche der Landesverwaltung, also nicht nur für den reinen Verwaltungsteil des Kultusministeriums: das Ministerium selbst, die Staatlichen Schulämter, die beiden Landesinstitute, es gilt ebenfalls für die Schulen. Im Haushaltsjahr 2005 sind bereits alle Staatlichen Schulämter "produktiv" gegangen, zu dem werden derzeit die Vorarbeiten für die Budgetierung der Schulen getroffen.

Die Definition der "Produkte" im Kultusressort und die Festlegung einer Mandantenstruktur ist in der Zwischenzeit erfolgt. Da die vielfältigen Aufgaben eines

²²² Bestgen a.a.O. S.23.

²²³ Bestgen a.a.O. S. 25 SAP - Systeme, Anwendungen, Produkte; R – Realtime - die eingegebenen Daten stehen sofort und gleichzeitig jedem zur Verfügung; 3 - die dritte Generation dieser Software.

²²⁴ Bestgen a.a.O. S. 34 .

Mandanten eine gewisse Behördengröße voraussetzen, wurden in einzelnen Geschäftsbereichen gleichartiger Ortsbehörden wie zum Beispiel die Staatlichen Schulämter zu einem Mandanten zusammengefasst. Der Haushaltsplan 2005 enthält bereits in einigen Abschnitten eine produktorientierte Darstellung. Ein Controllingssystem wurde ebenfalls eingerichtet. Verbindlich eingeführt wurde die Balanced Scorecard (BSC)²²⁵, die für das Kultusressort neben den für alle ca. 100 Mandanten der Landesverwaltung geltenden 5 Wirkungsdimensionen:

- Leistungswirkung (Effektivität der Leistungen),
- Finanzwirtschaft (Effizienz der Leistung),
- quantitative und qualitative Leistungsmerkmale,
- Prozessqualität und
- Kundenzufriedenheit

zwei weitere Dimensionen:

- sozialstrukturelle Wirkungen und
- Mitarbeiterzufriedenheit

enthält. Die Kennzahlen für die Balanced Scorecard im Kultusressort befinden sich noch in der Entwicklung.

Das hessische Finanzministerium sieht für die Umsetzung der Neuen Verwaltungssteuerung folgende fünf Steuerungselemente

- „die Dezentralisierung und die Delegation der Verantwortung als kombinierte Steuerung über Inhalte und Geld,
- die Definition und Beschreibung von Produkten als outputorientierte Steuerungsgröße
- die Budgetierung als haushaltstechnisches Steuerungsinstrument

²²⁵ Die Balanced Scorecard ist ein umfassendes Managementinformationssystem, das sowohl finanzielle als auch nichtfinanzielle Kennzahlen zu einem umfassenden System zusammenführt. Das Wort „Balance“ weist auf die Bedeutung der Ausgewogenheit zwischen kurz- und langfristigen Zielen, monetären und nichtmonetären Kennzahlen, Spät- und Frühindikatoren, externen und internen Leistungsperspektiven hin. Sie übersetzt die Vision und die daraus abgeleitete Unternehmungsstrategie in Ziele und Kennzahlen aus vier Bereichen, der finanzwirtschaftlichen Perspektive, der Kundenperspektive - der internen Prozess- und der Lern- und Entwicklungsperspektive. Die Balanced Scorecard wird ausführlich dargestellt in:

Kaplan, R./Norton, D.: Balanced Scorecard. Strategien erfolgreich umsetzen. Stuttgart 1997 S. 9.

Bestgen führt aus: " Die Messung der Zielerreichung auf Mandantenebene erfolgte nach einem Kennzahlensystem auf der Basis der Balanced Scorecard (BSC), für die im Leistungsplan des Mandanten Kennzahlen auszubringen sind." a.a.O. S.38.

Eine ausführlichere Information über die Balanced Scorecard und das Controlling ist auf der Webseite des Finanzministeriums unter www.hmdf.hessen.de zu finden. Die Balanced Scorecard wird dort als Controllinginstrument gesehen.

- das Controlling mit Berichtswesen als Steuerung über Rechenschafts- und Rechnungslegung
- Das Kontraktmanagement als Steuerung über Ziel- bzw. Leistungsvereinbarungen.²²⁶

Das Kontraktmanagement beschäftigt sich mit der Frage, wie das im Leistungsplan der Mandanten vom Parlament beschlossene outputorientierte Budget unter Beachtung der Ressortverantwortung über die Mandantenleitung und die Erlös-Kosten-Einheit zu den dezentralen Leistungsverantwortlichen in der Kostenstelle gelangt. Kontrakte beziehen sich daher immer auf eine Leistungskomponente (Produkt, Leistung oder Projekt). Daraus wird deutlich, dass es sich um ein verwaltungsinternes Kontraktmanagement handelt, da die Frage eines Kontraktes zwischen der Landesregierung und dem Parlament verfassungsrechtliche Auswirkungen hätte (parlamentarische Legitimation). Das verwaltungsinterne Kontraktmanagement und spiegelbildlich die Budgetaufstellung über Produkte stehen ausdrücklich im Rahmen der bestehenden Verfassung. Es geht dabei um den Gestaltungsspielraum der Regierung auf der Basis des vom Parlament beschlossenen Budgets. Derzeit werden die Begriffe "Kontraktmanagement" und "Zielvereinbarung" noch nicht eindeutig voneinander abgegrenzt. Künftig ist der Begriff "Kontrakt" immer mit dem betreffenden Produkt und Budget verbunden, "Zielvereinbarungen" sind u. a. auf mittelfristige Planungen oder Personen bezogen (z.B. Ergebnisse von Mitarbeitergesprächen).

Bevor auf die komplexe Umstellung der Landesverwaltung und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Arbeitsstruktur der Staatlichen Schulämter und die Steuerung der Schulentwicklung eingegangen werden kann, soll noch einmal die „Philosophie“ der Landesregierung am Beispiel einer Ausführung des hessischen Ministerpräsidenten R. Koch verdeutlicht werden:

" Wer steuern will, braucht Sicht. Keine Unternehmenssteuerung kommt ohne finanzielle Transparenz aus. Stagnierende Haushalte erfordern eine leistungsorientierte Verwaltung, die mit begrenzten Ressourcen das Optimum an Leistung für den Bürger und Steuerzahler erbringt. Die aktuelle Haushaltslage

²²⁶ Hessisches Ministerium der Finanzen. Gesamtprojektleitung " Neue Verwaltungssteuerung" : Konzept zum Kontraktmanagement in der hessischen Landesverwaltung. Stand: Juni 2003, Wiesbaden S.14.

zwingt uns heute, die Grundlagen für ein kosten- und leistungsorientiertes Management zu legen. Unsere herkömmliche Kameralistik entspricht einer Cashflow-Rechnung, die nichts über die eigentlichen Kosten der Landesverwaltung aussagt und daher für wirtschaftliche Betrachtung unbrauchbar ist. Dieser Zustand ist für die Bewirtschaftung von jährlich 22 Milliarden € und von über 200.000 aktiven und pensionierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht mehr zeitgemäß. Kein Unternehmen wäre in der Lage, mit dieser Informationslage auf Dauer zu überleben. Gerade zur Konsolidierung der öffentlichen Verwaltung sind valide Informationen über die Kosten- und Leistungsstrukturen unverzichtbar, um tragfähige Entscheidungen zu treffen oder zu hinterfragen."²²⁷

6.1.3 Die neue Budgetsteuerung

Derzeit befindet sich der Umbau der Landesverwaltung in vollem Gange. Im Kultusressort wurde für die 15 Staatlichen Schulämter ein gemeinsames Budget erstellt und im Jahr 2004 eine zentrale Mandantenstelle (Zentralstelle Budget und Controlling) in Frankfurt eingerichtet, die das gemeinsame Budget steuert und Kontraktpartner für das Kultusministerium ist. Mandantenleiter für alle allgemeinbildenden und beruflichen Schulen in Hessen wurde ein schulfachlicher Abteilungsleiter im Kultusministerium. Im Rahmen dieser Entwicklung werden künftig zwischen dem Minister/der Ministerin als Ressortleiter/in und den jeweiligen Mandantenleitern das produktbezogene Budget durch Kontrakte schriftlich festgelegt. Unter der Überschrift „Die Einführung der NVS ist ein Quantensprung.“ äußert sich die Kultusministerin wie folgt: „Konkret erwarte ich mir von der NVS eine Verzahnung verschiedener Ansätze zur Qualitätsverbesserung, wie z.B. Definition von Bildungsstandards, Schaffung von Transparenz bei den Leistungsergebnissen sowie beim Ressourcenverbrauch. All diese Informationen müssen nach meinen Vorstellungen in einem ganzheitlichen Bildungscontrolling gebündelt werden und allen Steuerungsebenen von den Schulen bis zum Ministerium zur Verfügung stehen.“²²⁸

Das Kultusministerium hat sich im Jahre 2004 auf Produkte im Schulbereich festgelegt: Produkte sind die Bildungsgänge, die zu Schulabschlüssen führen

²²⁷. Koch, R. in „reform@tiv - E Government und Neue Verwaltungssteuerung in Hessen 6. Jg. Juni 2005.

²²⁸ Karin Wolff in: reform@tiv, Juli 2003 S. 1.

(Hauptschulabschluss, Realschulabschluss, Abitur und berufliche Abschlüsse) und die damit verbundenen Prozesse. Ein erster Schritt zum Kontraktmanagement war die Entwicklung und Festlegung auf vier strategische Ziele, die bereits im vorhergehenden Kapitel zitiert sind und der Abschluss einer Zielvereinbarung mit den Staatlichen Schulämtern und den beiden Landesinstituten im Jahr 2005. Um die Konsequenzen des eingeleiteten Projektes zu verdeutlichen, wird diese Zielvereinbarung hier ausführlicher zitiert:²²⁹

Königsteiner Vereinbarung zu den Strategischen Zielen

1. Zielverfolgung durch Projekte

Zwischen dem Hessischen Kultusministerium, den Staatlichen Schulämtern, dem Amt für Lehrerbildung und dem Institut für Qualitätsentwicklung wird folgende Vereinbarung getroffen:

Die Umsetzung der vier strategischen Ziele

- 1. Am Ende des zweiten Grundschulbesuchsjahres sollen alle Schülerinnen und Schüler sinnerfassend altersgemäße Texte lesen können,*
- 2. Verringerung der in der PISA-E Studie definierten Risikogruppe (Hessen 27 Prozent) um ein Drittel/Verbesserung der Lesekompetenz bei Schülerinnen und Schülern der Sekundarstufe I,*
- 3. Verringerung der Anzahl der Schulentlassenen ohne Hauptschulabschluss um ein Drittel,*
- 4. Verringerung des Anteils der Absolventen in 15 definierten Berufen des dualen Systems, die den theoretischen Teil der Berufsabschlussprüfungen nicht bestehen, um ein Drittel,*

ist ein Schwerpunkt ihrer Arbeit in den Jahren 2005 bis 2008.

Die Umsetzung soll im Rahmen einer Projektorganisation erfolgen und durch Leistungsvereinbarungen gesteuert werden“.

²²⁹ ABl. 6/05 S. 403 ff.

Die Einführung dieser Projektorganisation – der Text wird wegen der grundsätzlichen Bedeutung untenstehend abgedruckt²³⁰ – verändert die traditionellen Verwaltungsabläufe grundlegend und stellt eine neue „Bürokratiestruktur“ dar. Die Einrichtung von Steuerungsgruppen, Projektgruppen, von Fortbildungsmaßnahmen und die Zuweisung von Verantwortlichkeiten stellen einen unternehmerischen Rahmen dar, der in dieser Weise bisher in Hessen einmalig ist. Weiter verweist der Erlass auf die für Unternehmen üblichen Leistungsvereinbarungen:

„3. Leistungsvereinbarungen

²³⁰ *Abl. 6/05 a.a.O. S. 404*

2. Projektorganisation

(1) Im Hessischen Kultusministerium wird eine von Herrn Staatssekretär geleitete Steuerungsgruppe mit den Abteilungsleitern eingerichtet. Als Zielverantwortliche ist es ihre Aufgabe, die Gesamtsteuerung der Projekte zu übernehmen.

(2) Die Umsetzung der Strategischen Ziele ist regelmäßig Gegenstand der Koordinationskonferenz zur Steuerung der Bildungsverwaltung. Die zentralen Projektleiter/innen werden in die Beratungen einbezogen.

(3) Im Hessischen Kultusministerium wird hierzu ein zentrales Projektteam eingerichtet. Ihm gehören die Projektleiter/innen, je ein Vertreter/in des Amtes für Lehrerbildung, des Instituts für Qualitätsentwicklung und ein Vertreter/in der Staatlichen Schulämter sowie die Geschäftsführung an. Die Mitglieder des zentralen Projektteams verantworten die zentral zu organisierenden Anteile der Projektarbeit; sie informieren die Steuerungsgruppe.

(4) Die Steuerungsgruppe und das zentrale Projektteam werden in ihrer Arbeit durch eine von Herrn Staatssekretär beauftragte Geschäftsführung sowie durch eine externe Projektberatung unterstützt.

(5) In jedem Staatlichen Schulamt wird eine regionale Steuerungsgruppe unter dem Vorsitz des Schulamtsleiters/der Schulamtsleiterin mit Vertreterinnen und Vertretern aus Schulaufsicht, Schulpsychologie, Fortbildung, unter Einbeziehung von Ansprechpartnern/innen aus den Schulen und ggf. weiteren Kooperationspartnern gebildet. Der Schulamtsleiter / die Schulamtsleiterin benennt die regionalen Projektleiter/innen.

(6) Die regionalen Projektleiter/innen richten für die Umsetzung der vier strategischen Ziele jeweils Projektgruppen ein. Sie verantworten die regional zu organisierenden Anteile der Projektarbeit, stimmen u.a. Zwischenziele und Maßnahmen der Projektgruppen untereinander ab und sorgen für die Evaluierung der Ergebnisse. Für die Maßnahmen zur Zielerreichung werden Aktionspläne mit zeitlichen Festlegungen für die Erreichung von Zwischenschritten und Zielen und der Benennung von Verantwortlichen für die Übernahme einzelner Aufgaben erarbeitet.

(7) Die regionalen Projektteams haben die Aufgabe, eine ähnliche Struktur auf der Ebene der Schulen zu etablieren.

(8) Die Leiter/innen der Staatlichen Schulämter stellen sicher, dass die für die Zielerreichung notwendigen Fortbildungsmaßnahmen im Rahmen der regionalen Lehrerfortbildung angeboten werden.

(9) Das Amt für Lehrerbildung organisiert entsprechende zentrale Qualifizierungsmaßnahmen.

(10) Das Institut für Qualitätsentwicklung ist für die externe Projektevaluation und die damit verbundenen Aufgaben verantwortlich.

(11) Die zentralen Projektleiter/innen laden über die Amtsleiter/innen die regionalen Projektleiter/innen regelmäßig zu Arbeitsrunden ein, zu denen auch bei Bedarf Vertreter/innen des Amtes für Lehrerbildung und des Instituts für Qualitätsentwicklung hinzugezogen werden.

(12) Die hier beschriebene Projektorganisation wird nach einem Jahr überprüft.

(1) Im Rahmen der hier beschriebenen Projektorganisation werden Vereinbarungen auf den folgenden Ebenen getroffen:

<i>Ebene 1:</i>	<i>Staatssekretär</i>	↔	<i>Zielverantwortliche</i>
<i>Ebene 2:</i>	<i>Zielverantwortliche</i>	↔	<i>zentrale Projektleiter/innen</i>
	<i>Zielverantwortliche</i>	↔	<i>Amtsleiter/innen (SSÄ/AfL)</i>
	<i>Zielverantwortliche</i>	↔	<i>Institutsleiter (IQ)</i>
<i>Ebene 3:</i>	<i>Amtsleiter/innen</i>	↔	<i>regionale Projektleiter/innen</i>
<i>Ebene 4:</i>	<i>Amtsleiter/innen</i>	↔	<i>Schulleiter/innen.</i> ²³¹

Es folgen die Unterschriften des Staatssekretärs, der Abteilungsleiter des Kultusministeriums, der Leiter des Amtes für Lehrerbildung und des Instituts für Qualitätsentwicklung sowie der Leiterinnen und Leiter der 15 Staatlichen Schulämter.

Im Vorspann zu dieser Zielvereinbarung heißt es, dass sie entsprechend der Steuerungsphilosophie der Neuen Verwaltungssteuerung ergebnisorientiert formuliert sei und bis zum Ende der Legislaturperiode über ein Projektmanagement verwirklicht werden soll.

Diese Zielvereinbarung stellt noch nicht das angestrebte Kontraktmanagement dar, es ist eine mittelfristige Entwicklungsplanung. Die strategischen Ziele stellen kein Produkt dar. Dementsprechend fehlen auch die Budgetdaten, die eine tatsächliche Kosten-Leistungs-Rechnung (K-L-R) ermöglichen. Es wird davon ausgegangen, dass über das Projektmanagement und die damit verbundene Evaluation die strategischen Ziele erreicht werden können. Die mit diesem Projektmanagement verbundenen Kosten, insbesondere die Personalkosten, sind nicht abgebildet. Es fehlen außerdem für die strategischen Ziele 1 und 2 konkrete Ausgangsdaten: weder ist die Lernausgangslage der Schülerinnen und Schüler des ersten und zweiten Schuljahres bisher systematisch erfasst noch stehen über die Ergebnisse der PISA-Studie für Hessen ermittelten Daten der Risikogruppe hinaus landesweite Vergleichsdaten zur Verfügung.

²³¹ Abl. 6/05 S. 405.

Anders sieht es bei den strategischen Zielen 3 und 4 aus, bei denen konkrete Zahlen vorliegen, die Zielerreichung statistisch belegbar wird. Offen sind allerdings die Fragen der pädagogischen Maßnahmen, über die grundsätzlich für alle vier Ziele keine Aussagen in der Vereinbarung enthalten sind. Hier wird offenbar auf die Professionalität der Lehrkräfte gebaut, die mit den vorhandenen Ressourcen und gefördert durch Fortbildung die strategischen Ziele erreichen sollen.

Auf einer folgenden Grundsatztagung der Leiter der Staatlichen Schulämter in Bad Arolsen im September 2005 wurden die entsprechenden Leistungsvereinbarungen zu den strategischen Zielen wiederum mit den Unterschriften der jeweiligen Abteilungsleiter des Kultusministeriums, des im Ministeriums zuständigen Teilprojektleiters, des Leiters des Instituts für Qualitätsentwicklung und der Leiter der Staatlichen Schulämter abgeschlossen (Wiesbaden/Bad Arolsen 14. September 2005). Sie umfassen zu den vier strategischen Zielen ergänzend zu der Zielvereinbarung die quantitativen Ausgangsdaten, die programmatischen Schwerpunkte, die „Arbeitspakete“ für die zuständigen Arbeitsebenen (HKM; Institute, Schulämter), Aussagen zur Steuerung in der Region , eine Meilensteinplanung und die Festlegung der Verantwortlichkeiten für den Ressourceneinsatz.²³²

²³² Die Leistungsvereinbarungen zu den strategischen Zielen liegen derzeit nur in den internen Vorgängen vor. Es ist zu erwarten, dass sie spätestens bis zum Ende des Jahres 2005 im Amtsblatt des Kultusministeriums veröffentlicht werden. Zur Verdeutlichung werden an dieser Stelle Auszüge aus der „Leistungsvereinbarung zum Strategischen Ziel Nr. 3 – Verringerung der Anzahl der Schulentlassenen ohne Hauptschulabschluss um ein Drittel bis zum Ende des Schuljahres 2007/08 an Hauptschulen und Hauptschulzweigen schulformbezogener Gesamtschulen“ zitiert: „

Schuljahr	Schulentlassene aus HS u. HS-Zweigen insgesamt	Schulentlassene aus HS u. HS-Zweigen mit Abschluss	Schulentlassene aus HS u. HS-Zweigen ohne Abschluss	Anteil d. Schulentlassenen ohne Abschluss
2001/02	11.618	9.556	2.062	18 %
2007/08				12 %

Ab der Jahrgangsstufe 5 sind besonders diejenigen Schülerinnen und Schüler zu begleiten, die bereits aus der Grundschule mit Lerndefiziten ankommen. Diese müssen individuelle Förderpläne erhalten. Dafür bemühen sich die Schulen um das Einbeziehen von Experten, z. B. des BFZ. Für die sonstigen Schülerinnen und Schüler sollen einfach handhabbare individuelle Lernpläne entwickelt werden, die in den höheren Jahrgangsstufen von Ihnen selbst geführt und verantwortet werden.

Maxime für die gesamte Sekundarstufe I ist die Erhöhung der Praxisanteile des Unterrichts. Diese Veränderung der Unterrichtsgestaltung ist durch die Erfahrungen mit der Projektprüfung befördert worden. Deren Erfolge haben rückwirkend darauf aufmerksam gemacht, dass generell handlungsorientierte Arbeitsformen erhöht werden sollten, bei denen auch die Schülerinnen und Schüler mit schwächeren intellektuellen Leistungen Stärken zeigen können.

4.2 Bei der **regionalen Umsetzung der Arbeitsschwerpunkte** ist der Zusammenhang zwischen den Strategischen Zielen und dem jeweiligen schulischen Gesamtkontext von besonderer Bedeutung.

Die detaillierte Festlegung der Ziele, Maßnahmen, zeitlichen Planungen und Verantwortlichkeiten sind ein entscheidender Schritt vom prozessorientierten Verfahren der Zielvereinbarungen zu dem beschriebenen Kontraktmanagement. Zwei entscheidende Defizite sind festzustellen: die zur Zielerreichung erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen wurden nicht festgelegt und vereinbart (eine Kostenkalkulation fehlt) und das Verfahren nach Abschluss des vereinbarten Zeitraums bleibt offen (Was geschieht im Rahmen der ausgewiesenen

Dies gilt insbesondere im Hinblick auf

die Entwicklung regionaler (Förder)konzepte auf Grundlage der Informationen zur Lernausgangslage und zu den Ergebnissen diagnostischer Erhebungen,

- Information und Unterstützung der schulischen Steuerungsgruppen bei der Entwicklung abgestimmter Konzepte,
- den Abgleich schulischer (Förder)konzepte mit landesweit abgestimmten Anforderungen,
- die Bereitstellung regionaler, auf die verschiedenen Zielgruppen bezogener Unterstützungs-, Fortbildungs- und Begleitmaßnahmen, die sich auf die fachlich-inhaltliche Ebene beziehen und Maßnahmen der Prozess- und Steuerungsdimensionen berücksichtigen,
- Planung und Durchführung von Rückmeldeprozessen an die Schulen,
- die Fortschreibung von Konzepten und die weitere Planung.

4.3 Die verantwortlichen Akteure in der Region sind die Lehrerinnen und Lehrer, regionale und schulische Expertenteams, die Schulleiterinnen und Schulleiter, die Dezernentinnen und Dezernenten und die Schulpsychologinnen und Schulpsychologen in den Staatlichen Schulämtern.

Für sie sind Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen der regionalen Fortbildung zum Erwerb und zur Weiterentwicklung ihrer umfassenden Kompetenzen sicher zu stellen.....

4. Meilensteinplan

Auszug: Februar – März 2007:

- Analyse der Jahresschulstatistik in Bezug auf die Schulentlassenen ohne Abschluss im Schuljahr 2005/06.
- Beratung und Abstimmung von Maßnahmen zur weiteren Reduktion der Schulentlassenen ohne Abschluss unter Berücksichtigung der statistischen Auswertungen.
- Beratung der Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Untersuchung der zentralen Abschlussarbeiten unter Einbezug der Facharbeitsgruppen und Festlegung von möglichen Konsequenzen für die nachfolgenden Abschlussarbeiten.

Abschluss des Schuljahres 2006/07:

- Direkte Abfrage der Abschlussquoten durch die Schulaufsicht, Feststellen der Veränderung, Beratung und Abstimmung von Maßnahmen.“

Verantwortlichkeiten, wenn z.B. die gesetzten und vereinbarten Ziele nicht erreicht wurden? Werden Abteilungsleiter z.B. im Ministerium abgelöst, oder Schulamtsleiter, wenn in dem Bereich unterdurchschnittliche Ergebnisse vorliegen? Oder ist das gesamte Verfahren nur eine Selbstbindung der Verwaltung?)

Die Kosten der Staatlichen Schulämter nicht nur für die Maßnahmen zur Erreichung der strategischen Ziele sondern für alle verwaltungsfachlichen, dienstrechtlichen und schulfachlichen Tätigkeiten werden künftig über die zentrale Mandanten- und Controllingstelle in Frankfurt auf der Grundlage der Zeit-Mengen-Erfassung erfasst. So wurden erstmals die Anteile der " Top 12"-Leistungen der Staatlichen Schulämter im Jahre 2005 für die ersten sechs Monate (Januar – Juni) auf Grund der Festlegung der operativen Kostenstellen ermittelt. Es handelt sich um folgende Kostenstellen:

- allgemeine Personaladministration ohne Reisekosten (25 ,2)
- schulpsychologische Einzelfallberatung (8,0%),
- schulspezifische Personalressourcen (5,4%)
- generelle Aufsichtsaufgaben über den Schulbetrieb (4,5%)
- sonderpädagogischer Förderbedarf (4,1%)
- schülerbezogene Angelegenheiten (4,0%),
- Personalplanungen Lehrkräfte (3,4%)
- Qualitätsmanagement inklusive Schulprogramm (3,3%)
- Durchführung der regionalen Lehrerfortbildung (3,3%)
- Systemberatung (3,2%)
- übergreifende schulpsychologische Aufgaben (3,1)
- weitere Personalressourcen (2,6%)
- alle sonstigen Aufträge (25%)

Die ermittelten Gesamtkosten für die 15 Staatlichen Schulämter betragen für die ersten sechs Monate des Jahres 2005 21.974.742 €. (Anmerkung: Der Einzelplan 04 des Landeshaushaltsplans sieht für das Haushaltsjahr 2005 für das Kapitel 0452 „Staatliche Schulämter“ Gesamtausgaben in Höhe von 38.546.900 €

vor. Darin enthalten sind die Personalausgaben in Höhe von 31.938.800 € Ausgaben).²³³

Die Kostenerfassung erfolgt auf der Grundlage der Zeit-Mengen-Erfassung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatlichen Schulämter (Selbstauskunft), die im Jahr 2004 (Probelauf) eingeführt wurde. Es handelt sich im Jahre 2005 um Daten, deren Auswertung zu einer Kostenaufstellung führt, die derzeit noch mit Vorbehalt betrachtet werden muss, da es sich erstmalig um einen tatsächlich budgetbezogenen Zeitraum handelt. Auf Dauer gesehen, werden diese Daten abgesicherter sein.

Diese ersten Ansätze des Controllings zeigen bereits sehr deutlich, wie die Neue Verwaltungssteuerung die Arbeitsschwerpunkte in den Schulämtern künftig darstellen wird. Aufgrund der Daten können die einzelnen Schulämter mit ihren Leistungen untereinander und mit den betriebswirtschaftlichen Zielrichtungen verglichen werden. In Verbindung mit dem über das Controlling aufzubauenden Berichtswesen werden die Daten dem Vertragspartner „Kultusressort“ jährlich zur Verfügung stehen. Strategien im Umgang mit den Ergebnissen aus diesen Berichten sind bisher nicht bekannt. Würde z. B. eines der 4 strategischen Ziele mit den

²³³ Zentralstelle für Budgetierung und Controlling, Frankfurt: Internes Papier. Für die ersten sechs Monate 2005 werden die Leistungsindizes als Vollkosten für folgende Bereiche und die betriebswirtschaftliche Zielrichtung wie folgt dargestellt:

Außenwirksamer Leistungseinheit (sog. "Amtsstunde")	341.811 STK	64 €	↓
Volle Kosten pro Lehrkraftpersonen	62.500 STK	59 €	↓
Vollkosten pro Schüler	900.596 STK	4,07 €	↓
Vollkosten pro Schule	2022 STK	1811 €	↓
Produktivitätsindex (Lehrkräfte pro Amtsstunde)		1,1	↗
Produktivitätsindex (Schüler pro Amtsstunde)		15,8	↗
Schulbezogener Leistungsindex (Amtsstunde pro Schule)		28,2	↓
Wirksamkeitsindex (Verhältnis Endleistung/ interne Leistung		3,4	↗
NVS-Organisations- und Zeiterfassungsindex (Zielsetzungen = 0)		- 3	0

Spalte 2: Buchungsstellen; Spalte 3: Kosten auf der Basis der Zeit-Mengen-Aufschreibung – der Produktivindex ist die Maßeinheit, die die Wirtschaftlichkeit in Mengen-/und/oder Zeiteinheiten ausdrückt. Spalte 3: Die Pfeile bedeuten die vorgegebenen Zielrichtungen der Kostenentwicklung (Effizienz).

vorhandenen Ressourcen im Bereich „Qualitätsmanagement“ - und darum handelt es sich - nachweislich in einem Staatlichen Schulamt im Vergleich mit anderen Schulämtern nicht erreicht, könnte dies sowohl zu Nachverhandlungen über das verfügbare Zeitbudget und damit zu zusätzlichen Ressourcen als auch zu einer Überprüfung der Kompetenzen der Verantwortlichen führen. Dies wären analoge Verfahrensweisen einer Betriebsführung.

6.1.4 *Balanced-Scorecard und schulische Qualitätsrahmen*

Die Neue Verwaltungssteuerung wird auch den Schulbereich in den nächsten Jahren erreichen und das Thema der "selbstständigen Schule" unter ökonomischen Aspekten akzentuieren. Mit der Gründung des Instituts für Qualitätsentwicklung wurde eine Abteilung "Bildungsmonitoring" eingerichtet, zu der auch die externe Evaluation der Schulen gehört. Es soll eine Inspektion aufgebaut werden, die alle drei bis fünf Jahre die 2000 hessischen Schulen extern evaluieren und ein entsprechendes Berichtswesen aufbauen soll. Aus dem internationalen Kontext heraus wurde ein Referenzrahmen „Schulqualität“ entwickelt, der sich wie folgt darstellt:²³⁴



²³⁴ Quelle: www.iq.hessen.de Stand 10.08.2005.

Diese Qualitätsbereiche basieren nach Angaben des Instituts für Qualitätsentwicklung auf Arbeiten von u. a. Ditton, Slavin, Springfield . Die fünf Qualitätsbereiche

- Entwicklungsziele und Strategien
- Führung und Management
- Professionalität
- Lehren und lernen
- Schulkultur

werden dem Bereich Prozesse und Merkmale zugeordnet und sollen mit entsprechenden Indikatoren unterlegt werden. Derzeit befinden sich diese Arbeiten in der Entwicklung. Es ist davon auszugehen, dass sie sich nicht wesentlich von den Indikatoren unterscheiden werden, die zum Beispiel im niedersächsischen, bayerischen oder baden-württembergischen Qualitätsrahmen für die externe Schulevaluation bearbeitet wurden. Der niedersächsische Orientierungsrahmen/Qualitätsrahmen wird im Rahmen des Teilprojektes „Qualitätsmanagement“ in der Bildungsregion Groß-Gerau derzeit verwendet.

Die Festlegung der Landesregierung auf eine Verwendung der Balanced Scorecard im Rahmen der Neuen Verwaltungssteuerung in allen Dienststellen zwingt zu einer Abgleichung zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt zwischen den Qualitätsbereichen des vom Institut für Qualitätsentwicklung erarbeiteten Qualitätsrahmens. Die vorgenannten fünf Qualitätsbereiche entsprechen im Wesentlichen den Dimensionen „Leistungsmerkmale“ und „Prozessqualität“ der Balanced Scorecard. Drei weitere Dimensionen der Balanced Scorecard: „Leistungswirkungen“, „sozial strukturelle Wirkungen“ und „Kundenzufriedenheit“ könnten mit den „Voraussetzungen und Bedingungen“ des „intendierten Curriculums“ und den „Ergebnissen und Wirkungen“ des „erreichten Curriculums“ des Qualitätsrahmens des Instituts abgeglichen werden. Nicht abgedeckt werden durch den Qualitätsrahmen die Dimensionen „Wirtschaftlichkeit/Finanzeinsatz“ und „Mitarbeiterzufriedenheit“.

Mit den geplanten Produkthaushalten ist die Dimension der Wirtschaftlichkeit/des Finanzeinsatzes - und darunter versteht das Kultusressort nach eigenen Angaben z.B. die Kosten pro Schüler/in im Bildungsgang oder pro Unterrichtsstunde, die Kosten pro Schulabschluss usw., also die Grundlagen des demnächst zu erwartenden Budgets der einzelnen Schule-, in der derzeitigen Konzeption der externen Evaluation durch das Institut für Qualitätsentwicklung nicht erfasst.

Auch die Definition der Prozessqualität, die nach den Vorstellungen des Kultusressorts überwiegend quantitative Indikatoren enthält wie Klassengrößen, Ausstattungsmerkmale (z. B. Schüler pro PC-Arbeitsplatz), Unterrichtsausfall, „geschwänzte“ Unterrichtsstunden, Zahl der Unfälle auf dem Schulgelände, Fortbildungstage pro Lehrkraft, Höhe der Sachschäden pro Schüler/in bedarf dringend einer Abklärung. Die Prozessqualität des Lehrens und Lernens oder der Schulkultur ist eher mit qualitativen Indikatoren zu erfassen, zu denen z.B. Unterrichtsgestaltung, Persönlichkeitsbildung, Unterrichtsverfahren und -methoden, Lernklima gehören. Der niedersächsische Qualitätsrahmen z. B. weist innerhalb der sechs Qualitätsbereiche 32 Indikatoren auf, zu denen wiederum eine Reihe von Items gehören.²³⁵

Im Rahmen der Neuen Verwaltungssteuerung sollen die Schulen ihr jeweils eigenes Budget erhalten. Die Budgetverwaltung mit den entsprechenden betriebswirtschaftlichen Verfahren der Kosten-Leistungs-Rechnung wird den Staatlichen Schulämtern überantwortet. Damit sollen die Schulen administrativ entlastet werden. Bisher ist unklar, wer aufgrund der Vorgaben des Kultusressorts das Controlling der Schulbudgets und die damit verbundene Rechenschaftslegung verantwortet. Gemäß Paragraph 127a (Grundsätze der Selbstverwaltung) und Paragraph 129 (Entscheidungsrechte der Schulkonferenz) des Hessischen Schulgesetzes in der Fassung vom 29.11.2004 entscheidet die Schule, genauer die Schulkonferenz, über den Haushalt. Das Staatliche Schulamt ist „Dienstleister“. Im Rahmen des Programms "Selbstverantwortung plus" stehen ab dem Jahre 2005 den ersten Schulen aus dem beruflichen Bereich auch Möglichkeiten der Budgetverwaltung, die mit der am Institut für Qualitätsentwicklung angesiedelten

²³⁵ Orientierungsrahmen" Schulqualität "in Niedersachsen. Qualitätsbereiche und Qualitätsmerkmale gute Schulen. Niedersächsisches Kultusministerium in Zusammenarbeit mit dem niedersächsischen Landesinstitut für Schulentwicklung und Bildung. Dezember 2003.

Projektleitung und den jeweils zuständigen Schulaufsichtsbehörden abzusprechen sind, zu. Mandantenleiter der Schulen ist ein Abteilungsleiter im Kultusministerium. In der Logik der Neuen Verwaltungssteuerung müssten entweder dieser oder die Projektleitung das Controlling der Budgets der einzelnen Schule wahrnehmen oder die "selbstständige Schule" richtet eine eigene Controllingstelle ein. Dies ist bei größeren Schulen vorstellbar. Nicht in der Systematik wäre es, wenn das Staatliche Schulamt als „Dienstleister“ damit beauftragt würde.

6.1.5 Wissenschaftliche Positionen zur „Ökonomisierung“ der Schule

Die vorn zitierten Kabinettsbeschlüsse und die Veröffentlichungen der Landesregierung zur Neuen Verwaltungssteuerung binden die Schulen eindeutig in die Landesverwaltung ein, sehen sie als Teil der Landesverwaltung. Die damit verbundenen ökonomischen Vorgaben gelten auch für sie. Der Bildungsauftrag der Schule, formuliert in der Landesverfassung und im Schulgesetz, steht dazu in einem eindeutigen Spannungsverhältnis. Grundsätzlich hat sich mit dieser Frage M. Weiß vom Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung befasst.²³⁶ Er vermutet hinter der Einführung von aus der Wirtschaft entlehnten Steuerungsstrukturen des New Public Managements als Hauptmotiv der politisch Verantwortlichen, den Vertrauens- und Legitimationsverlust durch Ernsthaftigkeit der Modernisierung zu kompensieren. Dies könne nur gelingen, wenn tatsächlich eine effizientere Aufgabenwahrnehmung stattfindet. Die neueren Steuerungskonzepte müssten sich an der Erfüllung dieser Erwartungen messen lassen. Im Zusammenhang mit der Bewertung internationaler Untersuchungen kommt er zu einer eher zurückhaltenden Einschätzung des mit der neuen Steuerung verbundenen effizienzverbessernden Potenzials.

Eine der "Ineffizienzzursachen" sei in den bildungsbereich-spezifischen Produktionsbedingungen zu suchen. Das Fehlen von Potenzialen für substantielle Produktivitätssteigerungen durch technischen Fortschritt sowie der starke Einfluss

²³⁶ Weiß, M.: Mehr Ressourcen = mehr Qualität? In: Böttcher, W.; Weißhaupt, H., Weiß, M. (Hrsg.) Wege zu einer neuen Bildungsökonomie. Weinheim und München, Juventa 1997.

Weiß, M.: Quasi-Märkte im Schulbereich. Eine ökonomische Analyse. In: Oelkers, H. (Hrsg.): Zukunftsfragen der Bildung. 43. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik, 2001.

Weiß, M.: Neue Steuerungsmodelle im Bildungswesen - internationale Forschungsbefunde. In: "Neue Steuerungsmodelle im Bildungswesen - Folgen für Aufgaben und Qualifizierung von Bildungsverwaltern" - Dokumentation der 22. DGBV-Jahrestagung. Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung. Frankfurt am Main 2002.

externer Mitproduzenten stellten institutionelle Rahmenbedingungen dar, die die Möglichkeit einer effizienteren Gestaltung von Schule und Unterricht stark einschränkten. Unter Bezug auf N. Luhmann beschreibt er das charakteristische Technologiedefizit damit, dass Lehr-Lern-Prozesse im schulischen Bildungsprozess nicht auf der Basis klarer Kausalitäten und beherrschbarer Technologien ablaufen. Der Wissenserwerb als intendiertes Ergebnis dieses Prozesses ist nicht einseitig steuerbar, sondern erfolgt durch personale Interaktion (s. Kapitel 1). Im schulischen Leistungsbereich sei effizientes Handeln unabhängig von dem jeweils vorliegenden Steuerungsregime.

Bezogen auf die Übertragung von Entscheidungskompetenzen und Verantwortung auf die Einzelschule - konstitutives Merkmal der neuen Steuerungskonzepte - berichtet M. Weiß aus den Erkenntnissen deutscher und internationaler Forschungen hinsichtlich der Budgetierung von Sach- und Personalmitteln, dass Sparerfolge hinreichend dokumentiert seien; nicht empirisch zu sichern seien die erwarteten Erträge von Dezentralisierung im Leistungsbereich. Studien aus angelsächsischen Ländern und die Auswertungen der TIMSS- und PISA-Ergebnisse lassen eine "eher zurückhaltende Einschätzung der von Dezentralisierung zu erwartenden Erträge im Leistungsbereich"²³⁷ zu.

Skeptisch ist M. Weiß auch gegenüber dem Kontraktmanagement mit Zielvereinbarungen, wenn solche Vereinbarungen über Leistungsstandards wie z. B. Kompetenzniveaus oder Abschlüsse getroffen werden. Hier sieht er eine "Risikoaversion", deren Stärke von den Sanktionen bei Nichterfüllung und von den "externen Produktionsbedingungen", dem sozio-ökonomischen Umfeld der Schule abhängen sowie der Möglichkeit, Rekrutierungsstrategien der Zusammensetzung der Schüler zu entwickeln. Betrachtet man die vier strategischen Ziele in Hessen und die möglichen Inhalte künftiger Kontrakte zwischen den Mandanten bei der Budgetumsetzung darf man auf diese "Risikoaversion" gespannt sein. Für die Ballungsgebiete wird zum Beispiel den Grundschulen wegen der Schulbezirksfestlegungen wenig Raum bleiben, „Rekrutierungsstrategien“ zu entwickeln, anders ist dies bei den Gymnasien, die bisher schon mit

²³⁷ Weiß, M. : Neue Steuerungsmodelle... a.a.O. S. 25.

Spezialangeboten wie Musikklassen oder bilingualen Zweigen Schüler mit höherem sozialen Status „rekrutieren“.

M. Weiß kommt zu dem Ergebnis, dass aus der Wirtschaft übernommene Steuerungsmodelle weder theoretisch noch empirisch im Schulbereich überzeugend zu begründen sind. Nicht alles, was sich in der Wirtschaft bewährt habe, sei "bildungstauglich". Allerdings sieht er wegen der Bedeutung für die Legitimationssicherung des politischen Systems eine grundsätzliche Abkehr von der neuen Steuerungsphilosophie als wenig wahrscheinlich an: "Solange die Modernität signalisierende Übernahme von Steuerungsstrukturen aus der Wirtschaft ihre suggestive Wirkung behält, geben ausstehende Effizienzbelege keinen Anlass zu einem Wechsel des Steuerungsregimes."²³⁸

Pädagogisch fundiert hat sich R. Messner mit dem durch Bildungsstandards gesteuerten outputorientierten Bildungsprozess auseinander gesetzt.²³⁹ Er setzt sich mit dem Bildungsbegriff auseinander, der den Bildungsstandards zugrunde liegen sollte und hebt insbesondere drei Momente von Bildung hervor:

- Bildung ist ein Prozess, der sich im einzelnen Menschen vollzieht; Bildung kann immer nur vom Lernenden selbst bewirkt werden.
- Sich-Bilden besitzt immer ein subjektiv-kreatives Moment, die Welt wird nie nur schematisch übernommen und abgebildet, sondern in jedem Lernakt von dem Sich-Bildenden mitgestaltet und verändert.
- Bildung besitzt insofern universellen Charakter, als es die Grenzen der Fächer oder der Schule sprengt und schulisches Lernen in den größeren Sinnzusammenhang der Entwicklung und Biografie von Lernenden stellt sowie der Welt und Gesellschaft, in der sie leben.

Bildung ist stets mit Individualität und Heterogenität verknüpft und unterscheidet sich damit von Produktion, da "im Falle von Bildung der Produzent über die "Produkte"

²³⁸ Weiß, M.: Neue Steuerungsmodelle... a.a.O. S. 32.

²³⁹ Messner, R.: Was Bildung von Produktion unterscheidet - oder die Spannung von Freiheit und Objektivierung und das Projekt der Bildungsstandards. a.a.O. S. 35 ff.

nicht einfach gegenständlich verfügen kann; jeder Mensch muss sich selber bilden."²⁴⁰

J. Oelkers²⁴¹ setzt sich mit dem Begriff des Qualitätsmanagements auseinander. Er ist der Auffassung, dass das Qualitätsmanagement von den Lehrkräften gewollt werden sollte und zu einem guten Unterricht, starken Förderprogrammen und transparenten Formen der Leistungsbeurteilung führen muss. Er definiert Schulqualität als Schülerqualität, denn die Veränderungen der Schule seien daran zu messen, was sie zur Entwicklung der Unterrichtsqualität beitragen, was die Schüler lernen oder nicht lernen. Qualitätsmanagement sei „Lernen durch Feedback“, durch die Fähigkeit, das eigene System korrigieren zu können.

E. Klieme sieht die Schule als "professioneller Lerngemeinschaft". Die Aufgabe des Ministeriums, der Schulaufsicht oder der Landesinstitute sei es, Rahmenbedingungen und Instrumente bereitzustellen, die der Schule selbst Entwicklungsmöglichkeiten eröffnen. Er zählt dazu Fortbildungsmaßnahmen für Lehrkräfte und Schulleitungen, externe Beratung und Supervision durch unabhängige Experten und Verfahrensinstrumente zur Selbstevaluation und externen Evaluation.

"Eine Administration, die sich auf ein derartiges neues Steuerungskonzept einlässt, riskiert den Verlust unmittelbarer Kontrolle, gewinnt aber möglicherweise im Blick auf Partizipation, Transparenz, letztlich auch Effektivität und Effizienz des gesamten Systems. Zumindest ist dies die grundlegende "Philosophie" des neuen Verwaltungshandelns, die im Bildungsbereich als Verbindung von Schulautonomie einerseits, Standards und externer Evaluation andererseits seit Jahren diskutiert wird."²⁴²

Im Kontext zu den in Hessen eingeleiteten Entwicklungen im Rahmen der Neuen Verwaltungssteuerung verdeutlichen diese Positionen der Erziehungswissenschaftler

²⁴⁰ Messner a.a.O. S.

²⁴¹ Oelkers, J.: "Qualitätsmanagement": leeres Wort oder gehaltvolles Programm? - Vortrag auf der Tagung "Qualitätssicherung an Schulen" Baden/Schweiz, Aargauische kantonale Lehrerinnen- und Lehrerkonferenz, 27.11.2003 – internes Papier.

²⁴² Klieme, E. Döbrich, P. u.a.: Auf dem Weg zu einem integrierten System der Qualitätssicherung für Schulen. In: Avenarius, H. Klemm, K., Roitsch, J. (Hrsg.): Bildung: Gestalten-Erforschen-Erlesen. Luchterhand und Carl Link Verlag, Neuwied und München 2005 S. 69.

eindringlich das Spannungsfeld, in dem in den nächsten Jahren die Schulentwicklung unter den Begriffen „Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung“ stattfindet. Es entsteht der Eindruck eines unverbundenen Diskurses zwischen den Betriebs- und Finanzwissenschaftlern einerseits und den Erziehungswissenschaftlern zur Deutung dieser Begriffe. Der ernsthafte Versuch der Erziehungswissenschaft, die ökonomischen Begriffe pädagogisch zu belegen, wird nur in einem sehr begrenzten Rahmen möglich sein. In den neunziger Jahren haben in Schottland und in den Niederlanden Entwicklungen begonnen, die die Qualität der Arbeit der Schulinspektoren auf ein zeitgemäßes, der Entwicklung selbstständiger Schulen entsprechendes Niveau zu heben. Die Zusammenführung der Inspektoren zu einer Inspektion und die damit verbundene Entwicklung eines Qualitätsrahmens für die Inspektionen auf der Basis des EFQM-Modells²⁴³, das in der Wirtschaft entwickelt wurde, um die Unternehmensstrategie und damit die Qualität und Leistung eines Betriebes zu verbessern, wurde die Grundlage für die Akzeptanz der neuen Inspektionen. Dabei wurde der Weg beschritten, die Qualitätsbereiche und die Qualitätsindikatoren des EFQM-Modells auf die pädagogischen Erfordernisse und die besonderen schulischen Bedingungen hin zu entwickeln. Dieser Prozess ist in Hessen im Zusammenhang mit der Neuen Verwaltungssteuerung zu führen. Klare Abgrenzungen in der Frage der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung der Arbeit der Schulen müssen erfolgen.

Für die Schulaufsicht wird die Steuerung der pädagogischen Schulentwicklung sowohl der einzelnen Schule als auch der regionalen schulischen Bildungsangebote vorerst neben dem umfangreichen Personalmanagement auf das Projektmanagement der vorgegebenen strategischen Ziele und die Beratung der Schulprogramme und Arbeitsvorhaben der einzelnen Schulen focussiert sein. Zusätzlich werden die Schulberichte der externen Evaluation Arbeitsgrundlage für die Zusammenarbeit mit den Schulen. Im Bereich der Budgetsteuerung wird sich der Dienstleistungscharakter für die Schulen noch stärker entwickeln. Die Rolle der Schulleiterin/des Schulleiters als "pädagogische Unternehmensführung" wird zunehmend verantwortungsvoller. Die Leistungen der Schule werden im Sinne der

²⁴³ Im Jahre 1988 gründeten 14 führende europäische Unternehmen in Brüssel die „European Foundation for Quality Management“. Zu ihr gehören heute über 800 europäische Unternehmen und Organisationen. Sie entwickelten das „EFQM-Modell für Excellence“, das als Grundlage für systematische Verbesserungsarbeit in Unternehmen und Organisationen benutzt wird. Internet: www.efqm.org.be.

Rechenschaftslegung/Ergebnisverantwortung (accountability) von ihm/ihr verantwortet.

6.2 Schulaufsicht als staatliches Steuerungsinstrument – Chancen der Bildungsregionen

6.2.1 Die Rolle der Schulträger in einer veränderten Steuerung

Bereits vor der Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung in der Landesverwaltung hatten die Schulträger in Hessen Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre mit der Budgetierung des Sachbedarfs (Gebäude, Innenausstattung, Lehrmittel) ihrer Schulhaushalte auf die Schulen begonnen. Dabei gab und gibt es bis heute unterschiedliche Entwicklungsstände hinsichtlich der Verfügungsmöglichkeiten der Schulen, die von bestimmten Ausgabenarten z. B. für die Beschaffung von Lehr- und Lernmitteln, Reinigungskosten, bis zu der Bauunterhaltung reichen. Durch die Budgetierung soll die Schule in den Stand gesetzt werden, weit gehend selbst über den Einsatz der Mittel zu entscheiden und im Rahmen ihrer pädagogischen Eigenverantwortung bedarfsgerecht besondere Akzente zu setzen. Dabei sind dem Schulleiter/der Schulleiterin zusätzliche Aufgaben zugewachsen, da ihm die Budgetverantwortung übertragen wurde.

Im Kontext zu der "Autonomiedebatte" der Schule verstärkte sich der Druck auf die Schulträger, im Rahmen kommunaler Verwaltungsreformen diese Budgetierung nicht nur als wirtschaftliches Argument der Haushaltsführung unter Einsparungsaspekten zu sehen, sondern die Frage des Bürokratieabbaus und der Dezentralisierung aufzugreifen. Ähnlich wie bei der Landesverwaltung wurde ein "Neues Steuerungsmodell" der kommunalen Selbstverwaltung entwickelt. Für die Leitung der "selbstständigen Schule" wird es zunehmend schwierig, die Budgets des Schulträgers und des Landes zu verwalten und zu verantworten. Aus diesem Grunde erhalten entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen für Schulleitungen eine besondere Gewichtung. Bereits 1995 hat der frühere Leiter des städtischen Schulamtes in Frankfurt, Tom Stryck, in seinem Beitrag "Autonomie und Schulträger" gefordert:

"Insofern ist es auch überfällig, dass sowohl die staatliche Schulaufsicht als auch die kommunale Schulverwaltung zunächst für sich und dann miteinander abgestimmt Qualitäts -und Qualifikationskriterien für die Besetzung von Schulleiterstellen entwickeln, die den neuen Anforderungen entsprechen. Es macht aus Schulträgersicht wenig Sinn, "operative" Kräfte zur Führung eines öffentlichen Betriebes einzusetzen, die keine grundlegenden Kenntnisse und Erfahrungen in den Methoden moderner Haushaltsführung und effizienter Bewirtschaftung öffentlichen Vermögens (Budgetierung, dezentralen Ressourcenverantwortung und Controlling) besitzen."²⁴⁴

Durchaus folgerichtig hat das Hessische Kultusministerium bei der Umstrukturierung der Landesinstitute die Zentralstelle für die Qualifizierung von Funktionsstelleninhabern nicht aufgelöst sondern in das Amt für Lehrerbildung eingegliedert. Trotzdem ist ein enormer Qualifizierungsbedarf für die Schulleitungen vorhanden, der mit der weiteren Umsetzung der Neuen Verwaltungssteuerung im Schulbereich absehbar nicht gedeckt werden kann. Hier kommt auf die Staatliche Schulämter mit der Übernahme der regionalen Fortbildung eine zusätzliche Aufgabe zu.

Die größere Eigenständigkeit der Schulen hat die Diskussion über die Abgrenzung der "inneren und äußeren Schulangelegenheiten" trotz klarer gesetzlicher Regelungen verstärkt. Im Zusammenhang mit der Zuständigkeit für die Schulentwicklungsplanung reklamieren Schulträger einen stärkeren Einfluss auf die qualitative Planung und strukturelle Entwicklung der Schulen in ihren Zuständigkeiten. "Schulträger brauchen ein verändertes Initiativrecht für qualitative und strukturelle Entwicklungen ihrer Schulen, bereits die materiellen Konsequenzen solcher Veränderungen legitimieren sie dazu."²⁴⁵

In einem Vortrag vor dem Kulturausschuss des Deutschen Landkreistages hat R. Vosskübler die Konfliktsituationen (Überlappungssituationen und Lösungsmöglichkeiten) an dem Beispielen der Schulentwicklungsplanung, der

²⁴⁴ Stryck, T.,: Autonomie und Schulträger. Über die Entwicklung aus kommunaler Sicht. In: Daschner, P., Rolff, H.-G., Stryck, T., Schul Autonomie-Chancen und Grenzen Impulse für die Schulentwicklung. Jugenta Verlag, Weinheim und München 1995 S. 17.

²⁴⁵ Stryck a.a.O. S.120.

Personalhoheit des Landes, der Schulprogramme, der Ausstattung mit Neuen Medien, der Ganztagschule und Betreuungsangebote und der Zusammenarbeit zwischen Schule und Jugendhilfe am Beispiel Nordrhein-Westfalens aufgezeigt. Thesenartig schlussfolgert eher, dass sich innerer und äußerer Schulangelegenheiten nicht klar und eindeutig voneinander abgrenzen. Diese Abgrenzung sei auch verfassungsrechtlich nicht geboten Grundgesetzes und Landesverfassungen ließen es zu, den Kommunen einen stärkeren Einfluss auf die inneren Schulangelegenheiten einzuräumen. Das Vorbehaltsrecht des Staates (Aufsichts- und Steuerungsrecht) blieben davon unberührt. Jugendhilfeträger und Sozialhilfeträger hätten die Folgen eines Versagens von Schule finanziell zu tragen. Die internationalen Vergleiche der Bildungssysteme würden nahe legen, dass eine stärkere kommunale Verantwortung sich positiv auf die Ergebnisse auswirken.²⁴⁶

Dieses Referat wurde vielfältig kopiert und als Diskussionsgrundlage der Schulträger und der Parteien genutzt. Als Beleg dafür können die kommunalpolitischen Leitlinien der SPD Hessen „Unsere Zukunft. Unsere Region“ dienen, die zur Kommunalwahl 2006 am 26. 11.2005 auf einem Landesparteitag beschlossen wurden. Dort heißt es: "Bislang gibt es eine zweigeteilte Zuständigkeit für die Schulen. Die Kommune finanziert in erster Linie die Gebäude, Ausstattung, Lehrmittel und nicht unterrichtendes Personal. Das Land stellt vor allem die Lern- und Arbeitsmittel und die Personalkosten für die Lehrerinnen und Lehrer. Diese Aufteilung der Zuständigkeiten ist in weiten Bereichen überholt und unproduktiv. Die SPD setzt sich daher für eine Zusammenführung der Zuständigkeiten auf der Ebene des Schulträgers ein und plädiert für die Bildung eines Gesamtbudgets, aus dem die Schulen in weit reichender Selbstständigkeit ihre sächlichen und personellen Aufwendungen decken. Grundlage für die Mittelverwendung der Schule sind Zielvereinbarung des Landes mit den kommunalen Schulträgern sowie das Schulprogramm, in dem das pädagogische Konzept der Schule niedergelegt ist... dies setzt allerdings einen umfassenden Verständigungsprozess über Ziele, Inhalte, Methoden und Projekte für Bildung und Erziehung in den Schulen in der Region und einen darauf basierenden Grundkonsens voraus und ersetzt nicht die fachliche Verantwortung von Schulträger beziehungsweise Schulaufsicht und die politische Verantwortung der kommunalen und der staatlichen Ebene. Unser Ziel ist dabei

²⁴⁶ Vosskübler, Dr. R., Innere und äußere Schulangelegenheiten. Vortrag vor dem Kulturausschuss des Deutschen Landkreistages am 2.5.2002 in Heinsberg.

aber, mit allen Akteuren (Kommune, Land Hessen und Schulen) zu einer gemeinsamen Verantwortung für Bildung und Erziehung in den Schulen in der Region zu kommen und den Prozess der Schulentwicklung von der Zielfindung bis hin zu den Umsetzungsschritten zukünftig in diesem Sinne als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu organisieren."²⁴⁷

6.2.2 Die Entwicklung der Bildungsregion Groß-Gerau

Bereits seit Mitte der 90er Jahre wurde zumindest zwischen einem Schulträger und dem Kultusressort über eine gemeinsame Schulentwicklungsplanung verhandelt. Angeregt durch die Partnerschaft mit einer englischen Kommunalverwaltung hatten der Schuldezernent des Landkreises Groß-Gerau und der Leiter des Staatlichen Schulamtes eine gemeinsame Verantwortung für die Qualitätsentwicklung der Schulen in ihrer Region verabredet. Das Konzept erhielt erst mit der Umsetzung der Neuen Verwaltungssteuerung und der damit verbundenen Budgetierungskonzeption eine entscheidende Arbeitsgrundlage, die seitens des Ministeriums als Pilotprojekt betrachtet wurde: es sollte eine gemeinsame Budgetierungsverantwortung entwickelt werden.

Am 16. April 2002 unterzeichneten die hessische Kultusministerin, der Landrat des Landkreises Groß-Gerau und der Oberbürgermeister von Rüsselsheim eine "Grundsatzvereinbarung zwischen dem Land Hessen, dem Landkreis Groß-Gerau und der Stadt Rüsselsheim über die Durchführung des Pilotversuchs "Gemeinsame Verantwortung für Bildung und Erziehung in Schulen der Bildungsregion Groß-Gerau".

Der Pilotversuch dient der Zielsetzung einer Qualitätssteigerung der Leistungen von Schulen sowie einer Stärkung der Eigenverantwortung der Schulen im Rahmen der Umsetzung der Neuen Verwaltungssteuerung (NVS) im Bereich des Landes Hessen und des Neuen Steuerungsmodells (NSM) im Bereich des kommunalen Partners. Mit der Einführung eines neuen Verwaltungssteuerungsmodells wird die Chance

²⁴⁷ Kommunalpolitische Leitlinien der SPD Hessen "Unsere Zukunft. Unsere Region". Beschlossen auf dem kommunalpolitischen Landesparteitag der SPD Hessen am 26.11. 2005. SPD Landesverband, Wiesbaden, 2005 S. 8 ff.

gesehen, neue Strukturen im Sinne der Zielsetzungen des Pilotversuchs zu erproben und einzusetzen. Erreicht werden soll

- eine Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung
- die Effektivierung des Ressourceneinsatzes unter Berücksichtigung dezentraler Ressourcenverantwortung
- die Schaffung von Transparenz bei Leistungen und Kosten, bei Ressourcenverbrauch und langfristigen Entscheidungsfolgen insbesondere in Schulprogrammen,
- die Vernetzung von Bildungsangeboten sowie Ressourcenbündelung,
- die Entwicklung angemessener und wirtschaftlicher Verwaltungsstrukturen.²⁴⁸

Es soll ein gemeinsamer regionaler Haushalt entwickelt werden, der jeweils disponible Anteile ausweist und durch eine gemeinsame Geschäftsführung bewirtschaftet wird. Eine weiterführende "Unterbudgetierung" des gemeinsamen regionalen Budgets bis auf die Ebene der einzelnen Schule ist vorzunehmen. Die Umstellung auf einen Produkthaushalt mit entsprechenden Leistungsvereinbarungen soll erfolgen.

Es wird eine gemeinsame Geschäftsführung eingerichtet, die paritätisch aus Vertretern des Landes Hessen und des kommunalen Partners gebildet wird. Geschäftsverteilung und Abwicklung der Aufgaben sollen durch weitere Vereinbarungen beziehungsweise eine Geschäftsordnung geregelt werden. Ein Einigungszwang innerhalb der Geschäftsführung ist vorgesehen. Es wird eine Projektorganisation eingerichtet, die grundsätzliche Fragen der Durchführung des Pilotversuchs berät. Außerdem soll eine Unterstützung durch ein unabhängiges, außenstehendes Beratungsunternehmen erfolgen.

Im Rahmen des Projektmanagements wurde ein Lenkungsausschuss mit 6 Mitgliedern (1 Vertreter des Kultusministeriums, 1 Vertreter des Finanzministeriums, der Landrat, der Oberbürgermeister, der Leiter des Staatlichen Schulamtes, die Projektleiterin) als oberstes Entscheidungsgremium eingerichtet. Zum Lenkungsausschuss zugehörig wurde ein Beirat, bestehend aus 7 Schulleitern, 3 Eltern-, 3 Schülervertretern, 5 Personalräten, 2

²⁴⁸ Grundsatzvereinbarung § 1 S. 4 Quelle: www.schule-gemeinsam-verbessern.de oder direkt beim Staatlichen Schulamt für den Landkreis Groß-Gerau und den Main-Taunus-Kreis, Rüsselsheim.

Frauenbeauftragten, 2 Schwerbehindertenvertreter eingerichtet. Projektmanagement und Umsetzung obliegen einer Projektleiterin. Für die Konzeptentwicklung und die Beauftragung von Arbeitsgruppen wurde eine Projektgruppe eingerichtet, bestehend aus der Projektleiterin, 4 Schulleitern, 1 Vertreter des Kultusministeriums, 2 Vertretern des Staatlichen Schulamtes, 4 Vertretern der Schulträger. Die Arbeitsgruppen werden von der Projektgruppe eingesetzt. Es wurden folgende Arbeitsgruppen/Teilprojekte gegründet:

- Qualitätsmanagement
- Regionales Bildungsprogramm
- Budgeterweiterung
- Verträge und Einstellungsverfahren
- Schulmanagement Konzepte und -strukturen
- Fortbildung
- Fachgruppe schulische Förderung Benachteiligter oder Behinderter, Integration und Prävention (FIP).

Das gemeinsame Budget der Bildungsregionen betrug im Jahre 2004 90 Mio. €, davon rund 82 Mio. € Landesanteil und jeweils rund 4 Mio. € Schulträgeranteile Rüsselsheim und Groß-Gerau. Die flexiblen Budgetanteile für die Schulen betragen rund 6, 5 Mio. €, davon rund 2 Mio. Landesanteil, 4 Mio. Rüsselsheim und 0,5 Mio. Groß-Gerau.

6.2.4 Erste Erkenntnisse und Arbeitsergebnisse

Als nachweisbare/erwartete Effekte haben der Leiter des Staatlichen Schulamtes und die Projektleiterin folgende Punkte benannt: die Schulen gehen selbstbewusst und kreativ mit den disponiblen Anteilen ihrer Budgets um und nutzen die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Mittel vielfältig. Mit diesen Mitteln und ihrer flexiblen Handhabung können Zusatzangebote, Vertretungsunterricht, Hausaufgabenhilfen Schulassistenten, IT-Support und anderes finanziert werden. Aus den Mitteln können zusätzliche Qualifizierungsangebote organisiert und genutzt werden. Mit der Zuordnung der regionalen Lehrerfortbildung zum Staatlichen Schulamt ist eine noch bessere Ressourcennutzung möglich. Wie bereits ausgeführt, hat die Dezentralisierung von Ressourcen Spareffekte nachweislich zur Folge. Für die Bildungsregionen konnten im Haushaltsjahr 2003

310.000 € erwirtschafteter Landesmittel in das Haushaltsjahr 2004 übertragen werden.²⁴⁹ Die Größenordnungen der gegenseitig deckungsfähigen Kreis- und Landesmittel der Schulbudgets lagen im Jahr 2003 z.B. bei einer beruflichen Schule bei rund 250.000 €, bei einer kleineren Grundschule bei rund 37.000 €.

Die Akzeptanz des Pilotprojektes bei den Schulen hat in der Zwischenzeit erheblich zugenommen. Im September 2003 wurde das Staatliche Schulamt im Rahmen des Arbeitsvorhabens "Entwicklungsbilanz im Staatlichen Schulamt (EBIS)" ²⁵⁰des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung evaluiert. Zu diesem Zeitpunkt arbeitete rund die Hälfte aller Schulen des Amtsbereichs im Pilotversuch mit. Das Staatliche Schulamt und die Projektleitung waren an einer Zusatzauswertung interessiert, die die Wirkung des Pilotversuchs bei den aktiven Schulen im Vergleich zu den übrigen Schulen aufzeigt.

"Der bemerkenswerte Unterschied der Bewertungen der Schulamtsarbeit zwischen den aktiven Pilotschulen und den Schulen, die noch nicht aktiv im Pilotversuch mitgearbeitet haben, ist zunächst eine Bestätigung, dass "Schule gemeinsam verbessern" messbare Effekte bezüglich der Kooperation mit den Schulen, deren Professionalisierung und Unterstützung bewirkt."²⁵¹

Im einzelnen geben die Pilotschulen in folgenden Punkten eine deutlich bessere Bewertung ab:

- Förderung der Kreativität, der Innovationsbereitschaft und des Selbstvertrauens der Schulleiterinnen und Schulleiter
- Förderung der Eigenverantwortung der Schule

²⁴⁹ Blum, V., Männle, A., Präsentation . Januar 2004 unter www.schule-gemeinsam-verbessern.de. Direkt zu beziehen über die Geschäftsstelle des Pilotversuchs beim Staatlichen Schulamt für den Landkreis Groß-Gerau und den Main-Taunus-Kreis, Rüsselsheim.

²⁵⁰ Das Arbeitsvorhaben "Entwicklungsbilanzen im Staatlichen Schulamt" ist Bestandteil der empirischen Untersuchungen des Instituts in Hessen. Bisher wurden über 300 Schulen mit "Pädagogischen Entwicklungsbilanz " evaluiert. Seit dem Jahre 2003 laufen die empirischen Untersuchungen aller hessischen Studienseminare und der 15 Staatlichen Schulämter. Das Staatliche Schulamt für den Landkreis Groß-Gerau und den Main-Taunus-Kreis war Pilotschulamt für die Durchführung der ersten Befragung und trug damit wesentlich zu der empirischen Entwicklung des Fragebogens bei. Bis zum Jahre 2007 sollen alle Staatlichen Schulämter evaluiert worden sein. Derzeit lassen sich aufgrund der geringen Datenbasis noch keine generalisierenden Aussagen machen.

²⁵¹ Blum, V., Männle, A.: Wie gut ist unser Staatliches Schulamt? – EBIS als Messinstrument der Qualität schulaufsichtlicher Leistungen. In: Zeitschrift " Schulmanagement " Heft 3/2005, Oldenbourg, München S.11.

- Professionalität des Staatlichen Schulamtes
- Kooperation mit dem Staatlichen Schulamt
- Personalversorgung für die Routinearbeit und die Vertretungsmöglichkeiten
- rechtzeitige Zuteilung von Ressourcen durch das Staatliche Schulamt²⁵²

Im Haushaltsjahr 2004 wurde der Schulträger des Main-Taunus-Kreises "Bildungsregionen ", im Haushaltsjahr 2005 wurden die zwei Schulträger im Bereich des Staatlichen Schulamtes für den Hochtaunuskreis und den Wetteraukreis als weitere Bildungsregionen eingerichtet. die erklärte Absicht der Landesregierung ist es, bis zum Haushaltsjahr 2007 landesweit die 32 Schulträger und die 15 Staatlichen Schulämter als Bildungsregionen einzurichten. Die Verfahrensweise des Landes ist neu und ungewöhnlich, handelt es sich doch um eine Entwicklungsmaßnahme, die der Qualitätsverbesserung des Schulsystems dienen soll: die Einrichtung von Bildungsregionen erfolgt nicht über eine Änderung des Schulgesetzes sondern über das Haushaltsgesetz.

So wurde ein neues Haushaltskapitel 0459 mit dem Titel "Bildungsregionen im Bereich des Staatlichen Schulamtes für den Landkreis Groß-Gerau und den mein Taunus Kreis im Einzelplan 04 für den Geschäftsbereich des hessischen Kultusministeriums für das Haushaltsjahr 2004 eingerichtet. In den Haushalts Anmerkungen heißt es: " Die im Zusammenwirken mit den jeweiligen Schulträgern in den Bildungsregionen realisierten managementbedingten Einsparungen sowie die sonstigen managementbedingten Einsparungen bei der Hauptgruppe 4 (Landesanteil) dürfen die Unterrichtsversorgung nicht beeinträchtigen. Sie sind - auch gegenüber dem Ministerium der Finanzen - nachzuweisen und werden für die Dauer von drei Jahren anerkannt."²⁵³

Haushaltsrechtlich werdenden Übertragbarkeiten und Deckungsfähigkeiten zwischen den einzelnen Hauptgruppen als Grundlage für die Arbeit der

²⁵² Blum, Männle a.a.O. S. 10.

²⁵³ Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2004. Einzelplan 04 für den Geschäftsbereich des hessischen Kultusministeriums. S. 73 ff.

Bildungsregionen mit flexiblen Schulbudgets in den Haushaltsanmerkungen geregelt. Sie betreffen jedoch nur den Landesanteil. Die Schulträger wiederum entscheiden im Rahmen ihrer jährlichen Haushalte über den Budgetierungsanteil, der wie bereits dargestellt, bisher sehr unterschiedlich geregelt wird. Es ist aber zu erwarten, dass sich im Rahmen der Arbeit des Landkreistages und des Städtetages analoge Entwicklungen ergeben.

6.2.5 Die Ausweitung der Bildungsregion

Während noch im Haushaltsplan 2004, der die Einrichtung der zweiten Bildungsregion mit den Schulträgern Main-Taunus-Kreis und Stadt Kelsterbach regelt, das Vorhaben als Pilotversuch bezeichnet wurde, entfällt mit dem Haushaltsplan 2005 bei der Ausweitung auf die Schulträger im Bereich des Staatlichen Schulamtes des Hochtaunuskreises und des Wetteraukreises bereits das Versuchsstadium. Der Pilotversuch wird allerdings auch im Haushaltsplan 2005 im Bereich des Staatlichen Schulamtes für den Landkreis Groß-Gerau und den Main-Taunus-Kreis noch förmlich ausgewiesen:

„I. Ziele des Pilotversuchs

Der Pilotversuch "Gemeinsame Verantwortung für Bildung und Erziehung in Schulen der Bildungsregionen im Bereich des Staatlichen Schulamtes für den Landkreis Groß-Gerau und des Main-Taunus-Kreises" (jetzt: "Schule gemeinsam verbessern") dient der Zielsetzung

- einer Qualitätssteigerung der Leistungen von Schulen sowie
- einer Stärkung der Eigenverantwortung der Schulen

im Rahmen der Umsetzung der Gesamtvorhaben" Neue Verwaltungssteuerung "im Bereich des Landes Hessen (NVS) und" Neues Steuerungsmodelle "im Bereich der kommunalen Partner (NSM).²⁵⁴

Für das Kapitel 0460 Bildungsregionen im Bereich des Staatlichen Schulamtes für den Hochtaunuskreis und den Wetteraukreis lautet die Anmerkung zu Kapitel 0460:

"Die Ziele der Bildungsregionen sind

- die Qualitätssteigerung der Leistung von Schulen sowie

²⁵⁴ Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2005. Einzelplan 04 für den Geschäftsbereich des hessischen Kultusministeriums S. 144

- die Stärkung der Eigenverantwortung der Schulen im Rahmen der Umsetzung der Gesamtvorhaben "Neue Verwaltungssteuerung" Bereich des Landes Hessen (NVS) und "Neues Steuerungsmodell" im Bereich der kommunalen Partner (NSM).²⁵⁵

Setzt das Land Hessen die angekündigte Entwicklung fort, wird der Landeshaushalt 2007 15 Teilhaushalte analog zu den bisherigen enthalten. Diese werden allerdings im Rahmen des mit Budgetierung des Konzeptes und der Kostenleistungsrechnung gestaltet sein.

Neben den Impulsen für die regionale Schulentwicklung bedeutete dies zugleich eine de facto Festschreibung der bisherigen Organisationsstruktur der Bildungsverwaltung mit 15 Staatlichen Schulämter. Sie hätten es in der Regel - bis auf die kreisfreien Städte - mit mindestens zwei Bildungsregionen zu tun und damit zwei getrennte regionale Haushalte zu bearbeiten. Darüber hinaus würden sich automatisch Kooperations- und Koordinationsaufgaben im Bereich der vorschulischen Erziehung (siehe den gemeinsamen Erziehungs- und Bildungsplan von Kultus- und Sozialressort für die Kinder von drei bis 10 Jahren), der Jugendhilfe und Schulsozialarbeit, der ganztägigen Angebote und der Betreuungsangebote ergeben. Budgetverwaltung und Steuerung dieser Kooperations- und Koordinationsprozesse haben eine Veränderung der Aufgabenbereiche und -zuschnitte der Staatlichen Schulämter zur Folge.

Diese Entwicklung bedeutet aber grundsätzlich eine Chance für die Staatlichen Schulämter als "Regionale Qualitätsagentur". Das Zusammenwirken von Schulträgern und Schulaufsicht wird nicht konfliktfrei sein können. Wie bereits im Zusammenhang mit dem "Ausgliederungsgesetz" von 1983 dargestellt, ergeben sich durch die unterschiedlichen politischen oder kommunalen Interessen Gegensätze, die auch durch die "Bürgernähe" der kommunalpolitisch Verantwortlichen schärfer akzentuiert werden können. Mit der Stärkung der Budgetverantwortung der einzelnen Schule, ihrer größeren Selbstständigkeit für Entscheidungen im Rahmen ihres Schulprogramms und ihrer pädagogischen Entwicklung könnte der

²⁵⁵ Landeshaushaltsplan a.a.O. S.154

Schulaufsicht eine regionale Mittlerrolle zufallen, die einen Interessensausgleich zwischen "inneren und äußeren Schulangelegenheiten" herbeiführt.

Der Aufbau einer " vernetzten Bildungslandschaft " und die Entwicklung eines "regionalen Bildungsprogramms " könnten als Aufgaben der Staatlichen Schulämter die Qualitätsentwicklung und damit auch die Steigerung der Leistungen der Schulen in der Region unterstützen. Bereits das weniger anspruchsvolle Projekt " Schule & Co " des Landes Nordrhein-Westfalen zusammen mit der Bertelsmann-Stiftung hat gezeigt, dass die Kooperation zwischen den regionalen Partnern die Schulentwicklung nicht nur die einzelne Schule effektiver und effizienter unterstützen kann, sondern zu einer regionalen Schullandschaft führt.²⁵⁶

Das gesamte "Handling" der Neuen Verwaltungssteuerung mit der zusätzlichen Verknüpfung der inneren und äußeren Schulangelegenheiten in den Bildungsregionen ist hoch komplex. Das mit der sogenannten Königsteiner Erklärung (Zielvereinbarung) ergänzt durch die „Leistungsvereinbarungen“ von Bad Arolsen 2005 verbundene Projektmanagement, ebenso das Projektmanagement in den Bildungsregionen, die mit der Budgetverantwortung und mit dem Controlling verbundenen Rechenschaftslegungen und die in absehbarer Zeit von der Inspektion des Instituts für Qualitätsentwicklung erstellten Schulberichte erfordern eine völlig neue Bürokratie. M. Weiß hat zu Recht auf den vernachlässigten Faktor "Transaktionskosten " hingewiesen. Es sind dies die Kosten der "Benutzung" von Steuerungssystemen. Er stellt fest, dass in der derzeitigen Steuerungsdebatte im Bildungswesen diese Kosten faktisch keine Rolle spielten. Er hält es für fragwürdig, davon auszugehen, dass die neuen Steuerungsmodelle gegenüber der bisherigen staatlich-bürokratischen Steuerung a-priori überlegen oder fälschlicherweise sogar umsonst zu haben seien.²⁵⁷ Die Landesregierung hat aufgrund einer Landtagsanfrage die Kosten

²⁵⁶ Bastian, J. Schulentwicklung in der Region oder: Schulentwicklung ist mehr als die Entwicklung der einzig Schule in: Pädagogik Heft 7.8. 2000 Beltz Verlag, Weinheim. Das Heft hat den Schwerpunkt " Schulentwicklung in der Region".

²⁵⁷ Weiß, M., Neue Steuerungsmodelle im Bildungswesen a.a.O. S.

für die Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung allein für das Rechnungswesen bis 2004 mit 240 Mio. € angegeben.²⁵⁸ Die mit der Zeit-Mengen-Erfassung in den Staatlichen Schulämtern verbundene Ermittlung der Arbeitskosten wird in den nächsten Jahren einen Budgetvergleich ermöglichen und zeigen, in welcher Höhe diese "Transaktionskosten "in den nächsten drei Jahren anfallen werden.

²⁵⁸ Antwort der Landesregierung auf den dringlichen Bericht Antrag der Abg. Priska Hinz (Bündnis 90/Die Grünen) und Fraktion betreffend Aufwendungen des Landes Hessen durch die Einführung von SAP/R3. Drucksache 15/4559 2002 S. 3

7. Perspektiven der Schulaufsicht als Teil der Bildungsverwaltung

Der Auftrag der Schulaufsicht zu „beraten“ und zu „kontrollieren“ hat immer wieder zu der Forderung geführt, diese Funktionen voneinander zu trennen. In Hessen wurde mit dem Ausbau der Lehrerfortbildung auf regionaler Ebene und der Einrichtung eines Instituts für Bildungsplanung und Schulentwicklung in den 60iger Jahren eine organisatorische Lösung dieses Konfliktes versucht. In anderen europäischen Ländern wurde dieser Rollenkonflikt dadurch gelöst, dass die Kontrollfunktion der Schulaufsicht im Rahmen eines Qualitätsmanagements zu Inspektionen weiterentwickelt wurde, die Beratungsfunktionen entweder freien Trägern - wie in Holland - oder regionalen Behörden - zum Beispiele den Councils in Schottland - übertragen wurde. Wieder andere europäische Länder haben die Schulaufsicht aufgehoben oder gar nicht erst eingeführt. In den letzten zehn Jahren wurde die Diskussion in Hessen zu Gunsten der sog. pädagogischen oder dialogischen Schulaufsicht gelöst: Mit dem HSCHG von 1997 wurden 15 Staatliche Schulämter eingerichtet, deren Auftrag die Steuerung der regionalen Schulentwicklung (Beratung, Unterstützung und Kontrolle) ist

Das 3. Qualitätssicherungsgesetz sieht die Eingliederung der regionalen Lehrerfortbildung in die Staatlichen Schulämter vor und die Auflösung der zentralen Lehrerfortbildung zu Gunsten von Angeboten auf dem " freien Markt ".Die Zuweisung der Verantwortung für die externe Evaluation der Schulen hält die Entwicklung für die Einrichtung einer Inspektion wie in anderen europäischen Ländern offen. Die Staatlichen Schulämter selbst definieren sich als „Regionale Qualitätsagentur“.

Die weiteren Perspektiven liegen in der historischen Kontinuität der Entwicklung der Bildungsverwaltung in Hessen und sind im europäischen und internationalen Zusammenhang zu sehen. Zu erwarten ist eine Bildungsverwaltung, die den Komplex „Beratung und Kontrolle“ im Rahmen der „output“-Steuerung(NVS) und die „inneren“ und „äußeren“ Schulangelegenheiten in einem neuen Verhältnis austariert.

7.1 Schulaufsicht und die Frage der Trennung von "Beratung und Kontrolle"

Wie bereits im historischen Teil dargestellt, hatte der Deutsche Bildungsrat im Strukturplan und in seinen Empfehlungen vom Mai 1973 "Zur Reform von

Organisation und Verwaltung im Bildungswesen" im Zusammenhang mit seiner Position zur Entwicklung „selbstständiger Schulen" eine Trennung der Aufgaben der Schulaufsicht vorgeschlagen. Schulaufsicht sollte sich in einem vorgegebenen Rahmen auf die Dienst und Rechtsaufsicht beschränken. Die Beratung der "selbstständigen Schulen" sollte durch ein Beratungssystem organisiert werden, das als eigenständiger Handlungsbereich in das Bildungswesen integriert, aber nicht vollständig von der Bildungsverwaltung selbst getrennt werden sollte. Diese Empfehlungen blieben z. B. in Hessen nicht ohne Folgen, da, wie dargestellt, im Zusammenhang mit der Reformpolitik der 60er und 70er Jahre die Schulaufsicht aus der inhaltlichen Entwicklung (Rahmenrichtlinien, Fachberatung) ausgeklammert wurde, dafür dem Hessischen Institut für Lehrerfortbildung (HILF) und dem später gegründeten Hessischen Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung (HIBS) die Beratungsaufgaben im wesentlichen zufielen.

Die mit der Frage der Beratung und Kontrolle verbundene Strukturdebatte erhält seit Mitte der neunziger Jahre einen erneuten Auftrieb: waren die Reformen der 60er und 70er Jahre fast ausschließlich auf zentrale Entwicklung des Schulsystems (Strukturdebatte) und zentral gesteuerte Reformmaßnahmen ausgerichtet, ist mit der rechtlichen Weiterentwicklung der einzelnen Schule zum Träger der Schulentwicklung und damit zum wesentlichen Teil der Entwicklung des gesamten Systems eine andere Sichtweise der Steuerung eingetreten. Es geht um das Verhältnis von schulischer Selbstgestaltung und staatlicher Steuerung. Die Rolle der Bildungsverwaltung und ihrer Einrichtungen ist daher neu zu justieren.

Aus der wissenschaftlichen Forschungslage heraus lassen sich für diese Entwicklungen kaum Daten gewinnen, da es nur wenige Studien und Forschungsarbeiten zur Schulaufsicht in Deutschland in der Vergangenheit gegeben hat. Die wesentlichen Arbeiten stammen aus den 70er und 80er Jahren und befassten sich schwerpunktmäßig mit der Wirkung von Unterrichtsbesuchen als wesentlicher Bestandteil der Arbeit von Schulaufsichtsbeamten (Rosenbusch 1974 und 1992, Baumert 1980), der Zunahme der Bürokratie und Verrechtlichung der Schule (Porschart 1978, Schwab 1978) oder den Arbeitsgebieten der Schulaufsicht insgesamt. Die differenzierteste Studie zu Schulaufsicht in Deutschland wurden 1980 von Hopf/Neumann/Richter auf der Basis von Interviews von Schulaufsichtsbeamten aus Berlin und Baden-Württemberg erstellt. Sie kommt bei

der Analyse der Aufgabenwahrnehmung durch Schulaufsichtsbeamte zu der Feststellung: "Es wäre unangemessen, die breite Palette der durch das pädagogisch-bürokratische Verfahren bedingten Handlungsformen der Schulaufsicht auf die einfache Alternative: Aufsicht oder Beratung zu reduzieren. Aufsicht und Beratung sind einander wechselseitig bedingende Handlungsformen einer Schulaufsicht, deren Vermittlungs- und Transformationsfunktion bürokratisch und pädagogisch bedingt ist." ²⁵⁹

In Hessen hat diese Thematik in den letzten 50 Jahren kaum eine Rolle gespielt. Die Novellierungen der hessische Schulgesetze verstärkten sukzessive die Funktionen der Schulaufsicht hinsichtlich ihrer Unterstützungs- und Beratungsaufgaben, konkret zuletzt in der Fassung vom 29.11.2004: in den Paragraphen 92 bis 96 des zweiten Abschnittes des Gesetzes, der die Schulaufsicht regelt, kommen die Begriffe "Beratung", "Beratung und Unterstützung", „beraten“ allein 9 Mal vor. Ein äußeres Indiz dafür, wie zentral diese Aufgabe gesehen wird. Förmlich ist die Fachberatung an den Staatliche Schulämtern mit einem besonderen Absatz geregelt und die regionalen Lehrerfort- und -weiterbildung ihnen zugeordnet worden. Diese rechtlichen Grundlagen belegen, dass in Hessen bildungspolitisch eine Trennung von Beratung und Kontrolle nicht gewollt ist.

Seit Mitte der neunziger Jahre haben sich die wissenschaftlichen Beiträge zur Frage der Steuerung des Bildungssystems und damit auch die wissenschaftstheoretische Diskussion der Rolle und Funktion der Schulaufsicht erheblich ausgeweitet. Mit dem Beitrag von Chr. Burkhard und H.-G. Rolff "Steuerleute auf neuem Kurs? Funktionen und Perspektiven der Schulaufsicht für die Schulentwicklung" im Jahr 1994 wurde zugleich der "Blick über den Zaun" vorgenommen. Analytische Beiträge zu England, den Niederlanden, Schweden und Frankreich kommen zu dem Ergebnis, dass sich ein genereller Trend zur Qualitätssicherung durch Evaluation abzeichnet. Schulaufsichtliche Arbeit richte sich immer weniger auf einzelne Lehrer, sondern auf die Schule als Organisation. Schulaufsichtliche Beratung würde in immer stärkerem Maße als "Systemberatung" verstanden, die auf die Arbeit der ganzen Schule ziele und weniger allein als Individualberatung zu Unterstützung der Unterrichtsarbeit

²⁵⁹ Hopf, Chr. u.a.: Schulaufsicht und Schule. Eine empirische Analyse der administrativen Bedingungen schulische Erziehung, (eine Veröffentlichung des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung) Stuttgart 1980

einzelner Lehrer erfolge. An die Stelle von Lehrerbeurteilungen und Unterrichtsbesuchen trete die Evaluation der Schule als Institution.²⁶⁰

In den letzten Jahren trat die Frage der Funktionstrennung von Beratung und Kontrolle generell hinter die Diskussion über die Qualitätsverbesserung und Qualitätssicherung in Schulen und Schulsystemen, die Umsteuerung von einem „input-“ zu einem „output/outcome-orientierten Bildungssystem zurück. Im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Modellversuchsprogramm "Qualitätsverbesserung in Schulen und Schulsystemen - QuiSS ", das in den Jahren 1999 bis 2004 in 14 Bundesländern durchgeführt wurde, sollte aufgezeigt werden, wie die notwendige Schulentwicklung in der Bundesrepublik systematisch und systemisch vorgebracht werden kann. In 6 Bänden, die bei Wolters-Kluwer/Luchterhand erschienen, wird eine umfassende Übersicht der Entwicklung in den Bundesländern gegeben. Deutlich wird die Akzentverschiebung Schulaufsicht - Schule. Die Verantwortung der Schulleitung im Schulentwicklungsprozess und in der Qualitätssicherung rückt mehr und mehr in den Fokus. Schulleitung wird als Partner der Schulaufsicht gesehen.²⁶¹

"In den meisten Ländern wird an der Vereinbarkeit von Aufsicht und Beratung als ‚Kernaufgaben‘ der Schulaufsicht festgehalten, wobei der Schwerpunkt - nach den schulgesetzlichen Grundlagen - deutlich auf Beratungsaufgaben liegt und zum Teil sogar die Aufsichts- und Kontrollfunktion in den Hintergrund zu treten scheint. Hier lässt sich weniger von einem Paradigmenwechsel im Rollen- und Aufgabenverständnis der Schulaufsicht sprechen als vielmehr von einer Bekräftigung des herkömmlichen Paradigma mit einer gewissen Schwerpunktverschiebung in Richtung der Beratungsaufgaben."²⁶² Erwähnt wird in diesem Zusammenhang Niedersachsen, das stärker in Richtung einer Trennung von Aufsicht und Beratung mit dem Aufbau einer Schulinspektion, angelehnt an das niederländische Modell, gehe. Neben Niedersachsen hat in der Zwischenzeit auch Brandenburg eine eigene Schulinspektion eingerichtet. Der Einfluss der internationalen Entwicklungen und

²⁶⁰ Burckhard, Chr., Rolf, H.-G.: Steuerleute auf neuem Kurs ? Funktionen und Perspektiven der Schulaufsicht für die Schulentwicklung. In Rolf, H.-G. Jahrbuch der Schulentwicklung, Band acht Inventarverlag, Weinheim, 1994 S. 225

Der Beitrag enthält auch eine detaillierte Übersicht über die Forschung zur Schulaufsicht in Deutschland bis Anfang der 90er Jahre und beschreibt Entwicklungsprojekte zur Schulaufsicht in Deutschland.

²⁶¹ Brackhahn, B., Brockmeyer, R., Gruner, P.(Hrsg.): Schulaufsicht und Schulleitung. Qualitätsverbesserung in Schulen und Schulsystemen. QuiSS. Bd. 5 Luchterhand/Wolters-Kluwer, München 2004

²⁶² Brackhan, B. a.a.O. S. 41

besonders der europäischen Zusammenarbeit ist deutlich erkennbar, da das holländische Inspektorat Niedersachsen zwei Jahre lang bei der Einrichtung der Inspektion und der Fortbildung der künftigen Inspektoren, die nur zum Teil aus der Schulaufsicht kommen, beraten hat.

In einem Beitrag zu dem von H.-G. Rolff und H.-J. Schmidt im Jahr 2002 herausgegebenen Sammelband " Brennpunkt Schulleitung und Schulaufsicht " macht der Leiter des niedersächsischen Schulentwicklungsreferates im Kultusressort A. Lohmann auf die Gefahr einer institutionellen Trennung von Einwirkung (Eingriffsrecht bei der Qualitätssicherung) und Mitwirkung (Schulentwicklungsberatung) aufmerksam, die in konkurrierenden Systemen von Beratung und Aufsicht entstehen könnten: "Wenn z.B. Beratungsergebnis und Ressourcensteuerung auf unterschiedliche Ergebnisse zielen, könnten Schulen zwischen Aufsichtsbehörde und der Unterstützung durch eine außenstehende, nicht in die Behördenstruktur eingebundener Systemberatung zerrieben werden. Konflikte wären systemimmanent angelegt."²⁶³ Er plädiert für die " schottische " Lösung, in der Ressourcensteuerung, Personalentwicklung und -management, Systemberatung und Fortbildung im Council liegen. Die externe Evaluation und die Aufsichtsfunktion lägen dort bei der Inspektion.

In Niedersachsen und Brandenburg ist mit der Einrichtung der Inspektion seit 2005 gesetzlich nicht geklärt, ob diese damit auch zusätzlich Schulaufsichtsfunktion wahrnimmt. Klarer sind die gesetzlichen Grundlagen in Hessen, die dem Institut für Qualitätsentwicklung zwar die externer Evaluation und den Aufbau eines Berichtswesens zuweisen, dies aber klar von der beschriebenen Auftragslage für die Schulaufsicht abgrenzen. In § 98 Abs.2 „Evaluation“ heißt es: „Die Schulen sind verpflichtet, an den durch die Schulaufsichtsbehörden veranlassten Verfahren der externen Evaluation der einzelnen Schule und der Schulen im Vergleich zueinander, gemessen an den Standards der Bildungsgänge, für Zwecke der Qualitätsentwicklung ihres Unterrichts und ihrer Organisationsentwicklung, insbesondere an landesinternen, länderübergreifenden und internationalen Vergleichsuntersuchen mitzuwirken. Die anonymisierten Ergebnisse der Evaluation

²⁶³ Lohmann, A., Schillig, S.: Über Schulentwicklung und die zukünftige Rolle staatlicher Schulaufsicht. In: Rolff, H.-G., Schmidt, H.-J.: Brennpunkt Schulleitung und Schulaufsicht. Konzepte und Anregungen für die Praxis. Luchterhand-Verlag, Neuwied, 2002 S. 347

dürfen veröffentlicht werden. Werden Dritte mit der externen Evaluation beauftragt, müssen die Verfahren eine Beteiligung der Schulaufsichtsbehörden in der Wahrnehmung der Fachaufsicht (§ 92 Abs. 2 und § 93) gewährleisten.“²⁶⁴

Auch in anderen Bundesländern wie Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen sind in den letzten zwei Jahren „Evaluationsagenturen“ eingerichtet worden, die der Schulaufsicht die Schulberichte zur Verfügung stellen. Beratung – soweit das externe Evaluationsverfahren als Beratungsaufgabe verstanden wird - und Kontrolle (Intervention der Schulaufsicht) sind dabei eindeutig ausgewiesen.

Chr. Burkard und H.-G.Rolff haben bereits in ihrem Beitrag " Steuerleute auf neuem Kurs?" 1994 offene Fragen formuliert: Wer macht Beratung? Welche Akzeptanz hat die Schulaufsicht? Sind externe oder Meta-Evaluation als Systemberatung durch Schulaufsicht zu verstehen und sind sie eventuell als moderne Form von Fachaufsicht zu sehen? "Die wichtigste Frage besteht doch jedoch darin, ob es überhaupt ein funktionales Äquivalent für Schulaufsicht gibt. Schulaufsicht mag zahlreiche Schwächen haben und bei den Schulen unbeliebt sein, aber ob zentrale Testbehörden und kommunale Personalwirtschaft Alternativen dazu sind, die zudem noch pädagogischen Ansprüchen standhalten, bleibt auch im internationalen Rahmen zweifelhaft.“²⁶⁵

Einige Fragen sind in der Zwischenzeit, beeinflusst durch die internationalen Entwicklungen, in einer unerwartet kurzen Zeitspanne sowohl auf der Ebene der Länder als auch der Kultusministerkonferenz beantwortet worden: es gibt in der Zwischenzeit nationale und länderspezifische "Testbehörden" (Bundesinstitut für Qualitätsentwicklung, Landesinstitute mit analogen Bezeichnungen), es bleibt in der Mehrheit der Länder bei der Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht der Schulaufsicht einschließlich ihrer Beratung und Unterstützungsaufgaben, im Zusammenhang mit der Outputorientierung gibt es bundesweit, unterschiedlich organisiert, den Aufbau eines Berichtswesens durch externe Evaluation (Bildungsmonitoring).

Interessant ist, dass in den meisten Veröffentlichungen der letzten Jahre der Aspekt der regionalen Schulentwicklung keine große Rolle spielt. Schulträger sind mit ihrer

²⁶⁴ HSchG. Vom 29.Nov.2004 a.a.O. S. 177

²⁶⁵ Burckhard, Chr., Rolff, H.-G. Steuerleute auf neuem Kurs ? a.a.O. S. 264

Schulentwicklungsplanung in der Region auf schulfachliche Beratung angewiesen, sie haben in Hessen die fachliche Stellungnahme der Staatlichen Schulämter einzuholen, da letztlich das Kultusministerium ihren Plan zu genehmigen hat. Wie dargestellt, verzahnen sich dabei immer stärker "innere" und "äußere" Schulangelegenheiten. Die "selbstständigere Schule" ist auf Kooperation in der Region angewiesen. Die Frage der "regionalen Steuerung" der Schulentwicklung, die in Hessen in Verbindung mit der Neuen Verwaltungssteuerung seit der 2. Hälfte der 90er Jahre eine immer bedeutendere Rolle spielt, wird in den nächsten Jahren sehr viel stärker in den Vordergrund treten.

7.2 Schulaufsicht als Qualitätsagentur - Perspektiven für Hessen

7.2.1 Schulamtsprogramme

Im Zusammenhang mit dem Zustimmungsverfahren zu den Schulprogrammen reflektierten die Leiter der Staatlichen Schulämter die Rolle der Schulaufsicht und erarbeiteten ein "Leitbild für die Staatliche Schulämter", das als Grundlage für die vorzulegenden Schulamtsprogramme dienen sollte. In dem "dialogischen Verfahren" des Zustimmungsprozesses zu den Schulprogrammen, auf das man sich im Vorfeld geeinigt hatte, kam es quasi zu einer "Selbstverpflichtung" der Ämter, analog zu den Schulen derartige Schulamtsprogramme zu entwickeln.

Im Leitbild heißt es: "Wir sind Dienstleister für Schulen. Wir unterstützen und beaufsichtigen die Schulen. Wir steuern das regionale Schulsystem. Wir sind Fachberater für die politischen Entscheidungsträger. Wir pflegen ein Verwaltungshandeln des Dialogs, des Vertrauens und der gegenseitigen Wertschätzung. Wir arbeiten zielorientiert, zuverlässig und Ressourcen bewusst."²⁶⁶

Eines der ersten Staatlichen Schulämter, die in der Entwicklung eines Schulamtsprogramms einstiegen, war das Staatliche Schulamt für den Landkreis Hersfeld-Rothenburg und den Werra-Meißner-Kreis. Es entwickelte parallel zu der Erarbeitung der Schulprogramme für die Schuljahre 1999/2000 bis 2002/2003 Arbeitsprogramme, die die Erfahrungen und Anregungen aus Diskussionen und Beratungsgesprächen mit Schulleitung einbezogen. Sie waren Vorläufer für das Schulamtsprogramm der Schuljahre 2003/04 und 2004/05. Im Vorwort zu dem

²⁶⁶ ABl. des Hessischen Kultusministeriums 4/2003 S.210f

Schulamtsprogramm heißt es: "Verschriftliche Arbeitsprogramme erweisen sich zunehmend nicht nur für Schulen, sondern auch für das Staatliche Schulamt als wirksame Planungsinstrumente für Maßnahmen zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung. Die bewusste und planvolle Auswahl thematischer Schwerpunkte und die regelmäßige Überprüfung des Erfolgs der eingeleiteten Maßnahmen eröffnen die Möglichkeit, Entwicklungsprozesse zielgerichtet zu steuern und führen zu einer kontinuierlichen inhaltlichen Arbeit. Die Weiterentwicklung der Arbeitsprogramme zu einem "Schulamtsprogramm", an dessen Erarbeitung alle Funktionsbereiche und alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beteiligt waren, hat in besonderem Maße zur Erhöhung der Zieltransparenz innerhalb und außerhalb des Amtes, zur besseren Strukturierung der Arbeit sowie zur Erhöhung der Motivation und Verbesserung der Kooperation zwischen den Funktionsbereichen beigetragen".²⁶⁷

Als Leitbild wurde festgelegt "Menschlich denken - verantwortlich handeln. Gemeinsam wollen wir die Bedingungen für Erziehung und Bildung in unserer Region gestalten". Das Schulamtsprogramm enthält einen Aktionsplan für die ausgewiesenen zwei Schuljahren mit Arbeitsfeldern, thematischen Schwerpunkten und Evaluationsvorgaben. Als ständige Arbeitsfelder wurden benannt:

- „Evaluation und Fortschreibung von Arbeitsprogrammen mit den thematischen Schwerpunkten Schulprogramme - Evaluation und Fortschreibung, Schulamtsprogramm - Umsetzung, Evaluation, Fortschreibung und Lernende Regionen - Projektdurchführung/Projekttransfer
- Personalmanagement, Unterrichtsorganisation, Schulentwicklung mit den thematischen Schwerpunkten neue Verwaltungsabläufe (NVS) - Personalversorgen der Schulen, verlässliche Schulzeit - Vermeiden von Unterrichtsausfall und Schulen mit Ganztagsangeboten - Beratung, Konzeptentwicklung
- Personalentwicklung mit den thematischen Schwerpunkten Mitarbeitergespräche - ein Instrument der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung (intern und extern), Entwicklung eines Konzeptes zur Gewinnung und Qualifizierung von Lehrkräften für Schulleitungsaufgaben und Ausgestaltung eines Konzeptes für den Bereich des Konfliktmanagements

²⁶⁷ Schulamtsprogramm. Schuljahre 2003/04 und 2004/05. Hrsg. Staatliches Schulamt für den Landkreis Hersfeld-Rothenburg und den Werra-Meißner-Kreis. Bebra 2004. Vorwort

- Qualitätsentwicklung des Unterrichtes mit einer Reihe thematischer Schwerpunkte, die sich zum Zeitpunkt der Erarbeitung des Schulamtsprogramms nur zum Teil mit den später festgelegten strategischen Zielen des Landes decken. Dazu gehören unter anderem die Förderung der Leserkompetenz, gute Unterrichtspraxis im mathematischen und naturwissenschaftlichen Unterricht, Anfangsunterricht in der Grundschule oder zeitgemäße Oberstufe.²⁶⁸

Für alle thematischen Schwerpunkte wurden Ziele formuliert, Maßnahmen, Federführung/Beteiligung, Zeit/Zeitraum und Kooperationspartner festgelegt. Zusätzlich wurden Evaluationskriterien formuliert. Das Schulamtsprogramm enthält außerdem eine Übersicht über die Teamstruktur. Sie ist zweigeteilt, überschneidet sich zum Teil personell: Generaliateams (ständige aufgabenbezogene Teams im Bereich der allgemeinen Aufgaben) und Regionalteams (schulfachliche, -psychologische, -rechtliche, verwaltungsfachliche Beratung und Unterstützung der Einzelschulen).

Das Staatliche Schulamt für den Landkreis Groß-Gerau und den Main-Taunus-Kreis hat im September 2003 ein Arbeitsprogramm vorgelegt, das sich explizit auf das Leitbild für die Staatlichen Schulämter bezieht. Es versteht dieses Arbeitsprogramm als Schulamtsprogramm und formuliert als wesentliches Ziel „die stetige Verbesserung der Qualität unserer Arbeit und Entwicklung einer Evaluationskultur die eine hohe Akzeptanz bei allen Beteiligten in der Bildungsregion erwarten lässt und verlässliche Daten für notwendige Entwicklungsprozesse liefert.“²⁶⁹

"Für die erste Phase der Programmentwicklung wurden folgende Arbeitsvorhaben ausgewählt:

1. Entwicklungsbilanz des Staatlichen Schulamtes
2. Verbesserung von Kommunikation und Transparenz
3. Einführung von SAP
4. Mathematische Grundbildung
5. Pilotversuch "Schule gemeinsam verbessern"

²⁶⁸ a.a.O. S. 25

²⁶⁹ Arbeitsprogramm des Staatlichen Schulamtes für den Landkreis Groß-Gerau und den Main-Taunus-Kreis. Rüsselsheim, September 2003, Vorwort

6. Servicestelle "Internationale Begegnungen".²⁷⁰

Zu diesem Zeitpunkt war im Staatlichen Schulamt nicht absehbar, welchen Stellenwert das Arbeitsvorhaben " Pilotversuch ‚Schule gemeinsam verbessern‘ " in kürzester Zeit erhalten sollte. Die bereits erwähnte Darstellung der besonderen Wirkung des Pilotversuchs für die Zusammenarbeit mit den Schulen und die Einrichtung der Arbeitsgruppen führten zu einem Spannungsverhältnis zwischen " Pilot" und " Linie". Die wachsende Arbeitsbelastung drückt sich bereits in der " Entwicklungsbilanz im Staatlichen Schulamt (EBIS)" in den Angaben der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus. Besondere Probleme stellen sich in den Bereichen der Arbeitsorganisation und der Kommunikation. Sehr positiv bewerten die Schulleiterin und Schulleiter die Arbeitsqualität des Staatlichen Schulamtes in den Bereichen Kooperation, Erreichbarkeit, Transparenz, Unterstützung, fairer Partner und Unterrichtsversorgung. Hier bewerten die Schulleiterinnen und Schulleiter das Amt besser, als es sich selbst sieht.²⁷¹

Die Entwicklung von Schulamtsprogrammen in allen 15 Staatlichen Schulämtern wird seit 2005 stärker vom Kultusressort aus unterstützt aber auch eingefordert, da zu diesem Zeitpunkt weniger als die Hälfte der Schulämter ein solches Programm erarbeitet hatten. Die Staatlichen Schulämter werden jeweils als betriebliche Einheit gesehen, die im Rahmen der Neuen Verwaltungssteuerung zwar einen gemeinsamen Mandanten bilden mit einer Zentralstelle für das Budget und das Controlling, aber in den künftigen Bildungsregionen als „Unternehmen“ mit einer spezifischen Unternehmensphilosophie (Leitbild) und entsprechenden gezielten Arbeitsvorhaben (Produkten) einschließlich der Umsetzung der vier strategischen Ziele zu arbeiten haben.

7.1.2 Leitbild und Qualitätsagentur

Im Vorfeld der Novellierung des hessischen Schulgesetzes im Jahre 2004 entwickelten die Leiter der Staatliche Schulämter im Zusammenhang mit der erkennbaren Absicht der Einführung einer „organisierten“ externen Evaluation der selbstständigen Schulen über das " Leitbild für die Staatliche Schulämter "

²⁷⁰ a.a.O. S. 11

²⁷¹ Blum, V., Männle, A.: Wie gut ist unsere Staatliches Schulamt? A.a.O. S. 11

hinaus Vorstellungen für die weitere Arbeit. Die vielfältigen internationalen Erfahrungen (s. Kap. 3), aber auch der innerdeutsche Austausch auf Länderebene zwischen den Schulaufsichtsbehörden führten zu konkreten Vorstellungen über die Zuordnung der externen Evaluation zu den Staatlichen Schulämtern. Bereits im November 2003 wurde ein Arbeitspapier von Schulamtsleitern diskutiert, das die externe Evaluation/Inspektion aufgrund der vorhandenen Fachleute, Professionen und Kompetenzen in der Zuständigkeit der Schulämter sah. Als Voraussetzung wurde die Einbeziehung der Ressourcen der Regionalstellen des Hessischen Landesinstituts für Pädagogik, ein Qualitätsmanagementsystem für Schulen und Schulaufsicht als gemeinsame Bezugsebene und die Qualifizierung der Mitglieder von Inspektionsteams genannt.

In einem Referat vor der "Vereinigung der hessischen Schulaufsichtsbeamtinnen und Beamten" am 2.12.2003 forderte der Sprecher der Leiter der Staatlichen Schulämter, V. Blum, die Qualitätssteuerung durch die Schulaufsicht ein und formulierte: "Die Staatlichen Schulämter entwickeln sich zu regionalen Qualitätsagenturen²⁷² mit erweiterten Aufgaben der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung."²⁷³ Wenig später beschloss die Vereinigung ein Positionspapier, in dem die Staatlichen Schulämter als "einzige Qualitätsagentur vor Ort " bezeichnet werden.²⁷⁴ Unter der Leitung des Leiters des Staatlichen Schulamtes für den Landkreis Gießen und den Vogelsbergkreis wurde eine Arbeitsgruppe "Externer Evaluation" eingerichtet, die an einer ausführlichen Stellungnahme zu den Konditionen arbeitete, zu denen die Staatlichen Schulämter die externe Evaluation der Schulen durchführen wollten.

7.2.4 Schulaufsicht und externe Evaluation

Bildungspolitisch entschied der Hessische Landtag mit der Novellierung des Schulgesetzes im November 2004 die Einrichtung eines "Instituts für

²⁷² Der Begriff " Agentur " weist auf den "Dienstleistungscharakter" hin und wird bei der Umbenennung öffentlicher Einrichtungen (Amt, Behörde, Anstalt) in den letzten Jahren häufiger genutzt. Z.B. Bundesagentur für Arbeit , Bundesnetzagentur o.ä. In Bayern wurde am Landesinstitut für Pädagogik zum 1.10.2003 die "Bayerische Qualitätsagentur " eingerichtet, Thüringen beabsichtigt die offizielle Umbenennung der Staatlichen Schulämter in Qualitätsagenturen, in anderen Bundesländern werden Evaluationsagenturen eingerichtet.

²⁷³ internes Papier

²⁷⁴ Vereinigung der Schulaufsichtsbeamtinnen und Schulaufsichtsbeamten des Landes Hessen e.V. Thesenpapier zur Rolle der Schulaufsicht im Prozess der Qualitätsentwicklung. März 2004

Qualitätsentwicklung", das die Qualitätsentwicklung in der Schulen durch folgende Leistungen unterstützt:

- " 1. Planung, Durchführung und Auswertung landesweiter Vorhaben der Schulentwicklung,
- 2. Unterstützung des Kultusministeriums bei der Festlegung und Sicherung von Qualitätsstandards für Schulen, Gewinnung und Auswertung von Befunden der Schul- und Unterrichtsforschung, Berichterstattung zu Entwicklungsständen im Schulwesen, Konzeption von Instrumenten und Verfahren der Qualitätssicherung,
- 3. Akkreditierung von Fortbildungs- und Qualifizierungsangeboten zum Erhalt und zur Erweiterung der berufsbezogenen Qualifikationen. ²⁷⁵

In den Landtagsdebatten und der mit der Beratung verbundenen zusätzlichen Anhörung zum Schulgesetz spielten Fragen der Struktur und Organisation der Bildungsverwaltung keine Rolle. Schwerpunkte der Debatten waren die Neuregelung der Lehrerbildung, die Verkürzung der gymnasialen Schulzeit auf 12 Jahre, die Ausweitung der so genannten Querversetzungen bis zum siebten Schuljahr. Ideologische Diskussionsbeiträge zur Frage des dreigliedrigen Schulsystems versus Einheitsschule bildeten wie in den 60er und 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts den bildungspolitischen Hintergrund. Über die Aufgaben der "Staatliche Schulämter" und die Einführung der externen Evaluation beziehungsweise ihre Zuordnung zu dem neuen "Institut für Qualitätsentwicklung" wurde nicht debattiert.²⁷⁶

Dies war möglicherweise einer der Gründe, weshalb Kultusministerin Wolff am 22. Februar 2005 eine Regierungserklärung zur Einrichtung der beiden neuen „Bildungsinstitutionen " - wie sie es nannte- , dem Amt für Lehrerbildung und dem Institut für Qualitätsentwicklung abgegeben hat. Dabei betonte sie noch einmal die Kernaufgaben des Instituts für Qualitätsentwicklung:

- die Erstellung und die Auswertung landesweite Orientierungs- und Abschlussarbeiten,
- Analysen zur Schulentwicklung und die externe Evaluation der hessischen Schulen,

²⁷⁵ HSchG i.d.F. v.29.11.2004, § 99 b GVBl. S. 330, 351

²⁷⁶ Stenografische Protokolle der Landtagssitzungen (Plenarprotokolle der 2. und 3. Lesung zum 3. Qualitätssicherungsgesetz. 50. und 53. Sitzung am 23.und 26.11.2004 DS 16/2824 und 16/2854) S. 3350-3371 und S.3626 - 3635

- die Akkreditierung von Fortbildungsangeboten.

"Dieses IQ schafft also die Grundvoraussetzungen für Qualität in unserem Schulwesen. Es setzt klare Bildungsziele, die jeder Schüler in einer bestimmten Jahrgangsstufe erreicht haben sollte. Es sorgt für die Messung der Schüler- und Schulleistungen, überprüft also das Erreichen dieser Standards. Das IQ versteht sich dabei als Institution, die die Schulen beraten und unterstützen nicht nur kontrollieren will."²⁷⁷

Mit diesen Ausführungen geht die Kultusministerin in der Aufgabenbeschreibung des IQ über den gesetzlichen Auftrag hinaus, denn dort ist festgelegt, dass das IQ das Kultusministerium bei Maßnahmen der Weiterentwicklung des Schulwesens berät und nicht die Schulen. Von Kontrolle ist im Gesetz nichts zu lesen, es sei denn, indirekt werden die vorgesehenen externen Evaluationen in diesem Sinne verstanden. Es wäre für die Arbeit des IQ wenig förderlich, sollten die geplanten „Inspektionen“ seitens der Schulen als Kontrolle und nicht als eine "objektivierte Berichterstattung" der Schulentwicklung und Leistung verstanden werden.

Sehr ausdrücklich setzt sich die Ministerin für das Konzept der Stärkung der Selbstverantwortung der Schule ein und steht damit in der Kontinuität der hessischen Schulpolitik der 90er Jahre. Sie kündigt eine veränderte Rolle der Schulleitung, neue Lehrerarbeitszeitmodelle und Kontingentstundentafeln (Jahresstundentafel) an. In diesem Zusammenhang verweist sie darauf, dass dieses Subsidiaritätskonzept nicht dazu führen kann, die Kultusbürokratie und die Schulaufsicht zu verkleinern "Wir lernen zwar sehr präzise, dass sich die Aufgaben verlagern werden, aber die Aufgaben der Schulaufsicht, der Beratung und Förderung der Schulen, und die Verantwortung dafür, dass die Schulen qualitativ gut ausbilden, bleiben bestehen. Diese Aufgaben werden sogar eher noch verstärkt als vermindert wahrgenommen werden müssen."²⁷⁸

Auch in der kurzen Landtagsdebatte zu dieser Regierungserklärung werden wieder die neuen Strukturen der Bildungsverwaltung als auch die Aufgabenzuordnungen debattiert. FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN begrüßen

²⁷⁷ Stenografische Protokolle (Plenarprotokoll) der 61. Sitzung des Hessischen Landtages/ 16. WP vom 22.2.2005 S. 4160

²⁷⁸ Plenarprotokoll a.a.O. S. 4164

ausdrücklich die Einrichtung des IQ, die SPD als größte Oppositionspartei scheint keinerlei Positionen zu haben und äußert sich nicht zu diesen Fragen.

In 15 „Bildungsforen“ in den Amtsbereichen der Staatlichen Schulämter wurden im Jahre 2005 alle Schulleiterinnen und Schulleiter durch Vertreter des Kultusministerium, der beiden neuen " Bildungsinstitutionen" und des jeweiligen Staatlichen Schulamtes über die Vorstellungen des Kultusressorts zur Qualitätsentwicklung und –sicherung und die regionale Umsetzung ganztäglich informiert. Die Staatlichen Schulämter wurden aufgefordert, bis zum Sommer 2005 jeweils 4 Schulen (2 „freiwillige“ und 2 „geloste“) zu benennen, die an einer externen Evaluation teilnehmen. Die Leiter der Staatlichen Schulämter haben sich verständigt, jeweils einen Schulaufsichtsbeamten für die Evaluationsteams zur Verfügung zu stellen.

Mit der Entscheidung, die externe Evaluation und den damit verbundenen Aufbau eines Bildungsmonitorings dem IQ zu übertragen, ergibt sich eine neue Justierung der Zuständigkeiten und Verantwortungen in der Bildungsverwaltung und eine zwingend notwendige und auch formalisierte Koordination und Kooperation. Dies geschieht derzeit formal in einer Koordinationsrunde, an der neben den Vertretern des Kultusministeriums und der Bildungsverwaltung auch Repräsentanten der Schulleitungen teilnehmen.

7.2.6 Evaluation, Qualitätsmanagement und die Steuerungsthematik

Die Steuerung des hessischen Bildungssystems stellt sich im Jahr 2005 komplexer, um nicht zu sagen komplizierter, teilweise - durch ein Nebeneinander von Vorstellungen, Konzepten - unübersichtlicher, auf alle Fälle aber dynamischer dar, als sich dies in den konzeptionellen Ausführungen über die perspektivischen Entwicklungen der Schulaufsicht von Dubs, Terhart oder Schratz in der aktuellen Literatur widerspiegelt (widerspiegeln kann).

Terhart setzt sich durchaus offen mit den Einflüssen des ökonomischen Qualitätsmanagements im Bildungsbereich auseinander. Er sieht bei der output/outcome-orientierten Steuerung die Notwendigkeit einer empirischen Effektkontrolle: "Erweiterte Autonomie und intensiviertere externe Wirkungskontrolle

gehören in diesem Steuerungsmodelle unauflöslich zusammen."²⁷⁹ Er plädiert für eine offensivere Auseinandersetzung zwischen privatwirtschaftlich-ökonomischer Welt und dem Schulsystem, verdeutlicht aber in seiner Analyse auch die Grenzen der Übertragbarkeit (u. a. keine Preisbildung, keine Marktkonkurrenz, stark eingeschränkte Kunden Autonomie, kein Konkurs, Eigenart des Prozesses, keine personal Flexibilität, keine Haftung).

Schratz geht auf die Steuerungsfrage der Schulentwicklung ohne Bezug auf den ökonomischen Aspekt ein und sieht im Zusammenhang mit der Notwendigkeit autonomer Entwicklung der Einzelschule eine Identitätskrise in der bisherigen Rolle von Schulaufsicht. Er unterscheidet zwischen kontextueller Steuerung (Aufsichtssystem) und operativer Steuerung (Schule) und entwickelt ein Modell, in dem im Rahmen der kontextuellen Steuerung die Schulaufsicht ein förderliches Design im (regionalen) System entwickelt, regionales Management betreibt, Erfolgspotenziale bereitstellt, Standards für Evaluation setzt und Meta- Evaluation betreibt. Im Rahmen der operativen Steuerung versteht sich die Schule als „lernende Organisation“, betreibt lokales Management und definiert Erfolgskriterien und setzt Maßnahmen (Schulprogramm), formuliert Erfolgsindikatoren und evaluiert die eigene Arbeit. Beide Steuerungen sind aufeinander bezogen. Entscheidend für die Qualität der Entwicklung ist ein klares "Schnittstellenmanagement". Er plädiert für eine starke Schulaufsicht ("Motto: starke Schulen brauchen eine starke Schulaufsicht und umgekehrt!").²⁸⁰

Im Schulprogramm sieht er das entscheidende Steuerungsinstrument der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung der Schule und beschreibt dafür Qualitätsstandards. Die Schulaufsicht überprüft im Sinne einer externen Meta-Evaluation das Schulprogramm und gibt den Schulen dazu eine Rückmeldung mit Empfehlungen. In seinem Verständnis ist die Schulaufsicht das Inspektorat, das im Regelfall bei Einhaltung der Standards damit das Verfahren beenden kann. Nur bei Abweichungen von diesen Standards oder Zweifeln an der Glaubwürdigkeit des

²⁷⁹ Terhart, E.: Qualität und Qualitätssicherung im Schulsystem. Hintergründe - Konzepte - Probleme. Zeitschrift für Pädagogik, 6/2000 S. 820

²⁸⁰ Schratz, M.: Die Schulaufsicht und die teilautonomen Schule. In: Brennpunkt. Schulleitung und Schulaufsicht a.a.O. S. 30

Schulprogramms sollte Schulaufsicht die Möglichkeit zu weiteren Rückfragen und Interventionen haben.

Schratz plädiert außerdem für einen regionalen Schulentwicklungsplan, der auf der Zusammenarbeit der Schulen und mit anderen Partnern im Rahmen eines regionalen Schulmanagements aufbaut. Er soll dazu beitragen, dass die Schulen in ihren Schulprogrammen realistische Zielsetzungen festlegen, um die Qualität im Aufsichtsbereich sicherzustellen und zur Rechenschaftslegung gegenüber der Öffentlichkeit beitragen.²⁸¹

Auch Dubs plädiert für eine Meta-Evaluation des Qualitätsmanagements einer Schule durch die Schulaufsicht. Er versteht unter Meta-Evaluation, dass von der Schulaufsicht überprüft wird, ob das von der einzelnen Schule intern konzipierte Qualitätsmanagement zweckmäßig aufgebaut ist, die Selbstevaluation in gültiger (valider) und verlässlicher (reliabler) Form durchgeführt wurde und ob im Falle von erkannten Qualitätsmängeln zielgerichtete Schulentwicklungsmaßnahmen durchgeführt wurden. Er sieht in der Meta-Evaluation ein strategisch orientiertes Controlling.

Er entwickelt ein "Pflichtenheft" für eine Schulaufsichtsperson mit den Aufgabengebieten: Meta-Evaluation, weitere Maßnahmen im Qualitätsmanagement, Beratung, Überwachen der Entwicklung von verordneten Innovationen und Überwachung der Schulleitung und hebt insbesondere die Rolle der Schulleitung hervor, die mehr Verantwortung in der teilautonomen Schule habe und eine neue Führungsauffassung (Leadership) entwickeln müsse.²⁸²

7.2.7 Veränderte Steuerungsaufgaben für die Schulaufsicht

Mit diesen Beispielen aus der neueren Literatur zur Frage der künftigen Rolle und Funktion der Schulaufsicht sollte verdeutlicht werden, dass in Hessen im Zusammenhang mit der Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung, der Einführung von Bildungsregionen und den seit 1.1.2005 neu gegründeten Instituten eine andere Ausgangslage und andere Rahmenbedingungen für die Arbeit der

²⁸¹ a.a.O. S.40

²⁸² Dubs, R., Eine neue Form der Schulaufsicht. Im Spannungsfeld zwischen Beratung und Kontrolle in: Schulleitung und Schulentwicklung, Berlin, 2/2003 S.9

Staatlichen Schulämter vorliegen. Es ist deshalb erforderlich, die Perspektiven künftiger Arbeitsstrukturen und Aufgaben der Staatlichen Schulämter aus hessischer Sicht neu zu überdenken.

In Hessen wird die Steuerung des Bildungssystems unter Beachtung des Rechtsrahmens und der Richtlinienkompetenz des Kultusressorts output-orientiert auf der Systemebene der selbstständigeren Einzelschule und in den Bildungsregionen erfolgen. Auf Grund der eingeleiteten landespolitischen Entwicklungen muss dieser Prozess als unumkehrbar angesehen werden. Die Staatlichen Schulämter haben sich zur „regionalen Qualitätsagentur“ bekannt. Dies bedeutet Zuständigkeit und Verantwortung für die Qualität der Schulentwicklung der einzelnen Schule und der Region, die Steuerung der Budgets durch Ziel- und Leistungsvereinbarungen, soweit dies nicht vom Lande vorgegeben ist und entsprechende Entwicklungen von Qualifizierung und Professionalisierung des gesamten Personals in der Region. Die Frage der bisherigen schulaufsichtlichen Funktionen im Rahmen der Dient-, Rechts- und Fachaufsicht wurde von ihnen bisher additiv gesehen und muss dringend für eine zukünftige Gestaltung mitgedacht werden. Die geänderten Aufgaben sind nur realisierbar auf der Basis eines Qualitätsmanagements und der Kooperationen der beteiligten regionalen Partner, konkret rechtlich der Schulträger, aber auch der Jugendämter und weiterer Bildungseinrichtungen und Kooperationspartner wie Kammern, Verbände usw.

Die Bildungsregionen werden sich perspektivisch als Zukunftsmodell der regionalen Bildungssteuerung erweisen. Das Zusammenwirken von Staatlichen Schulämtern und Schulträgern stärkt die Ämter in ihrer Funktion als „Sonderbehörde“ für einen längeren Zeitraum, da die kommunalpolitischen Interessen der Schulträger an einem starken Kooperationspartner eine Stützfunktion haben werden, solange keine eindeutige rechtliche Zuordnung „innerer“ und „äußerer“ Schulangelegenheiten erfolgt ist.

Unabhängig davon wird die Einrichtung des Instituts für Qualitätsentwicklung mit einem datengestützten Bildungsmonitoring und der externen Evaluation von Schulen dazu beitragen, dass seitens des Kultusministeriums nicht nur grundsätzliche Steuerungsvorgaben für regionale Zielvereinbarungen erfolgen sondern auch in

konkreten Einzelfällen erwartet wird, dass „vor Ort“ interventionistisch (beratend und unterstützend) gehandelt wird.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatlichen Schulämter müssen sich über ihre Rolle und Funktion im Rahmen der künftigen Entwicklung der Bildungsregionen klar werden, da diese wesentlichen Einfluss auf die weitere Gestaltung ihrer Arbeitsverhältnisse haben wird. Die schulfachlichen Aufsichtsbeamten müssen zusätzlich klären, ob sie sich ganz oder teilweise an der externen Evaluation/Inspektion unter Federführung des Instituts für Qualitätsentwicklung beteiligen und wie sie die Beratungsaufgaben wahrnehmen und gestalten werden.

Perspektivisch gesehen werden sich die Arbeitsgebiete in den Staatlichen Schulämtern voraussichtlich wie folgt entwickeln:

1. Ein zentraler Aufgabenbereich wird die Verwaltung der Budgets (Staatliches Schulamt, gemeinsames Budget Schulamt/Schulträger, Schulbudgets/Landesmittel, gemeinsame/flexible Schulbudgets) und das damit verbundene Controlling sein. Grundlage der Budgets werden empirische Daten sein, die sich im Rahmen der Balanced-Scorecard darstellen lassen, aber auch die qualitativen Daten aus der externen Evaluation der einzelnen Schule (auf der Grundlage des hessischen Qualitätsrahmens) im Rahmen der Schulberichte. Sie bilden die Grundlage der Steuerung und der Budgetgestaltung und werden über die Ziel- und Leistungsvereinbarungen umgesetzt. Auf die Funktion des „Bildungscontrollings“ wird hingewiesen.

Die Einstellungen von Lehrkräften und anderem Personal wird sich stärker auf die Schule verlagern. Die Besetzung von Funktionsstellen innerhalb der Schulen (Zweigleiter, Fachbereichsleiter, Abteilungsleiter usw.) wird in der Verantwortung der Schule liegen. Schulleiter/in und Stellvertreter/in werden weiterhin aufgrund ihrer Verantwortung von den Staatlichen Schulämtern oder dem Kultusressort selbst ausgewählt und ernannt werden.

Das Personalmanagement der Staatlichen Schulämter als Dienstleister wird neben der Budgetsteuerung (Stellenverwaltung) weiterhin die formale Verwaltungsabsicherung (juristische Vertragsüberprüfung und formale

Vertragszustimmung, Verbeamtung und förmliche Beauftragung mit Aufgaben der Schulleitungen nach Auswahlvorschlag der Schule) sein.

Aus Untersuchungen²⁸³ ist bekannt, dass die Schulaufsichtsbeamten in der Personalzuweisung und -steuerung ein wesentliches Element ihrer Aufgaben der Schulentwicklung sehen. Dies ist in der Vergangenheit eine der zentralen und zeitaufwändigen Aufgaben der Schulräte und Schulämter gewesen, eine Aufgabe, die in der Regel zur Zufriedenheit der Schulleiterinnen und Schulleiter aber auch des Kultusministeriums gelöst wurde. Im Rahmen der künftigen Entwicklung wird dies mehr und mehr in die Verantwortung der Einzelschule übergehen und damit das Arbeitszeitbudget des Amtes entlasten. Statt dessen werden die Bereiche Budget, Controlling und Daten eine erhebliche Zeit und zusätzliches Personal erfordern. Allein die Fülle der Daten, die für das Budget und das Controlling einerseits, aber auch als qualitative und quantitative Daten durch Abschlussprüfungen, Vergleichsarbeiten und empirische Evaluationen (intern und extern einschließlich der Schulberichte) anfallen, muss nicht nur ausgewertet, sondern auch für die qualitative Schulentwicklung und Steuerung genutzt und an die Schulen zurückgemeldet werden.

2. Der Aufgabenbereich „Dienst- und Fachaufsicht“, wird sich auf Kernaufgaben beschränken. Dies betrifft insbesondere das personale Konfliktmanagement. Beispiel ist die Beratung von Eltern und Schülern grundsätzlich, aber auch in Konfliktfällen mit den Schulen. Der damit verbundene umfangreiche Zeitaufwand (telefonische oder persönliche Beratung, Sitzungen und Protokollführungen und andere Schriftverkehr) wird von den Schulen bisher häufig an die Ämter delegiert, um sich selbst zu entlasten. Das bisherige Konfliktmanagement muss sich strukturell mit der größeren Selbstständigkeit und Verantwortung der Einzelschule verändern. Die Fachaufsicht kann sich auf die Schulberichte der Inspektion konzentrieren, die erkennbar aufzeigen, dass Beschlüsse und Maßnahmen der Schule gegen "Rechts- und Verwaltungsvorschriften, das Schulprogramm oder Anordnungen der

²⁸³ Neben den bereits zitierten Untersuchungen von Hopf, Buchen u.a. bestätigen erste empirische Daten aus dem angelaufenen DIPF-Projekt unter der Leitung von Dr. Döbrich „Entwicklungsbilanzen in Staatlichen Schulämtern“ (2003 – 2007) diesen auch zeitlich umfangreichen Arbeitsschwerpunkt. Verwiesen werden kann auch auf die zitierte Veröffentlichung von Blum und Männle in der Zeitschrift „Schulmanagement“ 3/2005.

Schulaufsichtsbehörde verstoßen oder aus pädagogischen Gründen erhebliche Bedenken gegen sie bestehen." (§ 93 HSchG.).

3. Ein zentraler Bereich wird die Beratung und Unterstützung der Schulen, einschließlich der Qualifizierung und Fortbildung für Lehrkräfte und Lehrpersonal in der Region sein. Von der gesamten Arbeitskapazität eines Staatlichen Schulamtes werden künftig mindestens 50% für diesen Aufgabenbereich vorzusehen sein. Aus der Zusammenarbeit mit dem Council in North-Lanarkshire (Schottland), das als regionales Schulamt bereits unter Rahmenbedingungen arbeitet, die sich derzeit in Hessen entwickeln, sind z. B. 20 so genannte „Qualitätsverbesserungsmitarbeiter“ (Quality Improvement Officers) für circa 210 Schulen in einer Kombination von Beratung, Datenauswertung und in letzter Zeit auch wieder direkte Inspektion in Ergänzung zu den alle 3 – 7 Jahre stattfindenden offiziellen Inspektionen beschäftigt. Die Beratung und Unterstützung der Schulen in ihrer Schulentwicklung bedeutet eine intensive Auseinandersetzung mit dem Schulprogramm der Schule, den Ergebnissen der Schulleistungen (Nationale Vergleichstests) und einer entsprechende Fachberatung, den offiziellen Schulberichten und den Ergebnissen der internen Evaluation der Schule. Dazu gehört der Abschluss von Zielvereinbarungen. Letztlich erwachsen daraus auch die Angebote für die Qualifizierungsmaßnahmen beziehungsweise die Fortbildungsangebote.

Eine analoge Aufgabenentwicklung für die Schulaufsichtsbeamtinnen und –beamten ist absehbar. Die bisherige schulformbezogene Schulaufsicht wird - bis auf spezifische Aufgaben im Bereich der Förderschulen, der Gymnasien (Abitur) und beruflichen Schulen - in eine allgemeine schulformunabhängige systemische Schulberatung einmünden.

4. Ein vierter Aufgabenbereich liegt in dem Kommunikations-, Kooperations- und Koordinationsauftrag. Dazu gehören eine ganze Reihe von besonderen schulischen Maßnahmen wie die Integration Behinderter, der muttersprachlichen Unterricht für Kinder nichtdeutscher Herkunft, die ganztägigen Angebote und Betreuungsangebote, aber auch die gestaltete Kooperation und Koordination mit dem Amt für Lehrerbildung und dem Institut für Qualitätsentwicklung. Weitere Kooperationen sind

mit Kirchen, Kammern und Verbänden, den Einrichtungen der Erwachsenenbildung (Volkshochschulen) erforderlich.

Innerhalb der Staatlichen Schulämter entwickeln sich aufgrund der Komplexität der Aufgaben bereits heute verstärkt Kommunikations- und Informationsdefizite über die Arbeitsstrukturen, die Arbeitsorganisation und die -ergebnisse innerhalb der Ämter. Es ist deshalb künftig ein internes Kommunikations- und Informationssystem zu entwickeln, das sich an den gemeinsamen Zielen und Arbeitsvorhaben und nicht mehr an den Einzelaktivitäten orientiert. In einzelnen Staatlichen Schulämtern gibt es bereits heute einen "Pressereferenten". Dies ist aber nur eine Funktion nach außen. Die gesamte Information über die Arbeit der Schulämter muss dringend und hauptamtlich im Sinne einer aktiven Öffentlichkeitsarbeit verbessert werden.

Ein Schwerpunkt ist die Kooperation in den Bildungsregionen mit dem Schulträger. Die Gestaltung des gemeinsamen Budgets und eines Projektmanagements, das die Schulen im Umgang mit den " flexiblen Haushaltsmitteln " berät und unterstützt, das gemeinsame Controlling und die über Zielvereinbarungen festgelegten gemeinsamen regionalen Arbeitsvorhaben und Projekte (z.B. Schulsozialarbeit, Betreuungsangebote, Sprachförderung für Kinder nichtdeutscher Herkunft, Bibliotheksangebote u. a.) werden Grundlage für die regionale Schulentwicklung sein. Die Wirkung der Staatlichen Schulämter in die Bildungsregionen hinein wird sich durch eine mit dem Schulträger gemeinsam erarbeitete jährliche Rechenschaftslegung zunehmend verbessern. Erste Ansätze dazu sind in den "Regionalen Bildungsprogrammen" der Bildungsregionen "Groß-Gerau/Rüsselsheim" und "Main-Taunus-Kreis" ("Schule gemeinsam verbessern")²⁸⁴ und in dem "Erziehungs- und Bildungsbericht Offenbach - Bericht 2004" (Gemeinsam fördern - Gemeinsam leisten")²⁸⁵ vorhanden.

Staatliche Schulämter und Schulträger werden unterhalb der parteipolitisch geprägten bildungspolitischen Spannungen auf der Sachebene eine gemeinsame Handlungsebene zur Verbesserung der Qualität der Arbeit der Bildungseinrichtungen (z. B. Kindertagesstätten und Schulen) entwickeln und dafür die notwendigen

²⁸⁴ www.schule-gemeinsam-verbessern.de

²⁸⁵ "Erziehungs- und Bildungsbericht Offenbach - Bericht 2004 (EBO) "ist im Internet zu finden unter www.offenbach.de

Managementinstrumente benötigen. Durch das Zusammenwirken der regionalen Verantwortungsträger wird die Entwicklung der einzelnen Bildungseinrichtungen aus der eigenen Ergebnisverantwortung heraus in einen regionalen Kontext gestellt. Damit verbunden ist die Entwicklung von Netzwerken in Form von Partnerschaften und Bildungsverbänden. Mit diesem Prozess entsteht eine eigene Dynamik, die zur Verbesserung der Erziehungs- und Bildungssituation der Kinder und Jugendlichen führt.

Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatlichen Schulämter bedeuten diese Entwicklungen eine Veränderung ihrer bisherigen Arbeit. Andere und z. T. zusätzliche Qualifikationen werden erforderlich: ökonomische, v.a. betriebswirtschaftliche Kompetenzen, empirische, das heißt soziologische und/oder psychologische Kompetenzen, selbstverständlich allgemeine pädagogische Kompetenzen für die Fragen der pädagogischen Schulentwicklung und Steuerung, fachliche Kompetenzen für Mathematik, Englisch etc., juristische, publizistische und organisationssoziologische Kompetenzen. Die Professionalisierung der Lehrkräfte und des sonstigen Personals fällt in das Gebiet der Erwachsenenbildung, für die ebenfalls besondere Qualifikationen benötigt werden. Nicht alle Kompetenzen sind bisher in den Ämtern vorhanden. Ein entsprechendes Personalentwicklungs- und Qualifizierungskonzept ist deshalb frühzeitig zu entwickeln.

7.2.8 Invest in the Long Term

Ein Reformkonzept, das das Erziehungs- und Bildungswesen einschließlich der Bildungsadministration grundlegend verändert, weil es nicht nur völlig andere Rahmenbedingungen setzt, sondern auch eine Veränderung von Einstellungen, Verhalten und Denken bewirken soll, muss nachhaltig und auf Dauer angelegt werden. Betrachtet man die Veränderungen der Strukturen der Bildungsverwaltung in den zeitlichen Ausprägungen, ergeben sich in etwa folgende Zeiträume: Von 1945 bis 1975 (ca. 30 Jahre) wurden historische gewachsene Aufgaben- und Organisationsstrukturen der Schulaufsicht fortgeführt, von 1975 bis 1995 (ca. 20 Jahre) wurde mit der Einrichtung von Staatlichen Schulämtern die vorhandene Organisationsstruktur ergänzt und erweitert, von 1995 bis 2005 (ca. 10 Jahre) dauerte die Phase der Zweistufigkeit der Schulaufsicht. Ab dem Jahr 2005 sind grundsätzliche Weichenstellungen für eine weitere Veränderung der Schulaufsicht

durch die Einrichtung der Bildungsregionen und die neuen Institute (Amt für Lehrerbildung und Institut für Qualitätsentwicklung) erfolgt. Sollten sich die Zeiträume für grundlegende Veränderung weiter verkürzen, könnte in Hessen die Gefahr bestehen, das „System“ insgesamt zu überfordern. Deshalb sind den nachfolgenden „Perspektiven“ die Erkenntnisse internationaler Forschungen vorangestellt.

In ihren fünf Leitlinien für die Regierungen haben Hargreaves und Fullan sehr präzise die erforderlichen Voraussetzungen für diese Veränderungen formuliert:

1. Veränderungen brauchen Zeit und sind nicht im Rhythmus von Legislaturperioden zu sehen. Sie brauchen eine vorausschauende Orientierung, ein klares Ziel und eine nachhaltige Fortsetzung (Invest in the Long Term).
2. Veränderungen haben nichts mit machtpolitischen Vorlieben zu tun. Die entscheidende Frage ist, wie können auf regionaler Ebene Verwaltungen Unterstützungs-Agenturen und nicht Kontroll- und Interventionseinrichtungen werden. (Go Beyond Left and Right)
3. Empirische Daten sind für Verbesserungsprozesse und nicht zur Bloßstellung der Schulen zu nutzen. Wie können die Daten für einen Weg der Verbesserung genutzt werden und nicht für einen Weg, die Neigung der Regierungen zu unterstützen, Erziehungsschwächen als Ausrede zu benutzen. (Use Data for Improvement, not for Embarrassment)
- 4 Die Professionalisierung der Lehrer und der Schulgemeinde durch Zusammenarbeit und Unterstützung soll helfen, den eigenen effektiven Weg zu finden und zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess zu kommen, der die Standards anhebt. Dies muss vor der Einhaltung von Erlassen und Vorschriften stehen. (Put Capacity-Building before Compliance)
5. Die beste Investitionen, die Regierungen machen können, ist auf Grund der Altersentwicklung der Lehrerschaft, das kommende Jahrzehnt zu nutzen, um die Lehrerausbildung neu zu gestalten. (Deal with the Demographics).²⁸⁶

Unter Beachtung dieser Leitlinien könnte ein zeitlicher Perspektivplan für die nachhaltige Entwicklung in Hessen - die Lehrerausbildung ist in diesem Kontext nicht erwähnt - wie folgt aussehen:

²⁸⁶ Fullan, M. a.a.O. S. 233/234

1. Kurzfristig: Zeitraum 2005 bis 2008 (Ende der 16. Legislaturperiode des hessischen Landtages).

Die Landesregierung beabsichtigt, bis zum Jahre 2008 die neue Verwaltungssteuerung in allen Teilen der Landesverwaltung einzuführen. Dies umfasst auch die Einführung der Schulbudgets und das damit verbundene Controlling. Im gleichen Zeitraum soll die systematische Durchführung der externen Evaluation der selbstständigeren Schulen (Zeitraum alle 3 bis 5 Jahre) installiert sein. Landesweite Orientierungs- und Vergleichsarbeiten sind in Abstimmung mit den an den nationalen Bildungsstandards orientierten Aufgaben des Bundesinstituts für Qualitätsentwicklung ebenso eingeführt wie die landesweiten zentralen Abschlussprüfungen einschließlich des Abiturs. Alle schulischen Leistungen sowohl der einzelnen Schule als auch der Region werden im Internet veröffentlicht. Die schulische Selbstverantwortung ist durch die Einführung des Schulbudgets, der erweiterten Handlungsmöglichkeit der Schulleitung im Hinblick auf die Personalentwicklung, die Steuerung der pädagogischen Schulentwicklung durch das Schulprogramm und damit verbundene Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Staatlichen Schulämtern und durch eine flexible Jahresstundentafel erweitert worden. Alle Schulträgerbereiche sind durch das Haushaltsrecht zu Bildungsregionen geworden. Die vier strategischen Ziele werden evaluiert, die Ergebnisse führen zu Budget-Diskussionen. Die Staatlichen Schulämter verfügen über ein eigenes Schulamtsprogramm. Sie beginnen mit einer ersten Überprüfung und Umorientierung ihrer Aufgabenbereiche und führen Qualifizierungsmaßnahmen für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch, um sie auf die neuen Aufgaben vorzubereiten.

2. Mittelfristig: Zeitraum 2009 bis 2015

Der Umbau der Staatlichen Schulämter in "Regionale Qualitätsagenturen" als Träger der Schulentwicklung in Kooperation mit den Schulträgern in den "Bildungsregionen" mit den beschriebenen veränderten Aufgabenbereichen und einem Qualitätsmanagement wird abgeschlossen. Ein jährliches Berichtswesen über die Entwicklungen in den Erziehungs- und Bildungseinrichtungen der Bildungsregionen ist aufgebaut. Mehr als die Hälfte aller Lehrkräfte, das übrige Personal des

Schulbetriebes und die "weiteren Funktionsstellen" werden von der Schule selbst eingestellt beziehungsweise besetzt. Das Controlling auf der Basis der Leistungsdaten führt zu Akzeptanzproblemen bei den Budgets. Die interne Evaluation ist zum selbstverständlichen Bestandteil der schulischen Arbeit geworden und schließt regelmäßige Mitarbeitergespräche ein. Die Schulen werden regelmäßig extern evaluiert. Aktive Schulen nutzen zusätzlich die Möglichkeit, sich durch externe Prüfer z.B. den TÜV oder das Frankfurter Institut für Qualitätssicherung (ISO-Normen) zertifizieren zu lassen.

Die Staatlichen Schulämter beraten mit ihrer Personal- und Sachkompetenz die Schulen vor und nach der externen Evaluation durch das Institut für Qualitätsentwicklung. Es gibt unter „Marktaspekten“ keine Entscheidung bezogen auf ein einheitliches landesweites gemeinsames Evaluationsinstrument für die interne und externe Evaluation.

Tendenziell entwickelt sich eine Verselbstständigung des Berichtswesens bezüglich der externen Evaluation/Inspektion der Schulen. Bedingt durch die Einbindung des Berichtswesens in das Institut für Qualitätsentwicklung als nachgeordneter und weisungsgebundener Bildungsinstitution entsteht eine Konfliktzone (Interventionsproblematik), die zu Tendenzen der Verselbstständigung der externen Evaluatoren/ Inspektoren führt.

Das Kultusministerium setzt die Steuerung der landesweiten Schulentwicklung mit strategischen Zielen fort, bindet diese aber stärker an die Produkte. Ziel- und Leistungsvereinbarungen werden in ein Kontraktmanagement eingebunden. Die externe Evaluation der Einzelschule wird darauf focussiert. Die Staatlichen Schulämter als „Regionale Qualitätsagenturen“ übernehmen eine immer stärker ausgeprägte Mediationsrolle (Konfliktmanagement: Schule – Schulträger – externe Evaluation/Inspektion - Kultusministerium). Die Steuerung des regionalen Bildungsangebotes wird zur zentralen Aufgabe.

3. Langfristig: Zeitraum nach 2015

Das Institut für Qualitätsentwicklung entwickelt sich zu einer selbstständigen und unabhängigen Bildungseinrichtung, einem Inspektorat. (Analogien zu den niederländischen und schottischen Inspektoraten und zur Entwicklung in anderen Bundesländern wie Niedersachsen und Brandenburg). Mit der direkten Unterstellung des Inspektorats unter den Minister/die Ministerin und das Landesparlament werden die Inspektionen der Schulen und das damit verbundene Berichtswesen zu schulaufsichtlichen Tätigkeiten. Sie üben die staatliche Kontrollfunktion über die Schulen aus. Die gesetzliche Einrichtung des „selbständigen“ Inspektorats bedeutet die Schaffung einer neuen „Sonderverwaltung“ und damit die Anerkennung der spezifischen Auftragslage der Bildungsverwaltung.

Die Bildungsregionen haben hinsichtlich der Trennung der inneren und äußeren Schulangelegenheiten eine zusammenführende Dynamik entwickelt. Dies betrifft zentral die verschiedenen Budgets und das damit verbundene Controlling. Die beiden Entwicklungslinien – Einführung des Inspektorats und Bildungsregionen - führen zu einer politischen Grundsatzentscheidung: Die historisch bedingte Trennung innerer und äußerer Schulangelegenheiten wird durch eine Verfassungsänderung und die Änderung des Schulgesetzes aufgehoben. Hauptaufgabe der Staatlichen Schulämter ist die Steuerung der regionalen Schulentwicklung, die Beratung und Unterstützung der Einzelschule und die Gewährleistung eines regionalen Bildungsangebotes zur Erfüllung des Bildungsanspruchs des Einzelnen.

Rolle und Funktion der Staatlichen Schulämter als „regionale Qualitätsagentur“ werden neu definiert: Sie verlieren ihren Status als "Sonderbehörde" und werden Erziehungs- und Schulabteilungen der Kommunalverwaltung. Die dienstrechtlichen Aufgaben werden von dieser wahrgenommen, die Rechtsaufsicht wird ungeteilt dem Innenressort zugeordnet.

9. Anhang

Experten- und Zeitzeugeninterviews²⁸⁷

Bei den Vorarbeiten zu dieser Studie wurde mir bald deutlich, dass es für die Aufarbeitung der umfangreichen Materialien, für ihre Strukturierung und inhaltlichen Gewichtung einer zusätzlichen Reflexionsebene bedurfte. Die Entscheidung, nicht Experteninterviews mit Hochschulvertretern, die sich in den letzten beiden Jahrzehnten verstärkt mit Fragen der Schulentwicklung und ihrer Steuerung beschäftigt haben - eine Vielzahl von ihnen wird in der Arbeit zitiert-, sondern mit Experten aus der pädagogischen Praxis in einer Doppelfunktion als Zeitzeugen die Thematik zu reflektieren, grenzte die Zahl möglicher Interviewpartner ein. Das von mir erarbeitete Profil der Interviewpartner stellte durchaus eine besondere Herausforderung für den Findungsprozess dar: Sie sollten möglichst bereits seit den 60er Jahren pädagogische Erfahrungen im Schuldienst gesammelt, in ihrem beruflichen Werdegang Verantwortung für Steuerungsfragen übernommen haben und die hessische Bildungspolitik in allen ihren Facetten kennen. Da sich Schulaufsicht als Teil der Bildungsverwaltung stets im Spannungsfeld von Regierungsverantwortung und pädagogischer Verantwortung des Lehrers beziehungsweise der Schule bewegt, war ein Wunschpartner für ein Interview eine Person, die aus juristischer Perspektive die Steuerung der Schulentwicklung aktiv begleitet und mitgestaltet hat.

Herr Köller konnte von mir für dieses Interview ebenso gewonnen werden wie die Herren Tümmler und Schobbe, aus deren kurzen Biografien, die den Interviews vorangestellt wurden, ihrer Tätigkeitsfelder hervorgehen. Die Interviews stellen wichtige Quellen der Arbeit da, sie sind aufschlussreicher, als dies mit den wenigen ausgewählten Zitaten in der Arbeit selbst dokumentiert wird.

²⁸⁷ Die Interviews wurden im Zeitraum von August 2004 bis Mai 2005 durchgeführt und autorisiert.

9.1 Experten-Interview K. Tümmler

am 23. 08. 2004

Biografisches:

Herr LRSD / LSAD a.D. Klaus Tümmler begann seine berufliche Laufbahn als Volksschullehrer in einer einklassigen Volksschule in Nordhessen. Von 1971 bis 1980 war er Vorsitzender des Hauptpersonalrates der Lehrerinnen und Lehrer beim Hessischen Kultusministerium. 1980 wurde er in den Vorbereitungsstab für die Errichtung des Regierungspräsidiums Mittelhessen in Gießen berufen. Als Leiter der Abteilung Kultus und zeitweise stellvertretender Regierungspräsident sammelte er in der Aufbauphase des Präsidiums, die mit dem Aufbau der Staatlichen Schulämter zusammenfiel, vielseitige Erfahrungen. Mitte der 90iger Jahre wurde er gebeten, die Schulabteilung in Darmstadt zu leiten. Nach Auflösung der Schulabteilungen 1997 wurde er Leiter des kleinsten hessischen Staatlichen Schulamtes in Fulda.

Herr Tümmler ist Mitglied der Synode der Ev. Kirche von Kurhessen-Waldeck.

I. Biografisch wollte ich sie anfangs folgendes fragen: Sie waren ja lange Zeit Vorsitzender des Hauptpersonalrates in Hessen. Haben sie in der Zeit auch einmal etwas mit der Schulaufsicht zu tun gehabt als Vorsitzender oder der Hauptpersonalrat überhaupt?

T.: Ja. Der Hauptpersonalrat der Lehrer hat tatsächlich immer wieder in allen Stufenverfahren mit der Schulaufsicht zu tun gehabt. In den Stufenverfahren waren das die Vertreter der Schulaufsicht, die im Hauptpersonalrat die Vorgänge vertreten mussten. Das Ministerium hat sie ja in der Regel nicht selbst vertreten, sondern nur formal und die Inhalte wurden dann von den jeweils zuständigen Schulaufsichtsbeamten oder Schulleiterinnen und Schulleitern dargelegt. Insofern hatten wir schon eine enge Verbindung zur Schulaufsicht, aber eben auf der Konfliktebene, nie auf der operationalen Ebene und nie auf der Arbeitsebene. Und auf der Konfliktebene natürlich immer nur dann, wenn es um Kontroversen zwischen den Schulen bzw. den Schul- oder Bezirkspersonalräten und der Schulaufsicht oder um Kontroversen innerhalb der Schule gegangen ist.

I: Waren es in der Regel personale Konflikte oder waren es auch z. T. sachliche Konflikte, die sich über Personalia darstellten, also wenn sich an einer Schule die Stundenplangestaltung oder Organisationsgestaltung der Schule an der Schulleitung

festmachte. Gab es da so etwas, konnte man das im Hauptpersonalrat erkennen? Oder waren es doch mehr Konflikte bei Funktionsstellenbesetzungen.

T.: Es waren relativ wenig Konflikte, die sich aus Sachfragen ergeben haben, sei es aus dem organisatorischen Bereich einer Schule oder auch einer inhaltlichen Auseinandersetzung, die innerhalb der Schule und auch über die Schulaufsicht nicht gelöst werden konnten. Es waren in der Regel Konflikte bei Personalentscheidungen, und zwar Funktionsstellenbesetzungen, aber auch Einstellungen und ähnliches mehr.

I: Wenn ich an die Zeit zurück denke, habe ich so in Erinnerung, dass eigentlich die Schulräte und auch die Dezernenten der Regierungspräsidien ihre Rolle in diesem ganzen Bildungssystem so als selbstverständlich wahrgenommen haben und gar nicht reflektiert haben. Könnten Sie da auch von sich aus eine Einschätzung geben, so in den 60iger, 70iger Jahren? Oder ist das jetzt zu weit weg?

T.: Nein. Ich will es auf der Basis der eigenen Schulsituation bedenken. Ich war ja, bevor ich im Hauptpersonalrat voll beschäftigt war, in der Schule und habe Schulräte erlebt. Auch als junger Lehrer habe ich einen Schulrat vor Ort gehabt. Der Schulrat, soweit ich es in dieser Zeit kennen gelernt habe - und das gilt sicher für die ganze damalige Schulratsgeneration - hat sich ganz stark als „Rat“ verstanden, als eine Instanz, die begleitete und betreute, aber immer zugleich auch - das ist das Bild, das sich für mich geprägt hat - als Ordnungsinstanz, als Aufsichtsinstanz, als Beobachtungsinstanz, als Instanz, vor der man Rechenschaft zu legen hatte. Wenn Schulbesuche, und die waren – verglichen zu später - damals recht häufig, stattfanden, dann waren sie immer beides zugleich, konkrete unterrichtliche Beratung über das, was der Schulrat erlebt hatte, aber auch zugleich eine Art Inspektion. Insofern gab es ein Selbstverständnis der Schulräte, ein selbstverständliches Selbstverständnis, ohne dass sie über Strukturen, über Weiterentwicklungen oder ähnliches mehr reflektiert haben.

I: Haben Sie denn damals sowohl von Seiten Ihrer Tätigkeit in der Schule als auch später im Hauptpersonalrat bei so grundsätzlichen Entwicklungen beeinflussen können, meinetwegen z.B. bei der Einführung der Mengenlehre, das war doch mal

ein Riesenprojekt in Hessen gewesen, und die Schulaufsicht hat sich da mehr oder minder stark engagiert, je nach Interessenlage, oder auch Frühenglisch in der Grundschule war eine Zeitlang so ein Thema. Es lag irgendwie in der Luft, aber einzelne Schulaufsichtsbeamte haben das mehr oder minder stark betrieben und dann gab es in dem Bereich etwas oder es gab nichts in dem Bereich in dem man die Aufsicht hatte. Haben Sie das auch wahrgenommen? Vielleicht auch im Sonderschulbereich?

T.: Ich glaube, die Sache, die Sie beschreiben, ist so zutreffend. Die Schulaufsichtsbeamten haben inhaltliche Entwicklungen in einzelnen Regionen, ob dies nun struktureller Art oder fachbezogener inhaltlicher Art war je nach ihren Schwerpunkten und Interessen wahrgenommen. Es waren Schwerpunkte der Schulentwicklung, die auf die besonderen Anforderungen des Schulamtsbereichs und das jeweilige Selbstverständnis des Schulrats bezogen waren. Es hat vielleicht eine Phase in der Organisationsentwicklung gegeben, in der dies anders war, nämlich als es um die Mittelpunktschulbildung ging. Bei diesem Prozess war die Schulaufsicht insgesamt beteiligt. Ich kenne das vom Regierungspräsidium Kassel. Da war Herr Engelhardt, der die Pläne entwickelt und geschrieben hat und da waren es die Schulräte vor Ort, die in die Versammlungen gefahren sind und die Besprechungen geführt und für die Mittelpunktschulbildung geworben haben. Es war eine Phase, bei der man den Eindruck haben kann, alle Schulräte machen die Schulentwicklung zu ihrer Aufgabe.

I: Könnten Sie das auch von den Anfängen der Förderstufe sagen? Ich erinnere mich, dass im Zuge dieser Mittelpunktschulbildung es dann darum ging, eine möglichst breite Bildungsstruktur in der Fläche zu haben und die Frage der Förderstufe, dies kam ja über den Bildungsrat, das die von der Schulaufsicht aufgegriffen wurde? Das da mitgestaltet wurde?

T.: Ja. Für die Förderstufe gilt dies in gleicher Weise. Aber wir sprechen, wenn wir hier von Schulaufsicht sprechen, von der Schulaufsicht für das „niedere“ Schulwesen. Wir sprechen hier nicht von der Schulaufsicht, die für die Gymnasien und beruflichen Schulen bei den Regierungspräsidien angesiedelt war, sondern von den Schulräten für die Grund- Haupt, Real- und Sonderschulen. Die wollten natürlich

aus Gründen des qualifizierten schulischen Angebotes in der Fläche die Mittelpunktschulen und die wollten auch die Förderstufe. Sie waren ganz eng mit dem Konzept verbunden. Sie haben es nicht nur umgesetzt, weil es von ihnen erwartet wurde und im Augenblick politische Tendenz war, sondern weil sie überzeugt waren, dass dies eine pädagogisch sinnvolle und richtige Entwicklung war. Gerade diese Generation von Schulaufsichtsbeamten ist dann müde geworden, als sie gemerkt hat, dass die mit großem Engagement und erfolgreich betriebene Reform langsam bis hin zu Förderstufenaufösungen wieder zerfiel.

I.: Sie waren ja auch aktiv als Gewerkschafter auf Landesebene, da haben Sie ja sicherlich diese Entwicklung mitverfolgt. In der Schulaufsicht hat es, als 1969/70 die Entwicklung zu Gesamtschulen anfang und die Rahmenrichtliniendiskussion alles überlagerte, doch – wenn ich es richtig weiß, so eine nie nachlesbare aber de facto – Entscheidung der Hausspitze des Ministeriums gegeben, die Schulaufsicht aus den Debatten über Rahmenrichtlinien und Förderstufen herauszunehmen. Ist Ihnen das damals aufgefallen? Ich weiß das definitiv, dass wir Schulaufsichtsbeamte so 72/73 gesagt haben, das läuft deswegen alles schief, weil man bewusst uns nicht mehr gefragt hat, nicht mehr als Schulaufsicht einbezogen hat in die Diskussion und Entscheidungsprozesse.

T.: Ob das bei der Förderstufenentwicklung so war, würde ich nicht so ohne weiteres bestätigen wollen, denn da waren immer auch organisatorische Fragen zu lösen und da musste man die Schulaufsicht einbeziehen, ob man wollte oder nicht. Sicher war es anders – das haben wir auch als Hauptpersonalrat gespürt - bei allen inhaltlichen Fragen der Rahmenrichtlinienentwicklung. Da war die Schulaufsicht vor Ort im Grunde systematisch nicht beteiligt. Durch einzelne Personen möglicherweise, aber die, die gerade repräsentativ für die Schulaufsicht waren, sind eher nicht gefragt worden. Ob dies jetzt negativ oder positiv war, will ich nicht bewerten, aber zumindest kann man das, glaube ich, so sagen, sie ist nicht eingebunden worden in den Prozess.

I.: Ganz subjektiv habe ich das auch erlebt und damals äußerte sich das ganze nicht nur in einer gewissen Resignation, es ging ja auch über in eine Phase, in der die

Funktionalreform diskutiert wurde. Es hieß, die Schulräte werden alle eingegliedert in ein Amt und da steigerte sich das zu einer gewissen Frustration sogar.

T.: Ja, das hatte aber auch einen anderen Hintergrund. Gerade bei dieser Gruppe der Schulräte. Sie waren ja eine Gruppe von Schulräten, die – ich hatte das schon angedeutet - die an der inhaltlichen Arbeit der Schulen sehr interessiert waren. Sie waren ja aus der Schule hervorgegangen und waren damals – so war das Auswahlprinzip – in der Regel hochqualifizierte Lehrer und Schulleiter gewesen. Die waren also von ihrer Biografie vital an der inhaltlichen Arbeit interessiert. Alles, was im Bereich der Landschulreform - auch inhaltlich - geschehen ist, ist von ihnen mitgetragen worden. Das könnte man auch an Namen festmachen. Sie waren dann bei den weitergehenden Prozessen, über die wir eben sprechen, nicht mehr beteiligt.

I.: Kommen wir noch zu einem 2. Teil, den Sie ja mitgestaltet haben, als im Rahmen der Funktionalreform Umstrukturierungen waren mit der Einrichtung der Staatlichen Schulämter wurde politisch auch über die Stärkung der Region Mittelhessen entschieden. Es wurde ein weiteres Regierungspräsidium gegründet. Wieder gegründet, denn es gab ja schon mal drei in Wiesbaden, Kassel und Darmstadt, dann nur noch 2 ohne Wiesbaden und jetzt wieder drei. Sie waren in dem Aufbaustab, wenn ich es richtig weiß.

T.: Ja, ich war der stellvertretende Leiter des Aufbaustabes. Der Leiter war der ehemalige Polizeipräsident von Frankfurt, Knut Müller. Wir haben damals zusammen das Regierungspräsidium Gießen aufgebaut. Das war für mich persönlich eine ganz wichtige berufliche Herausforderung und spannende Erfahrung. Das wird Sie nicht interessieren. Es wird Sie interessieren, was das alles mit Schulaufsicht und Schule zu tun gehabt hat. Dadurch, dass ich der stellvertretende Leiter des Aufbaustabes und später dann der Leiter der Schulabteilung war und über weite Strecken hin in der Anfangsphase auch die Aufgaben des Vizepräsidenten wahrgenommen habe, war es von Anfang an möglich, anders wie in Darmstadt oder in Kassel, die Schulabteilung mit den anderen Abteilungen der allgemeinen Verwaltung zu verbinden und zu vernetzen. Durch den Neuaufbau bestanden ideale Voraussetzungen für eine Einbindung der Schulverwaltung in die allgemeine Verwaltung. Ich habe das ja später in Darmstadt erlebt, dass das so gar nicht in

anderen Häusern möglich war. Das war übrigens auch ein Grund, warum ich immer gekämpft habe, die Verbindung zur allgemeinen Verwaltung zu halten, weil sie in Gießen aus meiner Sicht geglückt war. Die Verbindung mit den Arbeitszusammenhängen in den anderen Abteilungen, sei es z.B. das Gesundheitswesen oder das Sozialwesen konnten wir für die Entwicklung der Schulverwaltung nutzen. Sie ist damals besonders gut gelungen. In dieser Zeit Anfang der achtziger Jahre fand auch der Aufbau der Staatlichen Schulämter statt. 1985 wurden sie aus den Behörden der Landräte ausgegliedert. Also, wir hatten zunächst mit Schulämtern zu tun, die erst als untere Schulaufsichtsbehörden entstanden.

I.: 1979 sind die Letzten eingerichtet worden.

T.: So ist es. Sie waren 5 Jahre bei den Landräten und sind dann ausgegliedert worden. In diese Phase fiel auch der gesamte Aufbau des Regierungspräsidiums, Weil die Verzahnung der Schulverwaltung mit der allgemeinen Verwaltung so gut war, hat es im Umgang mit den Landräten vor Ort aber vor allem auch vom RP aus im Schulbereich keine schwerwiegende Konflikte oder Probleme gegeben. Die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Verwaltungsbereiche funktionierte. Wir wollten als Schulaufsicht auf der Ebene des RP im Wesentlichen zwei Ziele erreichen. Erstens musste eine funktionierende Schulabteilung aufgebaut werden und zwar in der Spannung zwischen der Kasseler und der Darmstädter Ordnung. Mitarbeiter aus Darmstadt und Mitarbeiter aus Kassel sollten in einer Abteilung zusammengeführt werden, die sich als Dienstleistung für die Staatlichen Schulämter aber auch als Dienstaufsichtsinstanz verstand. Zweitens sollte eine enge und gute Zusammenarbeit mit den Staatlichen Schulämtern entwickelt werden. Es entstand so etwas wie eine kleine eingeschworene Gemeinschaft zwischen dem Leiter der Schulabteilung des RP und den Leitern der Staatlichen Schulämter. Das wiederum hat sich aus meiner Sicht positiv für den Aufbau und die Entwicklung der Staatlichen Schulämter ausgewirkt. Rückblickend gesehen und hoffentlich nicht zu ideal, hat dieser Prozess dann im Jahre 1992 einen guten Abschluss gefunden. Im Jahre 1992 ist das neue Schulgesetz vorbereitet worden, das dann im Jahre 1993 in Kraft getreten ist. Zur Vorbereitung und Umsetzung dieses Gesetzes hat es im Jahre 1992 eine Tagung mit dem Leitgedanken „Zukunftsdialog“ gegeben. In dieser Tagung

wurden alle im Schulbereich verankerten Systeme – von der Schule angefangen bis zu dem Regierungspräsidium, den Schulämtern, den Fortbildungseinrichtungen, den Studienseminaren – zusammengeführt.. Ich habe mir noch einmal – in der Vorbereitung für dieses Gespräch – das ausführliche Protokoll über diese Zusammenkunft angesehen. Dabei ist mir rückblickend klar geworden: Hätte man diese Zusammenkunft, bei der deutlich geworden ist, wie man zusammen arbeiten kann und muss, um Schulentwicklung voranzutreiben, als ersten Baustein für neue Strukturen verstanden, dann wäre das ein Schritt nach vorn gewesen. Aber das ist nicht geschehen. Es hat ja andere Entwicklungen gegeben. Aber soweit erst einmal zum RP Gießen.

I.: Wenn Sie sich aber jetzt an diese doppelte Aufbauphase, einerseits mussten die Schulämter sich ja erst einmal auch finden in diesen Prozessen mit ihren Aufgaben und andererseits dieser Neubeginn mit Ihrer Schulabteilung erinnern und einmal an einem Beispiel wie dem der Förderstufe im mittelhessischen Raum darlegen könnten, wie Sie die Konflikte in dem Bereich erfahren haben.. Die Förderstufe zu realisieren, das ging ja erst einmal so, dass sie durch VOen des Kultusministeriums eingerichtet wurden. Dann sollte ja ein Förderstufenabschlussgesetz kommen, Da gab es 1985/896 erhebliche politische Auseinandersetzungen. Gab es da auch in Ihrer Region Spannungen?

T.: Ja, es gab sicher Spannungen und auch unterschiedliche Positionen in einzelnen Landkreisen und bei den Landräten, die den Prozess ja stark mit gesteuert haben. Aber ich kann mich nicht daran erinnern, dass es Konflikte gegeben hat, die nicht besprochen und einvernehmlich gelöst werden konnten. Klar, dass unterschiedliche Standpunkte bestanden, aber es gab nie Turbulenzen um diese Fragen.

I.: Eine meiner Thesen, die ich herausgefiltert habe aus diesen Prozessen ist die, dass die Einrichtung der Staatlichen Schulämter und dieser Verwaltungsstruktur zu einer neutralen und sachlicheren Ebene der Auseinandersetzung geführt hat. Also Bürokratie war etwas in diesem Sinne Positives, dass es versachlicht hat.

T.: Das würde sich mit meiner Erinnerung voll decken.

I.: Vorher war das eher subjektiv, wir hatten ja darüber gesprochen, dass die Schulräte agiert haben, aber jetzt in dieser neuen Struktur konnte man sozusagen behördenstrukturell arbeiten.

T. Konflikte, tiefgehende Auseinandersetzungen, die nicht ausgetragen werden konnten, hat es nicht gegeben. Das mag daran liegen, dass es Behörden gab, Institutionen, Verwaltungen, geordnete Wege, mit denen die Dinge verhandelt werden konnten. Das will ich nicht bestreiten. Dazu gehört natürlich immer auch die Frage, wie agiert ein Amtsleiter vor Ort, völlig klar. Aber in der Summe gesehen, war es sicher gut, dass es die Schulämter gegeben hat, die gerade in der Aufbauphase selbstbewusst agiert haben und die auch bereit waren, landespolitische Zielsetzungen zielstrebig und konstruktiv umzusetzen. Da mag die Tatsache der Ämterstruktur eine große Hilfe, ja sogar die notwendige Basis gewesen sein.

I.: In den 80iger Jahren ist man da erstmals in eine bewusste Prozeßhaftigkeit der Schulentwicklung hineingekommen, das war vorher nicht so, dass man von der Seite der Landesregierung aus eine bildungspolitische Steuerung angefangen hat. Meine Beobachtung war, dass man bis dahin von Planung oder von Organisation gesprochen hat. Aber die Steuerung des Systems fing eigentlich erst dann an, als man Schulämter und die drei Schulabteilungen hatte und mit diesen ein Steuerungssystem entwickelte. Der Begriff tauch dann auch zum ersten Male Mitte der 80iger Jahre auf.

T.: Dies mag so gewesen sein, es sei denn, es handelte sich um Prozesse, die von den Schulabteilungen der Regierungspräsidien gelenkt werden konnten, also z.B. die Mittelpunktschulbildung. Das waren Prozesse, da brauchte man nicht unbedingt die Ämterstruktur sondern die zentrale Steuerung wurde durch die Schulräte vor Ort ergänzt. Aber für alle anderen Entwicklungsprozesse brauchte man sicher ein System der Steuerung. Und das entwickelten dann die Regierungspräsidien und die Schulämter gemeinsam. Wobei die besondere Situation war, dass durch diese doppelte Aufbauphase wir in Gießen viel aufeinander angewiesen waren, als möglicherweise in den eingefahrenen Präsidien in Darmstadt und Kassel. Der Dialog und die Zusammenarbeit mussten viel intensiver gestaltet werden.

I.: Jetzt machen wir einen ganz großen Sprung. Sie haben ja schon die 90iger Jahre angesprochen und die Grundentscheidung, die da politisch Mitte der 90iger Jahre getroffen wurde, diese Schulabteilungen wieder aufzulösen. Dies war ja unter dem Grundgedanken entwickelt worden, wenn Schule sehr selbständig sein wird, muss die Verantwortung möglichst weit nach unten gegeben werden und da gibt es eben 2 oder 3 verschiedene Modelle, das eine wäre die Auflösung der Schulabteilungen, das andere die Auflösung der Schulämter mit der Konsequenz, dass man den Gymnasien und beruflichen Schulen die unmittelbare Verantwortung hätte übertragen müssen, weil die Steuerung über die Staatlichen Schulämter wegfiel und die Distanz der Präsidien zu den Schulen wäre zu groß gewesen und die dritte wäre die idealtypische, alle Schulen zu „Privatschulen“ zu machen, als selbstständige Schulen, ein Schritt, der zu weit gegangen wäre und praktisch unverantwortlich gewesen wäre. Das war aber alles in den Überlegungen drin, gerade bei den Grünen, die alles enthierarchisieren wollten und möglichst alle Verantwortung in die Schulen geben.

T.: Sie haben zwei Modelle geschildert, das eine, Staatliche Schulämter in der dann gefundenen Form als 15 Sonderbehörden und das andere Modell, Regierungspräsidien möglicherweise mit Außenstellen. Es hat in der Diskussion, und das habe ich noch einmal nachgelesen, noch ein Modell gegeben, das ich nach wie vor für das Sinnvollste halte, wenn man Sonderbehörden und damit die Ausgliederung aus der allgemeinen Verwaltung auf der mittleren Ebene will. Es hat das Modell gegeben, Staatliche Schulämter als Sonderbehörden zu errichten, aber nicht 15 sondern 8 bis 12, eher 8 als 12. Die Zahl 5 war auch einmal im Gespräch, das wäre vielleicht ein bisschen wenig gewesen. Dieses Modell sah die Bildung einheitlich großer, starker Sonderbehörden vor, immer unter der Vorgabe, die Schulen werden selbständiger und sie bräuchten die unmittelbare Schulaufsicht vor Ort nicht mehr. Ich war der Überzeugung, dass 15 Staatliche Schulämter ohne koordinierende und bündelnde Instanz für bestimmte Aufgaben nicht sinnvoll machbar sind. Das hat sich ja auch später gezeigt. Bündelungsaufgaben wurden an einzelne Schulämter übertragen mit allen Problemen, die es dabei gab. Eine Gruppe von 8 Schulamtsleitern bzw. vergleichbaren Ämtern hätte aus meiner Sicht effektiv vom Kultusministerium betreut und gesteuert werden können. Aber eine Gruppe von 15 Schulamtsleitern mit so unterschiedlichen Amtsgrößen ist eigentlich von

Wiesbaden aus nur schwer zu steuern und zu koordinieren. Jedenfalls nicht mit den Instrumenten, die im Augenblick vorhanden sind. Bei dieser Auseinandersetzung um die Schulamtsreform wäre nach meiner Ansicht dann immer noch das bessere Modell gewesen: Sonderbehörden ja, aber 8 große und vergleichbare Ämter. An diese hätte man die Lehreraus- und Fortbildung andocken können. Ich habe das damals die „Häuser der Schulen“ genannt. Nicht pädagogische Häuser, das war damals etwas anderes, sondern „Häuser der Schulen“, also Häuser - Ämter, die zuständig sind für alle unterschiedlichen Bereiche, mit den Schulen zu tun haben, wobei die einzelnen Aspekte entweder so verzahnt sind, dass es ein Amt wird oder aber, dass es unter einem Dach die drei verschiedenen Einrichtungen gibt.

I.: Das wird ja derzeit versucht.

T.: Mühselig, ja. Meiner Ansicht nach wäre es gut gewesen, damals diesen Schritt zu tun und solche großen und starken Ämter zu bilden.

I.: Vermutlich haben Sie sogar Recht. Die Idee ist immer wieder im Lande, heute auch. Aber es ist die Frage der politischen Durchsetzbarkeit gewesen. Wir mussten diese sog. Tandem-Schulämter bilden, weil die starke Position von Landräten in der Fläche war, zu sagen, wir brauchen die Arbeitsplätze hier vor Ort. Und wenn das Amt hier weggeht, selbst wenn es nur 10 oder 15 Arbeitsplätze sind, die weggehen, Waldeck-Frankenberg oder Schwalm-Eder, dann können wir das nicht mitverantworten. Das war diese Austarierung mit dieser politischen Entwicklung in der einzelnen Region.

T.: Ich sage das ja im Nachhinein, gar nicht unter kritischen Gesichtspunkten. Ich habe den Aufbau des RP Gießen und ein Stück Aufbau von Schulämtern dann eine Konsolidierungsphase in Darmstadt und schließlich den Abbau und die Auflösung dieser Abteilung mit allem, was damit auch an Wirkung entstanden ist, erlebt. Zuletzt habe ich 3 ½ Jahre das kleinste Schulamt geleitet. Wieder in einer Phase, in der es um inhaltlichen Aufbau ging. Wenn ich diese Erfahrungen zusammennehme, dann denke ich, es wäre gut gewesen, wir hätten die Auflösung der Schulabteilungen - mit den Landräten waren wir damals ja nicht mehr verbunden - wenn es politisch durchsetzbar gewesen wäre, genutzt, große leistungsstarke Ämter zu bilden und

zugleich die Selbstständigkeit der Schulen noch ein Stück zu fördern und herauszufordern und diese Situation zu verbinden mit einer Neuordnung der Unterstützungssysteme. Das war so die Idee. Sie haben völlig recht, wenn man dies unter dem Blickwinkel des Machbaren betrachtet, war dieser Schritt noch nicht möglich. Es wird sich jetzt möglicherweise ganz anders entwickeln. Also, die Tandems sind praktisch alle weggefallen. Das war ein Zwischenschritt, das war klar, z. T. ein teurer Zwischenschritt.

I: Sicher, ja. Aber ein notwendiger in der damaligen Situation. Aber die Frage, 7, 8 große Ämter, die ist immer im Raum. Ich bin auch nicht sicher, ob das nicht in absehbarer Zeit wieder in diese Richtung geht. Man kann sich das gut vorstellen. Damals ist auch diskutiert worden z.B. ein „osthessisches Amt“ zu machen. Das lag ja auch auf der Hand, ein anderes Schneiden der Zuständigkeitsbereiche.

T.: Dafür braucht man ja auch nicht die Schule als juristische Person. Man kann ruhig in dem System bleiben. Die Verantwortlichkeit der Schulen müsste ausgeweitet werden. Die Präsenz vor Ort wäre bei den großen Ämtern nicht geringer geworden als jetzt bei den 15 Ämtern. Sie wäre anders, die Präsenz müsste sich im Lichte der externen Evaluation und der neuen Struktur der Qualitätsentwicklung auch anders ordnen.

I.: Das sehe ich auch so. Aber wenn man jetzt die letzten 20 Jahre so rückblickend betrachtet, dieses ständige Umbauen der Schulverwaltungen. Haben eigentlich die Schulen davon wesentlich etwas gemerkt? Oder ist das an den Schulen eigentlich vorbei gegangen? Haben die Schulen sich an den Prozessen beteiligt? Haben die eigentlich davon etwas mitbekommen?

T.: Mitbekommen haben das sicherlich die Schulleiterinnen und Schulleiter. In diesen 30 Jahren hat sich ja auch ein neues Selbstverständnis von Schulleiterinnen und Schulleitern entwickelt, getragen von den Organisationen, aber auch von den Einzelnen und getragen von den schulgesetzlichen Änderungen, bis hin zur Frage der Dienstvorgesetzeneigenschaft. Insofern hat es bei den Schulleiterinnen und Schulleitern schon ein Verfolgen der Entwicklung oder jeweils ein Einstellen auf die

neue Schulaufsichtssituation gegeben, aber mehr im Sinne des sich Einstellens und Arrangierens. In dem Sinne, wie Sie gefragt haben, weniger. Die Schulleiterinnen und Schulleiter dürften zugespitzt die Auffassung vertreten haben: Hauptsache die Schulaufsicht nützt uns. Wenn sie sich als Dienstleistung für uns versteht und sie auch so agiert, dann ist es egal, wo sie angesiedelt ist, vor Ort, beim Regierungspräsidium, wie und wo auch immer. Wenn sie sich nur als Aufsichtsinstanz versteht, ohne uns zu unterstützen und zu helfen, dann können wir sie im Grunde nicht gebrauchen. .

Damit sind wir bei der Richtlinienproblematik. Als Lehrer einer einklassigen Schule, in der ich angefangen habe, war es klar, dass die inhaltlichen Abstimmungen und die Pläne die es damals gab, beachtet, gelesen und umgesetzt wurden - bis hin zu entsprechenden Dokumentationen, die es in jeder Schule dazu gab. Die Richtlinienproblematik hat sich freilich teilweise bis dahin verändert, dass tatsächlich Richtlinien erlassen wurden, die in der Schule nur noch von Interessierten aufgenommen und schulaufsichtlich nicht umgesetzt und nicht durchgesetzt wurden. Es hat sich so eine Mentalität ausgebreitet: Na, warten wir mal ab, bis die nächsten Pläne kommen. Im Grunde war es eine fatale Entwicklung, weil damit das Instrument Rahmenrichtlinien oder Richtlinien für Lehrpläne als wirksames Steuerungselement für die schulische Arbeit zerstört worden ist. Ob man das wieder durch Kerncurriculum und Standards einholen kann, muss man sehen, eine spannende Frage im Rahmen der neuen Steuerungsproblematik. Jedenfalls hat man es zunächst zu tun mit einer Mentalität, die sagt, wir haben unsere eigenen Pläne, wir wissen, was wir zu unterrichten haben, wir brauchen nicht unbedingt die Pläne von oben. Sehr, sehr zugespitzt.

I.: Ja, das war ja eigentlich auch die Entscheidung für ein Schulbuch die Arbeitsgrundlage und nicht die Entscheidung für einen Lehrplan. Das Steuerungsmittel, dass die Schulbücher sich an den Lehrplänen zu orientieren haben, hat eine Zeitlang auch nicht gegriffen. Das versucht man jetzt erst wieder in den Griff zu bekommen, dass die verbindlichen Lehrpläne die Grundlage für die Schulbücher sein sollen. Das wurde vorher großzügiger behandelt.

T.: Aber sicher auch, weil es einen allgemeinen Konsens gegeben hat, ob die Pläne, die von oben kommen, wichtig sind oder nicht, spielt keine so große Rolle.

I.: Ich denke auch aus meiner Erfahrung heraus, dass das, was sich auf der Ebene der Schulverwaltung tat, für den einzelnen Lehrer nicht sehr bemerkbar war.

T.: Das ist so ähnlich wie das Verhältnis des einzelnen Schülers zur Schule, wenn der einen guten Lehrer hatte, konnte es die Gesamtschule sein oder das Gymnasium, das war nicht entscheidend, entscheidend war der gute Lehrer. So war es im Verhältnis Schulaufsicht und Schule. Wenn sie – welche Aufsichtsstruktur auch immer-, wenn sie Aufsichtsbeamte hatten, die bei ihrer Tätigkeit von den Schulen her dachten, dann war das gut.

I.: Ich wollte noch einmal die Frage der Einführung des Schulprogramms 1997 und der verbindlichen internen Evaluation und später sollte auch einer externe Evaluation kommen, von der Schulaufsicht gesteuert als Instrument, aber nicht von der Schulaufsicht selbst durchgeführt. Sie haben damals in Fulda sehr die Einführung der Schulprogramme unterstützt. Hatten Sie damals schon Vorstellungen, wie das künftig die Arbeit der Schulämter beeinflussen würde?

T.: Ich war und bin überzeugt, dass neben Evaluationsverfahren, die Schulprogramme das entscheidende Instrument zwischen der Arbeit Schule und Schulämtern sind, das entscheidende Instrument, um Beratung und Aufsicht vernünftig zu organisieren und beieinander zu halten. Ich würde sie nicht auseinander nehmen. Aus meiner Biografie kann ich mir das auch nicht vorstellen. Ich habe den Eindruck, dass es bei den Schulprogrammen so geht wie bei vielem, was wir in den letzten 20, 30 Jahren getan haben. Es ist vieles geplant und angestoßen worden, viele gute Programme auch zur inneren Schulentwicklung sind auf den Weg gebracht worden. Aber - und in diese Kritik beziehe ich mich ein - wir haben es in der Regel an der Mühsal der kleinen Umsetzungsschritte vermissen lassen. Wir haben häufig Pläne gemacht, einige Schulen haben sie aufgenommen und dann kam im Grunde schon der nächste Plan. Aber wirklich einmal den notwendigen langen Atem haben wir nur selten gehabt. Das scheint mir bei den Schulprogrammen ganz ähnlich zu sein. Alle Schulen haben ein Schulprogramm geschrieben. Wir haben in Hessen flächendeckend Schulprogramme. Wie begleiten wir das wissenschaftlich, wie werten wir sie aus und was machen wir damit im

Zusammenhang mit Schulaufsicht und Schulentwicklung? In Fulda haben wir uns gefragt, wie geht das jetzt eigentlich weiter, wenn wir die Schulprogramme geschrieben haben, wie machen wir daraus ein regelmäßiges Instrument auch zur Schulaufsicht und Schulberatung. Nach sehr eingehenden Gesprächen über jedes einzelne Schulprogramm haben wir vereinbart, dass in jedem Jahr auf der Basis des Schulprogramms ein Bilanzgespräch erfolgt, ein Stück Inspektion. Ein Bilanzgespräch, in dem gemeinsam festgestellt wird, was im vergangenen Jahr gelaufen ist, was wir falsch eingeschätzt haben, was korrigiert werden muss, wo es Defizite gibt. Wenn man diese Bilanz dann noch hätte vergleichen können mit Ergebnissen der internen vielleicht auch der externen Evaluation, dann wäre daraus aus meiner Sicht – ohne große Qualitätsagenturen schaffen zu müssen -, schon ein Instrument geworden, um die Schulen bei ihrer Qualitätsentwicklung zu unterstützen, bis hin zu Sanktionen, die auch möglich sein müssen. Aber sie sind in der Regel nicht nötig, wenn man es so anlegt. Aus meiner Sicht ist das Schulprogramm ein wesentliches Instrument zur Gestaltung von Schulaufsicht zusammen mit den Schulen. Und zwar in einem dialogischen Verfahren.

I.: Wenn die externe Evaluation kommen wird, sie ist ja in der neuen Fassung des Schulgesetzes vorgesehen, und sie ist nicht mehr unmittelbar an die Schulaufsicht angebunden, sondern an ein Institut, das die Evaluation auch federführend verantwortet gegenüber dem Ministerium, hat das aus ihrer Sicht möglicherweise für die Schulentwicklung vor Ort Konsequenzen, die diese Entwicklung der 90iger Jahre mit Schulprogramm und Evaluation anders steuert? In eine andere Richtung steuert, die Schulaufsicht im Grunde genommen aus dem pädagogischen Handeln wieder stärker herausnimmt?

T.: Das wird nicht nur anders, sondern es bricht eine Entwicklung ab. Diese Entwicklung hin zur aktiven Qualitätsentwicklung gestützt durch Schulaufsicht wird dadurch abgebrochen. Denn man wird vermuten, egal was wir hier vor Ort tun, entscheidend ist, was der Vergleichstest und die Evaluation ergeben und daran werden wir gemessen. Wir alle wissen, dass das ein Maßstab sein kann, aber noch lange nicht die Orientierung für die Qualitätsentwicklung einer Schule. Die kann man nur erhalten, wenn man den komplexen Zusammenhang aller Faktoren einer Schule sieht, natürlich auch die Ergebnisse der Abschlussprüfungen. Aber das ist nur ein

Faktor. Die vergleichende Untersuchung von Leistungen in allen Fächern ist sicher ein wichtiger weiterer Aspekt. Viele andere Gesichtspunkte, die mit der Schulentwicklung zusammenhängen, kann man nicht nur mit der externen Evaluation auf Landesebene erfassen. Da muss man gezielt externe Evaluation auf die einzelne Schule ansetzen können. Das kann man nicht von oben her. Das kann man nur in der Vereinbarung zwischen der Schule und der Aufsichtsagentur, die es vor Ort gibt. Schulämter, die sich als Qualitäts-, Verwaltungs- und Aufsichtsagenturen verstehen, sollten in dieser Funktion gestärkt werden. Die Schulprogramme spielen jetzt bei den vergleichenden Tests keine Rolle mehr. Das Instrument bewirkt nichts mehr. Die Schule, die das Schulprogramm als positives Element akzeptiert hat, wird es vielleicht weiter entwickeln oder auch nicht. Und die andere Schule wird es ablehnen, Über die erste vorgelegte Entwurfsfassung des Gesetzes habe ich mich gefreut, weil ich gedacht habe, jetzt kommt alles auf eine richtige Basis. Wenn das abgebrochen wird, reduziert sich das Schulamt wieder auf eine Verwaltungsagentur und auf eine Aufsichtsagentur, die aber nur Aufsicht im Personalbereich und im Konfliktbereich hat, aber nicht mehr Steuerung und Aufsicht im Bereich der Qualität der schulischen Arbeit.

I.: Ich sehe das auch so. Auch das Trostpflasterchen, dass die Staatlichen Schulämter jetzt die regionale Fortbildung zugeordnet bekommen, hilft da nicht groß weiter, weil die entscheidende Frage ist, wenn Ergebnisse die Schulentwicklung der einzelnen Schule, aber auch die regionale Schulentwicklung von einem Landesinstitut in die Schulämter kommen und man selber nicht beteiligt ist, dann wird es wahrscheinlich für die Schulen ein Beratungseffekt gar nicht mehr geben.

T.: Die Zuordnung der Lehrerfortbildung macht ja auch nur dann Sinn, wenn man es mit der Schulprogrammarbeit verbindet. Ich habe mir das Gesetz angesehen und finde darin Stichworte wie Schulprogramm, Vereinbarungen, Qualitätsstandards, Kerncurriculum, Netzwerk und die Stärkung der Eigenständigkeit der Schulen. Sicher gehören dazu auch Tests und Vergleichsarbeiten und Vergleichsstudien, die vernünftig in ein solches System der Qualitätsberatung und der Qualitätskontrolle eingebettet sind. Die Spannung würde ich nicht auflösen wollen, etwas so, wir übertragen die Qualitätsberatung einer Instanz und die Rechenschaftslegung und Kontrolle einer anderen Instanz. Wenn ich das richtig beobachte, gibt es in Holland,

wo das ja getrennt war, verstärkt wieder Ansätze, Entwicklungen, die das wieder zusammenführen, weil sich bei den Inspektionen gezeigt hat, dass man den Beratungsaspekt nicht ohne weiteres davon loslösen kann. Unsere Rede von den beiden Seiten einer Medaille ist eine vernünftige Rede gewesen.

9.2 Experteninterview Albert Schobbe, Weibelfeldschule

25. Januar 2005

Biografisches

Albert Schobbe wurde 1942 in Berlin geboren. Er studierte für das Lehramt an Grund-, Haupt- und Realschulen (Mathematik, Deutsch, Kunst) in Frankfurt am Main, in Sozialkunde legte er die Realschullehrerprüfung ab. 1966 trat er in den hessischen Schuldienst ein und wurde direkt nach seinem 2. Staatsexamen Ausbildungsbeauftragter am Studienseminar in Offenbach für das Fach Mathematik. Herr Schobbe wurde Förderstufenleiter, stellvertretender Schulleiter und ist seit 1979 Schulleiter einer kooperativen Gesamtschule mit Oberstufe, der Weibelfeld-Schule in Dreieich.

Herr Schobbe arbeitete im Landesvorstand der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft mit den Schwerpunkten Arbeitszeit, Tarifrecht unter Schulentwicklung, war aktiv in der "Arbeitsgemeinschaft für Bildungsfragen" der SPD, arbeitete in der Lehrerfortbildung zu den Themen Schulstruktur und Fortbildung für Lehrkräfte in Leitungsfunktionen. Zuletzt war er am Projekt "Privat Public Partnership" zur Schulsanierung im Kreis Offenbach beteiligt.

I.: Herr Schobbe, Sie haben ja schon lange im hessischen Schuldienst Erfahrung gesammelt, auch im Umgang mit der Bildungsverwaltung. Wenn man an die Zeit zurückdenkt, Anfang, Mitte der 60iger Jahre, als die Reformbewegung in Hessen einsetzte, sind Sie in den Schuldienst eingetreten. Was haben Sie als Lehrer mitbekommen von den Veränderungen, die im Schulwesen passierten?

Sch.: Ich bin 1965 Lehrer geworden, damals apl. Lehrer sofort mit 24 Stunden Unterricht und Ausbildung. Ich habe nach 3 Jahren die Prüfung gemacht, war aber schon normal bezahlter Lehrer, hatte meine Klassenführung, also nicht das Referendariat, wie wir es heute kennen. Ich habe zum ersten Mal die Schulaufsicht kennen gelernt in der Woche, in der ich in den Schuldienst eingestellt wurde. Dort wurde mir praktisch freigestellt, welche Schule ich haben möchte, weil ich Mathematik als Fach hatte und knapp 20 Schulen brauchten Mathematiklehrer. Ich habe mir die Schule entlang der Bahnlinie nach Hanau ausgesucht, weil ich kein

Auto hatte und bin in Steinheim, damals noch eigenständige Stadt, in die Epsteinschule gegangen. Die hatte eine Förderstufe, damals schon. Da war Förderstufe noch nicht Pflicht. Dort bin ich Lehrer gewesen im Hauptschulzweig, aber auch in der Förderstufe, die dann eine hohe Differenzierungsform schon in Klasse 5 hatte, ABC-Kurse schon ab 2. Halbjahr, auch Deutsch schon differenziert, also das, was man zu Anfang der Förderstufenzeit so kannte, relativ viel Differenzierung. Von der Schulaufsicht habe ich eigentlich nur während der Ausbildung etwas erfahren, wenn es um Unterrichtsbesuche ging, wenn ab und zu auch der Schulrat mit dazu ging, anders als heute. Unangekündigt, saß er plötzlich dabei. Und dann in der Staatsprüfung, sonst haben wir über Schulaufsicht nichts erfahren.

I.: Und nachdem Sie die Prüfung abgelegt hatten?

Sch.: Ich bin dann noch 1 ½ Jahre normaler Lehrer gewesen, habe mich dann sofort an der Schule als Förderstufenleiter beworben ..

I.: Waren Sie da schon verbeamtet auf Lebenszeit?

Sch.: Nein, ich war noch nicht verbeamtet auf Lebenszeit und wurde schon mit den Dienstgeschäften eines Förderstufenleiters beauftragt.

I.: Da kann man doch die hessische Flexibilität sehen.

Sch.: Ich war 4 ½ Jahre Lehrer ohne Funktion, davon 3 Jahre in der Ausbildung. Da haben wir dann allerdings schon sehr intensiv diskutiert, auch wegen der Situation in der Schule und Schulleitung mit dem wenig arbeitsfähigen Schulleiter damals, der Alkoholprobleme hatte, wie diese Schule weiter vorangeht. Es war aber immer mehr eine interne Diskussion. Es gab von außen keine Konkurrenz. Es war eine Diskussion für sich selber. Die Schulstruktur selbst war klar geregelt, da gab es ein Gymnasium in Hanau, die Förderstufe und anschließend die Haupt- und Realschule.

I.: Darf ich fragen, ob Sie damals wahrgenommen haben, dass es ein Schulamt gibt? Oder haben Sie nur den Schulrat wahrgenommen, nachdem die Einstellung erledigt war.

Sch.: Ein Schulamt in dem Sinne wie wir das heute verstehen, haben wir in der Schule so nicht wahrgenommen. Das lief alles ganz streng über den Schulleiter. Direkten Kontakt hatte ich einmal, da ging es damals um die Urkunde zur Verbeamtung, die ich dort abgeholt habe. Sonst hatte man nur Kontakt, wenn es um Sachkosten, Fahrtkosten ging, so etwas gab es früher. Da gab es den einen Herrn, den wir alle gut gekannt haben, weil er mit dem Geld zutun hatte. Damals gab es ja noch Fahrtkosten für Lehrer, wenn sie zu Dienstveranstaltungen fuhren. Aber es war nicht in dem Sinne von Beratung, Service, sondern, wenn man etwas wollte, ging man zu seinem Schulleiter. Der hat es dann irgendwie geregelt. In der Schule selber habe ich den Schulrat nur noch einmal gesehen, als der Schulleiter vorzeitig in Pension ging. An dem Tag war er mal in der Schule. Ansonsten haben wir den Herrn Köppler, so hieß er, nicht gesehen. Wahrgenommen haben wir ihn nur als Bedrohung, also dienstrechtlicher Art. Dann wurde er genannt. Es heißt so: "Dann geht es an die Schulaufsicht."

I: Als Beratungsfigur war der Herr Köppler nicht greifbar.

Sch.: Nein, nein.

I.: Für die Schule nicht, auch nicht für irgendwelche pädagogische Schulentwicklung?

Sch.: Nein. Das haben wir intern diskutiert. Das lag aber auch daran, dass es ein relativ junges, schnell groß werdendes Kollegium war, und da waren einige fitte Leute drin, z. B. in Konrektor, der später Rektor im Odenwaldkreis geworden ist, ein ganz toller Kerl. Das war aber mehr die zufällige Konstellation dieser Schule. Das war ganz eindeutig. Ich habe das im Kontakt mit meinen anderen Kollegen auch gemerkt. Die waren in Mühlheim an der Schule, da war so ein Knochen als Schulleiter, da gab es solche Diskussionen wie bei uns einfach nicht. Der war eine ganz starke Persönlichkeit als Schulleiter und damit war die Sache erledigt. Von Herrn Zirz, Rektor und Ausbildungsleiter, habe ich mehr gelernt. Er war Rektor an der Georg-Büchner-Schule in Jügesheim, und er hatte eine sehr moderne Schulverwaltung in seiner Schule eingerichtet. Wir haben ab und zu bei ihm in der Schule getagt. Er war ein bisschen mein Mentor, ohne ihn hätte ich mich nicht als

Förderstufenleiter so getraut. Das war eine positive Figur für eigenständiges Schulleitungshandeln.

I.: Ende der 60iger/Anfang der 70iger Jahre, zur Hochzeit der bildungspolitischen Auseinandersetzungen, hat man da an der Schule etwas wahrgenommen von der Schulaufsicht?

Sch.: 1972 bin ich nach Seligenstadt als stellvertretender Schulleiter der Gesamtschule gewechselt. Eine Riesenschule von Klasse 5 bis 13 mit 1400 Schülern war geplant. Ich war noch ein ganz junger Mann und habe mich gegen Mitbewerber durchgesetzt, habe als stellvertretender Schulleiter noch in der Lehrerfortbildung gearbeitet, angeworben durch den Herrn Günther Zierz, war Mathematikbetreuer im Ausbildungsauftrag. Da habe ich allerdings viel wahrgenommen, denn in Seligenstadt ging es darum, aus einer Haupt- und Realschule und einem vorhandenem Gymnasium eine Gesamtschule zu machen. Als ich dort anfang, waren wir am Anfang. Es gab eine riesige Baugrube und ich war dann mit am Aufbau beteiligt. Da haben wir sehr viele Diskussionen geführt, denn es gab Widerstände in dem Ort. Da ist die Schulaufsicht sehr eindeutig aufgetreten. Offensichtlich gab es den Auftrag: in Seligenstadt gibt es eine Gesamtschule, kooperativ. Sie haben uns sehr stark unterstützt in der Diskussion mit dem örtlichen Umfeld. Auch der Schulrat Köppler war dann präsent. Ganz klar präsent. Da gab es auch einen Schulträger, der auf der gleichen Linie lag. SPD-Schulträger, damals noch mit absoluter Mehrheit mit dem Landrat Schmidt, dem „roten“ Schmidt, der einen Schulentwicklungsplan vorgelegt hatte und ganz klar das Ziel hatte, innerhalb von 6/7 Jahren in allen Orten Gesamtschulen einzurichten. Je nachdem, wie der Ort aussah, eine Mittelstufengesamtschule und eine Oberstufe oder wie in Seligenstadt eine große Gesamtschule mit Oberstufe. Es war ein klares Konzept und ich stand mittendrin in der Auseinandersetzung.

Das hat mir unglaublich gut gefallen und ich bin dann auch aktiv in der SPD und in der Gewerkschaft damals geworden. Das hat zu meinen Vorstellungen gepasst. Man hatte den großen Vorteil, unterstützt zu werden.

I.: Haben Sie beobachtet, dass in inhaltlichen Auseinandersetzung z.B. um Rahmenrichtlinien Gesellschaftslehre, in dieser gesellschaftspolitischen ideologische

Auseinandersetzung, die Schulaufsicht beteiligt war, oder hat der Herr Köppler z.B. bei dieser ganzen Strukturentwicklung zu Gesamtschulen in der Region sich mehr auf pädagogische Konzepte versteift. Wie war da die Vermittlung? Das wurde ja zum Thema Nr. 1 „Gesamtschule als sozialistische Einheitsschule“.

Sch.: Ganz genau, das war ja genau diese Zeit und diese Phase, also auch die gefährliche Zeit der Entwicklung und wenn ich es mir heute überlege, wäre ich mit manchen Entwicklungen anders umgegangen. Wir haben links überholt und das hätten wir gar nicht machen müssen, denn wir hatten es im Kollegium mit ganz schwierige Diskussionen auch im naturwissenschaftlichen Bereich und im gesellschaftswissenschaftlichen Bereich z.B. in der Frage der Struktur der Förderstufe zu tun z.B. in der Frage der Differenzierung, auch in Deutsch. Da haben wir von der Schulaufsicht gar nichts gesehen. Da hab ich den Eindruck gehabt, dass sie da eher konservativ war. Sie hat diese Entwicklung nicht positiv begleitet. Die Schulstruktur, diese Schulform, zu entwickeln, ja.

I.: Aber wie haben sie denn da argumentiert?

Sch.: Das weiß ich noch ganz genau, dass sie sagten, dass das ist eine Frage der inneren Schulentwicklung sei: Da gab es viele Fortbildungsangebote, Diskussionsforen, auch unsere Ausbilder haben eine ganz große Rolle gespielt, damals, die Studienseminare haben eine große Rolle gespielt, aber die Schulaufsicht selber, später Herr Gersdorff als Schulamtsleiter, zeitweise als Vertreter Herr Welke als Schulamtsdirektor, der übrigens in der inhaltlichen Frage eher auf geschlossen war, haben sich herausgehalten. Herr Welke war stärker interessiert, was wir inhaltlich machten, er hatte anscheinend einen anderen beruflichen Hintergrund gehabt. Er ist dann später im Ministerium für den ganzen Bereich Hauptschule zuständig geworden.. Er hat auch nach Widerständen bei den Eltern gefragt, die es ja gab. In Seligenstadt, pechschwarz, hochkatholisch, gegenüber Bayern, mit der Möglichkeit, nach Aschaffenburg ins Gymnasium zu gehen, war das schon brisant. Von daher sind auch manche Sachen fast nicht durchzusetzen gewesen. Ich erinnere mich an eine Schulelternbeiratssitzung, in der es darum ging, dass wir Konzepte für die Förderstufe für das integrierte Fach Gesellschaftslehre und für

Naturwissenschaften, diskutierten. Es war ja alles möglich. Das ist in dieser Sitzung auf ganz erbitterten Widerstand gestoßen.

I: Hat die Schule in dem ganzen Zeitraum bezogen auf die Bildungsverwaltung, etwas vom Regierungspräsidium wahrgenommen, vor Ort?

Sch.: In dieser Frage nicht. Da war Herr Magsam zuständig für uns. Immer, wenn es um Schulstrukturfragen ging, dann ja. In den inhaltlichen Fragen nicht.

I.: Und wie hat sich der Herr Magsam eingeklinkt? Ist der vor Ort gewesen, hat mit diskutiert?

Sch.: Es gab Sitzungen, an denen auch die Stadt und der Schulträger beteiligt waren, da kam er selbst angereist. Wenn es um die Entscheidung ging, wie wird diese Gesamtschule aufgebaut, z.B. die Struktur ab Klasse 7. Da war er mitbeteiligt, aber in die Diskussion, was macht ihr jetzt inhaltlich, das ist nicht begleitet worden.

I.: Die andere Frage ist, haben Sie eine gymnasiale Schulaufsicht wahrgenommen, wenn es um Gesamtschulen ging? D.h. vor Ort gab es ja eigentlich keine gymnasialen Schulräte, es gab sie ja nur beim Regierungspräsidenten. Haben Sie die in dieser ganzen Entwicklung wahrgenommen?

Sch.: Nein.

I.: Zuständig für den Gymnasialteil der Gesamtschule war aber doch der Gymnasialdezernent.

Sch.: Richtig, das weiß ich auch noch ganz genau. Es ging um die Schulleiterstelle an unserer Schule. Das konnte ich nicht werden, aus deren Sicht, später wurde das anders gesehen, weil ich nur das Lehramt an Haupt- und Realschulen hatte. Ich habe zwar meine Realschullehrerprüfung gemacht, das zählte nicht. Da ist die gymnasiale Aufsicht sehr massiv aufgetreten um durchzusetzen, dass dann, als die Schule wirklich aus der Taufe gehoben wurde, mit der Urkunde, dass dann auch ein ordentlicher „Gymnasialer“ die Schulleiterrolle bekam. Dr. Kurth kam aus Offenbach, war dort eine politische Größe in der CDU zusammen mit seiner Frau , war stellv.

Schulleiter am Gymnasium in Mühlheim, der wurde dann hier Schulleiter. Er hatte mit Gesamtschulentwicklung nichts zu tun, gar nichts. Das war schon ein Problem. Der ist durchgesetzt worden. Eigentlich auch gegen den Willen der Beteiligten in der Schule, auch gegen den Willen der Schulaufsicht vor Ort, die ja nicht gymnasial war. Das war so, das war üblich und hatte auch nichts mit SPD zu tun. Das war normal.

I.: Mitte der 70iger Jahre wurden dann die Staatlichen Schulämter eingerichtet. Hat sich dies dann für die Schulleitung anders dargestellt. Hat sich das anders bemerkbar gemacht, auch im Gymnasialbereich?

Sch.: Ja. Es wurde dann so, wie es heute bei den meisten Schulen auch ist. Herr Kaiser wurde Schulaufsichtsbeamter für alle Schulen mit Oberstufe, auch für die Gesamtschulen. Nicht nur Fachaufsicht, auch Dienstaufsicht. Heute ist das ja anders, da haben die Gymnasialdezernenten die Fachaufsicht wegen Abiturprüfungen und so, aber die Gesamtschulen haben ihren normalen Haupt- und Realschuldezernenten. Der neue Dezernent wurde damals sofort für die Gesamtschulen zuständig, da ja die Oberstufe aus ihr hervor ging. Der kam –Gott sei Dank – von der Gesamtschule, war, glaube ich, Schulleiter gewesen irgendwo im Taunus, hatte viel Ahnung von der Praxis: Das war sehr gut, der hat sich auf seine Art stärker um die Schulen bemüht. Er war ein sehr jovialer Mann, kümmerte sich nicht so um die Details. Wir hatten den Eindruck, dass er beide Seiten, also Haupt- und Realschule und Gymnasium gut vertrat.

I.: Mit den Staatlichen Schulämtern wurde deutlicher die Schulaufsicht vor Ort wahrgenommen.?

Sch.: Ja, es wurde dichter. Wir hatten einen direkten Ansprechpartner. Da ging es nicht nur darum, Lehrerstellen zu bekommen. Da gab es auch Diskussionen über die Differenzierung in der Förderstufe. Wir haben die Differenzierung dann aufgegeben. In 5 und 6 in Deutsch. Das war eine Revolution. Da brauchte man jemanden im Schulamt, der sagte, jawohl, ich kenne andere Schulen, das geht so. Die Schulaufsicht unterstützt das ausdrücklich.

I.: Das war dann doch deutlich eine bessere Beratung. Ich will nicht sagen Steuerung.

Sch.: Ja, es war dichter. Ich hätte doch damals nicht an den RP gedacht, dass der irgendwie etwas machte. Der war viel zu weit weg. Es war nicht in der Vorstellung. Es sei denn, es ging um etwas Spezielles in der Stellenbesetzung, da wurde der RP gefragt.

I.: Ich habe eine etwas kritische, überzogene Position bezogen auf das Engagement der Volkshulaufsicht in dieser Schulentwicklung. Das fing bei den Mittelpunktschulen an, setzte sich über Förderstufen und Gesamtschulen fort. Die Schulräte haben sich nicht nur aus pädagogischen Gründen engagiert, sondern auch, weil sie eine Chance sahen, besoldungsmäßig aufsteigen zu können.

Sch.: (Lacht) Es wurden ja alle zu Schulamtsdirektoren, nicht nur einer. Ich glaube schon, dass sie das gesehen haben. Als ich 1979 Schulleiter der Weibelfeldschule wurde, habe ich diese Diskussion mitbekommen. Wir hatten damals schon deutlich über 1000 Schüler und dafür gab es in der Besoldung „A 16“. Damit hatte ich eine höhere Besoldung als meine Schulaufsichtsbeamten. Ich weiß nicht, wie häufig ich das gehört habe. Ich habe dann nur immer gesagt, es kann sich ja jeder bewerben.

I.: Das hat es auch gegeben. Es hat Schulräte gegeben, die wegen A 16 Leiter einer Gesamtschule wurden. Aber eigentlich wollten sie es nicht.

Sch.: Nein, natürlich nicht. Sonst wären sie ja Schulleiter geblieben. Sie kamen ja häufig aus dieser Position. Aber es waren immer bittere Bemerkungen, es hat schon eine starke Rolle gespielt. Eigentlich wollten sie alle A 16 haben oder sogar ein bisschen mehr als die Schulleiter, der ihnen ja unterstellt war.

I.: Abschließend zu der Frage Förderstufe: Es gab 1978 noch einmal den Versuch, die Förderstufe verbindlich gesetzlich einzuführen. Das ist dann nicht realisiert worden, wegen der Veränderungen in der landespolitischen Konstellation und dann gab es 1985 das Förderstufenabschlussgesetz. Da hatte ich den Eindruck, dass sich

die Staatlichen Schulämter landesweit engagiert haben in der Umsetzung. Ist das eine richtige Beobachtung, Können Sie das bestätigen?

Sch.: Im Kreis Offenbach gab es ja nur Förderstufe. Sie ist auch beibehalten worden. Das hat hier Tradition. Auch gegen Widerstand. Das wäre ohne die Schulaufsicht nicht gegangen. Wenn die gewackelt hätte, nachdem sich hier auch die Kreisregierung politisch gewandelt hatte, später dann auch mit absoluter CDU-Mehrheit, hätte sich das geändert. Aber sie haben dies nicht getan. Die Förderstufe gibt es seit 30 Jahren hier im Kreis. In Dreieich gibt es dies e Förderstufe bereits 32 Jahre. Es gab nie einen Plan, das zu ändern. Der Plan, wie im Rodgau drei Gesamtschulen und eine Oberstufe einzurichten, ist nicht umgesetzt worden, weil rechtliche Fehler gemacht wurden. Sonst gäbe es hier in Dreieich auch 3 Gesamtschulen und eine Oberstufe. Das wäre heute sicher auch noch so, wenn es damals umgesetzt worden wäre. Ich glaube nicht, dass das einer zurückgeschraubt hätte.

I.: Mit dem Regierungswechsel 1987 zur CDU/FDP wurde ja vieles zurückgeschraubt. Die freie Schulwahl (das so genannte Schulfreiheitsgesetz), der Schulformbezug, erhielten wieder Priorität. Wie haben Sie an der Schule dabei die Schulaufsicht erlebt?

Sch.: Damals relativ abwartend. Fast hilflos. Plötzlich waren die grundständigen Gymnasien wieder da. Da geriet das gesamte Gefüge der Schulentwicklung durcheinander, weil sich die Eltern und dementsprechend die Schülerströme neu orientiert haben. Politisch waren die Schulträger mittlerweile auf der Seite der Landesregierung, die haben das alles unterstützt. Da haben wir als Schulleiter ein klares Konzept vermisst aus der Sicht der staatlichen Behörde vor Ort, weil ein funktionierendes Schulsystem bestanden hat. Da gab es keine Schulkämpfe wie in anderen Regionen. Die Leute waren hier mit dem Schulangebot zufrieden. Das einzige Problem war das Oberstufenangebot, damals schon, weil sich die Gymnasien hier sehr auf ihre Kernaufgaben beschränkt haben und eine Riesenabwanderung nach Frankfurt war, entlang der Bundestrasse 3.

I.: Förderstufe ist so ein Beispiel für die Frage, wie Schulentwicklung eigentlich gesteuert – kann man eigentlich nicht sagen-, mehr geplant wird. War das aus Ihrer Sicht immer ein „top down“-Prozess oder auch ein bisschen „bottom up“, um dies mit den modernen Begriffen zu beschreiben. Wie sind diese 20 Jahre aus Ihrer Sicht zu bewerten, Anfang der 60iger bis Mitte der 80iger Jahre?

Sch.: Ich kann dies für Seligenstadt und dann später für diese Schule hier sagen: ab 1979 gab es sehr stark eine Diskussion in der Schule . Wir wollten eine Förderstufe gestalten nach unseren Vorstellungen, mit wenig Differenzierungen, mit Formen der Kooperation, da ging die Diskussion um Koordinationsstunden, gemeinsame Arbeit, also das, was heute wieder unter dem Gesichtspunkt von Qualitätsvergleich diskutiert wird, Qualitätsentwicklung und Leistungsentwicklung. Das war damals eigentlich wunderbar angelegt. Man hat dann leider nur immer über die Formen diskutiert, zu wenig über Leistungsstandards. Das war ja fast verpönt. Hauptsache, das Kind hat sich wohlgeföhlt in der Schule. Die Frage, lernt es denn dadurch mehr, wenn es sich wohlföhlt, das wäre die korrekte Frage gewesen. Ich mache ja die Schule nicht nur, damit sie ein angenehmer Aufbewahrungsort ist, ich mache sie auch deswegen angenehm von der Lernatmosphäre her, dass sie besser, intelligenter, selbständiger lernen. Das war in der Förderstufe angelegt, auch die Arbeit von der Grundschule weiterzuführen.

I.: Im Grunde genommen haben Sie das auch so wahrgenommen, es wurde eine Planung, abgestimmt mit dem Schulträger für eine Schulentwicklung auch organisatorisch mit Förderstufe und Gesamtschule vorgesehen, die sich aber vermitteln ließ an die Lehrerschaft, weil sie pädagogisch begründet war. Oder schien.

Sch.: Ja. Wir haben in diesen Jahren auch sehr viel neue Lehrer bekommen, die z.T. mit ganz irren Ideen in die Schule kamen, die zu allen möglichen Spielformen, was man so mit Kindern machen kann, führte. Wir hatten eine relativ kleine Gruppe von Realschullehrern, die sich der Sache bis zu ihrem letzten Tag in irgendeiner Form widersetzt haben. In der Mehrheit war es eine Sache der Schule.

I: Die Gymnasiallehrer?

Sch.: Das hat sich gar nicht so sehr nach Schulformen unterschieden, es waren die gestandenen Realschullehrer. Die waren durch nichts zu überzeugen. Die hatten ihre alte Hau-Ruck-Pädagogik, mussten den Rohrstock leider wegstecken, aber haben sich andere Formen überlegt, was so "an die Kandare nehmen" hieß. Die wollten immer nur im Realschulzweig und nicht im Hauptschulzweig eingesetzt werden. Die wollten eine rigide Versetzungsregelung, besser „Nichtversetzungsregelung“. Aber dies war nicht die Mehrheit. Die Schule war nie in Versuchung, die neuen Möglichkeiten des Gesetzes zu nutzen.

(„Schulfreiheitsgesetz“ Anm. des I.) Aber das lag auch an der 30jährigen Tradition. In anderen Schulen war das ähnlich. Erschreckend ist es, dass es heute so schnell bröckelt. Das macht einen schon nachdenklich.

I.: Vielleicht vermutet die Lehrerschaft auch ein wenig, dass man sich die Arbeit leichter machen könnte. Bei dem ganzen anderen, was so kommt mit Leistungsvergleichen, Abschlussprüfungen etc.

Sch.: Ja. Das wird mittlerweile auch so gesagt. Sollen wir das denn trotzdem noch machen. Die politische Linie hat ja eine andere Strukturvorstellung im Kopf. „Behindern“ ist vielleicht zu stark, aber auf jeden Fall nicht fördern und leicht machen, davon weg zu kommen, das ist im Augenblick die Politik. Es lässt, aber die Hürde ganz klein machen, davon weg zu kommen. Das ist verführerisch und führt ja zu vielen Verführten.

I.: Jetzt machen wir einen Sprung zum Anfang der 90iger Jahre. Es gab wieder einen Regierungswechsel und der damalige Kultusminister Holzapfel hat geäußert, es komme nicht darauf an, dass derjenige, der diese Missionsstation Kultusministerium erobert habe, über Organisationsformen wie Förderstufe und Gesamtschule die Schulentwicklung bestimmt sondern man müsste die Qualität der einzelnen Schule entwickeln., d.h. es wurde mit einem Gesetz ein Paradigmenwechsel vollzogen zu der Politik der selbständigen Schule und Mitte der 90iger Jahre wurden Schulprogramme mit Arbeitsschwerpunkten vorgeschrieben, die zu evaluieren sind. Die Schulen sollten in eine Rechenschaftslegung ihrer Arbeit geführt werden. Es ging nicht mehr um die Organisationsformen von Schule. Hat sich das auf die Rolle des Schulleiters und das Kollegium ausgewirkt, dieses Umdenken, jetzt nach 10 Jahren.

Sch.: Ich muss unterscheiden zwischen dem , wie wir es damals eingeschätzt haben, als Holzapfel den neuen SPD Versuch machte, Schule zu verändern, gelernt aus den Niederlagen von Krollmann, die ja letztlich mit dadurch verursacht wurde, dass er die verpflichtende Förderstufe als Gesetz durchsetzen wollten. Uns hat es, die wir so an der Schulentwicklung politisch interessiert waren, schon weh getan, dass diese neue Richtung der SPD die Frage der Struktur der Schullandschaft als so ganz bedeutungslos ansah. Die Eigenständigkeit der Schule zu stärken, mehr Kompetenz in die Schule zu verlagern, Schulträger zu ermuntern, dies auch zu tun, alles das, die Frage der Qualitätsentwicklung zu thematisieren: man ahnte , was das alles bedeuten würde, wenn das umgesetzt wird, bis dahin, dass uns klar war, dann muss auch die Rolle der Schulaufsicht ganz anders werden. Das hat die ja auch ganz schnell begriffen, was da passiert.

Uns war klar, dass das schon etwas miteinander zu tun hat: Eine Gesamtschule, auch eine kooperative Gesamtschule, hat immer die Verpflichtung für alle Schüler, auch wenn ich in einer Gymnasialklasse unterrichte und ich habe eine Schüler, der nicht mitkommt, kann ich es nicht dabei belassen zu sagen, er kann es nicht. Ich muss gleichzeitig erneut diskutieren, was machen wir mit ihm, was kann er stattdessen. Bei uns geht kein Schüler aus dem Haus mit den Eltern ohne ein klares Angebot, das kannst du machen. Er kriegt zwar gesagt, das geht nicht, es gibt rechtliche Regeln, aber wir haben das Angebot. Er geht mit einer schlechten oder guten Nachricht hier heraus. Das hat mit der Verantwortung der Schule für den ganzen Jahrgang zu tun.

Das ist leider Gottes aufgegeben worden. Das ist nicht richtig durchdacht worden. Der Lehrer hat im Realschulzweig Physik und im Gymnasialzweig. Der behält den Schüler. Er wird ihn nicht los, mit seiner Entscheidung in der Konferenz. Das ist die Chance. Wenn ich in den Grundschulen sitze und unsere Schule empfehle, nenne ich das als Beispiel. Den Eltern sage ich, Ihre Kinder sind immer unsere Kinder, immer, was auch immer mit ihnen passiert, wir werden ihnen nie sagen, geh von der Schule weg. Außer sie wollen es selbst. Wir werden immer sagen, bleibt bei uns, wie, werden wir sehen. Er bleibt unser Schüler mindestens bis zur 10. Klasse. Sie kriegen nie die rote Karte. Das wissen unsere Lehrer. Das ist ein unglaublich heilsamer Zwang, sich mit den Menschen im Unterricht auseinander zu setzen. Die

Schulstrukturfrage offen zu lassen, bedeutet einen Druck auf die Gesamtschule wegen der benachbarten Gymnasien.

I.: Hat die Entwicklung von Schulprogrammarbeit dazu beigetragen, dass die Lehrerschaft ein qualifizierteres Verständnis für ihre Arbeit gekriegt hat?

Sch.: Das war bei uns das Thema: Das müssen wir leider aufgeben durch den verkürzten gymnasialen Bildungsgang. Der passt jetzt leider nicht mehr, da wissen wir nicht, wie wir dieses Manko beseitigen. Das stellt unsere Attraktivität unglaublich in Frage. Trotzdem noch Gesamtschule bleiben zu wollen. Denn unsere Grundsätze gelten jetzt uneingeschränkt so nicht mehr für den gymnasialen Bildungsgang. Leider. Das ist ein unglaublicher struktureller Wandel. Wir müssen unser gesamtes Schulprogramm neu schreiben. , fast alles, Praktika, haben wir gemeinsam gemacht, jahrgangswise, nicht nach Schulformen getrennt. Ist vorbei. Methodenlernen, . soziales Lernen, . Klassenlehrerstunde. Alles vorbei.

I.: Hat es aus Ihrer Kenntnis der Schullandschaft bei den kooperativen Gesamtschulen die Bestrebungen gegeben zu sagen, wir wollen den Gymnasialzweig bis Klasse 10 und erst anschließend den Übergang nach 11 wie bei den integrierten Gesamtschulen?

Sch.: Es hat eine kurze Diskussion gegeben. Wir haben alle Modelle besprochen: ganz aufgeben und Haupt- und Realschule werden, oder IGS oder Gesamtschule mit Schulformklassen ab 5 oder Gesamtschule mit Förderstufe mit einem besonderen Konzept bleiben. Das haben wir so entschieden. Das hat etwas mit unserem Umfeld zu tun: wir haben eine florierende IGS in der Nachbarschaft, die Nell-Breuning-Schule mit Oberstufe, die diese Klientel gut bündelt. Wir haben einen guten auch inhaltlich guten Kontakt mit dieser Schule. Dann gibt es eine IGS in Langen, die nicht so gut floriert, schülermäßig, und wir haben in den Diskussionen mit den Eltern gemerkt, dass es keine große Klientel gibt für die IGS. Wir haben direkt das Gymnasium nebenan.

I.: Ich meine etwas anderes: eine Entscheidung im Ministerium direkt zu beeinflussen in der Frage der Dauer der Schulzeit im Gymnasialenzweig.

Sch.: Das haben wir in unseren Stellungnahmen mit formuliert. Wir waren eine der wenigen Schulen, die sich an der Diskussion beteiligt haben. Wir haben total ablehnende Antworten bekommen und haben dann gemerkt, dass die eigenständigen kooperativen Gesamtschulen im Schulgesetz so gar nicht mehr gewollt werden. Es ist eine Bündelung zurück zu Schulzentren. Wenn wir erreicht hätten, dass wir eine eigenständige Schulform im Gesetz geworden wären wie die IGS, dann hätten wir eine Chance gehabt. Ich glaube, es gibt zu viele kooperative Gesamtschulen in Hessen und da wären zu viele bei 6 Jahren geblieben. Wir wären mit Sicherheit dabei geblieben.

I.: Können wir noch einmal zu dem Schulprogramm zurück. Haben Sie als Schule wahrgenommen, dass das Staatliche Schulamt im Rahmen der Umstrukturierung jetzt voll zuständig geworden ist für die Schulen. Wie hat sich das Schulamt bezüglich der Schulprogrammentwicklung verhalten? Hat es da Steuerungs- oder Beratungsfunktion übernommen?

Sch.: Wir haben in letzter Zeit vier verschiedene Schulaufsichtsbeamte gehabt, deshalb ist das schwer zu beantworten. Wir haben gleich am Anfang mitgemacht bei dem Schulprogrammprojekt in einer Gruppe von 130 Schulen, die früher angefangen hat. Wir haben gedacht, wir können dabei lernen, wie es geht. Das war auch so. Das hat v. a. die Lehrerfortbildung betreut. Es waren auch Leute aus der Schulaufsicht dabei. Es gab eine Arbeitsgruppe mit allen. Da haben wir die Schulaufsicht wahrgenommen, als jemand der auch gelernt hat. Anschließend gab es einen Leitfaden, als Ergebnis dieser Projektschulen, wie so ein Schulprogramm aufgebaut wird., welche Fragen beantwortet werden sollten. Danach gab es nur noch Gespräche mit der Schulaufsicht nach dem Einreichen des Schulprogramms.

I.: Ist jemand in die Schule gekommen und hat im Rahmen einer Konferenz die Stellungnahme des Schulamtes erläutert?

Sch.: Das haben wir in der Schulprogrammgruppe zusammen mit der Schulkonferenz gemacht, nicht in der Gesamtkonferenz. Das Schulamt ist gekommen und die haben eine richtig schöne Übergabe gemacht und haben uns

erläutert, was sie davon halten, welche Dinge ergänzt werden sollten, wie das mit der Evaluation ist. Da war die zuständige Schulamtsdirektorin da und ein Schulpsychologe, die das weiter betreut haben. Im Moment haben wir j auch die Bitte, die nächste Überarbeitung vorzulegen. Aber jetzt müssen wir erst einmal unser G8-Konzept machen und haben dies erst einmal zur Seite gelegt.

Es geht ja allen Schulen jetzt so, sogar die Gymnasien müssen jetzt ihr G8-Konzept entwickeln, die sind genauso gefragt. Die zuständige Schulaufsichtsbeamten, die Frau Kennerknecht, hat auch immer gebeten, zu unseren Schulprogramm-Runden eingeladen zu werden. Wir haben ihr auch Zwischenberichte geschickt, damit sie sieht, was wir machen. Durch die Teilnahme an diesem Projekt war es für uns leichter. In den 2 ½ Jahren haben wir gelernt, wie man das macht.

Dann kam der Modellversuch „Selbstwirksame Schule“, da haben wir viel gelernt an innerer Schulentwicklung, anschließend kam ein Jahr später INIS mit einer anderen Form der Diskussion von Evaluation. Das hat der Schule viel geholfen, weil sie die Angst verloren hat vor dieser Form der Evaluation. Wenn ich das vergleiche, wie das damals war, dass sogar der Datenschutzbeauftragte angeschrieben wurde, so groß waren die Ängste. Und dann INIS mit den gigantischen Rücklaufzahlen über 90% bei einer freiwilligen Beteiligung. Welche Entwicklung! Bei den ersten Umfragen im „SWS-Projekt“ war ich froh, dass über 50% Rücklauf war. Jetzt gibt es 93 % Rücklauf bei den Lehrern. Bei 105 Leuten. Das wäre ohne diese Entwicklungsschritte undenkbar gewesen. Es gab eine unreflektierte Angst.

I.: Bezogen auf die weitere Entwicklung in der Schulaufsicht gibt es ja jetzt die Diskussion im Ministerium über dieses Institut für Qualitätsentwicklung eine Schulinspektion mit einer externen Evaluation einzurichten. Das ist etwas anderes als die Schulaufsicht bisher gemacht hat. Wie würden Sie die Wirkung auf die Schule einschätzen?

Sch.: Wir haben es in „Kleinform“ im Modellversuch SWS erlebt, dass wir extern evaluiert wurden. Wir wurden regelmäßig von Frau Risse besucht, sie hat mit Eltern-, Schülervetretern und Lehrern geredet, allein mit ihnen Gespräche geführt, zu deren Wahrnehmung von Schulwirklichkeit und anschließend mit uns, der Schulleitung. Immer mit dem Schwerpunkt, was bedeutet die Stärkung der Eigentätigkeit von Schülern, die Selbstwirksamkeit. Das hat uns am Anfang schon beunruhigt. Da sitzt

jemand von außen, nicht Mitglied der Schule, sitzt da 2 Stunden mit den Elternvertretern und wir wissen gar nicht, was die miteinander bereden. Wie die über uns reden, was die von uns sagen. Das war schon ungewöhnlich, in der Summe war es hilfreich, weil wir gute und ungeschminkte Rückmeldungen bekamen. Bei INIS hat das das Befragungsinstrument ein bisschen objektiviert. Das war angenehmer, weil es von der Antwort her breiter war und mehr Information enthielt. Ich erfahre natürlich mehr, wenn ich den ganzen Jahrgang frage und nicht nur 7 ausgewählte Elternvertreter. Die Form, dass jemand von außen an die Schule kommt, halte ich schon für unverzichtbar. Wie das wirkt, wenn das verbunden wird mit einem, von dem man sicher weiß, er hat eine Rolle in der Schulaufsicht, das weiß ich nicht. Das hängt vom Selbstbewusstsein einer Schule ab. Ob ihr das etwas ausmacht.

I.: Das Konzept ist augenscheinlich nicht klar, aber was würden Sie als Schulleiter in Einschätzung der Entwicklung und des Kollegiums sich wünschen? Wer sollte die externe Evaluation machen? Die Schulaufsicht versteht sich ja als Qualitätsagentur und sagt, wir können das machen, wir haben die Erfahrung, sind in den Schulen, aber wir sind der Auffassung, dass nicht derjenige, der zuständig ist für die Schulen sondern jemand von einem anderen Schulamt oder eine Gruppe mit einem Schulleiter von einer anderen Schule, kollegial zusammen, das machen sollte. Also jemand neutrales, um Abhängigkeitssituationen zu vermeiden.

Sch.: Mir wäre es am liebsten, wenn es erfahrene Leute wären, aber sie dürften hier bei uns keine Funktion in der Schulaufsicht haben, auch nicht vom Nachbar-Schulamtsbezirk. Die Auswertungsgespräche dazu, denn es gibt ja Ergebnisse, da muss die Schulaufsicht an den Tisch, das ist doch klar. Da gibt es einen runden Tisch mit Schulaufsicht, Schulpsychologen, Schulleitung, Elternbeirat, vielleicht noch ein Qualitätsbeauftragter des Staatlichen Schulamtes. An der Schulaufsicht vorbei ist das nicht zu machen. Die beiden Gruppen, Schulaufsicht und Schule, müssen sehen, was sie aus den Ergebnissen machen. Da ist die Aufgabe der Inspektion erledigt. Sie haben Stärke und Schwächen aufgezeigt und dann gibt es die 2. Runde und da ist die Schulaufsicht natürlich gefragt. Da muss sie vielleicht auch mal auf den Tisch hauen, weil sie festgestellt haben, die machen nichts, haben eine riesige Abbrecherquote und sind zufrieden damit. Ich glaube, sie sind nicht gut bedient, wenn sie nur Personen tauschen. Sie sind weiter Schulaufsicht und werden auch so

wahrgenommen. Sie gucken 2fach, auch mit dem Blick des Erlasses, der Sanktionen. Das tut ein anderer nicht, Frau Risse hat das nicht getan. Oder die Leute von INIS, die haben nur gesehen, was ist im Interesse der Schule.

I.: In Schleswig-Holstein gibt es ein Misch-System. Da ist sogar der zuständige Schulrat in der Inspektion beteiligt. Sie sagen, der kennt die Schule am besten und hat ein Vertrauensverhältnis aufgebaut. Vielleicht ist das eine Hypothese. Ich bin nicht der Meinung, dass das grundsätzlich so ist, vielleicht im Einzelfall. Zwischen Schulleiter und Schulaufsicht vielleicht, aber nicht zwischen Schulaufsicht und Kollegium.

Sch.: Wenn man der Meinung ist, die Schulaufsicht sollte beteiligt sein, da sie ja zuständig ist und eingreifen soll, warum traue ich ihr dann nicht die Inspektion zu? Dann auch eine Kommission, in der auch der örtliche Schulrat beteiligt ist. Er muss ja nicht die Federführung haben. Er gehört dazu, weil er die Schule kennt. Ich glaube, es gäbe dann auch weniger Fehleinschätzungen. Ich muss ja Hintergrundinformation über die Schule haben, damit ich angemessen mit der Schule umgehen kann. Dann sollten sie so selbstbewusst sein und sagen, jawohl, wir können das und dann können sie das auch bei den eigenen Schulen.

9.3 Experteninterview LMR a.D. Franz Köller

am 10. März 2005

Herr Leitender Ministerialrat Franz Köller trat 1967 - nach Abschluss seiner juristischen Ausbildung – in den Staatsdienst beim Regierungspräsidenten in Kassel ein. Im Jahre 1972 wurde er nach Wiesbaden berufen und bearbeitete seit dieser Zeit Schulrechtsangelegenheiten. Von 1998 bis 2001 war er Vorsitzender des Rechtsausschusses der KMK. Im Jahre 2004 trat er in den Ruhestand. Herr Köller hat federführend die hessischen Schulgesetze bearbeitet.

I.: Ich bin seit 1972 in der Schulaufsicht. Wir hatten in dieser Zeit erstmals Kontakt, weil ich im Frankfurter Schulamt für die Verkehrserziehung zuständig war und ich habe Sie wegen einer Rechtsproblematik auf dem Schulweg angerufen, da waren Sie ja schon im Ministerium. Wann haben Sie dort begonnen?

K.: Das Ganze hat als Aprilscherz begonnen, am 1. April 1972. Meine Vergangenheit in Schulaufsicht ist allerdings älter, ich war Schulaufsichtsbeamter und zwar in der berühmten später abgeschafften Schulabteilung des Regierungspräsidiums in Kassel. Ich hatte den rechtlichen Bereich in mittelbarer Aufsicht abzudecken, damals noch vermittelt über den Schulrat im Bereich GHRS für Teile Nordhessens. Ich habe die Probleme der Schulaufsicht, dieser gestuften Schulaufsicht, erfahren. Das hat mich durchaus geprägt, glaube ich. Es war ein Zufall, dass ich in die Schulabteilung gekommen bin beim RP, es war auch ein relativer Zufall, dass ich so schnell in das Kultusministerium versetzt wurde. Das war bei mir nicht irgendeine Planung, es war jeweils Nachfrage aus aktuellem Anlass. Was mich damals geprägt hat, war die Zusammenarbeit mit einem schulfachlichen Kollegen, der eines gnadenlos beherrschte, Verwaltungsvorschriften nicht nur den Schulen zu vermitteln sondern sie auch so zu minimalisieren, dass die Schulen zwar eine, häufig sicherlich ersehnte, Liste hatten, an der sie letzten Endes alle Entscheidungen abfragen konnten, die sie treffen, sie mussten aber jeden in den Richtlinien vorgegebenen Entscheidungsspielraum aufgeben. In meiner naiven Parallelwertung als pädagogischer Laie war mir aber klar, dass so Schule eigentlich nicht funktionieren kann. Ich bin auch in relativem Unfrieden gegangen.

I.: Das war aber ein Kollege beim Regierungspräsidenten?

K.: Ja,ja. Er war ein GHRS-Dezernent. Das war mein Einstieg. Der Umgang mit Schulaufsicht war mir von dort her vertraut, also auch die Problemlage.

I.: Auf der Ebene der RP's ist ja im Grunde schon damals das Konfliktmanagement gewesen.

K.: Sie war oft entscheidend, diese mittelbare Ebene. Ein Fall, mit dem ich mich beschäftigt habe, war z.B. ein angeblich nicht mehr lösbarer Konflikt zwischen einer Lehrerin und einem Schulleiter, der tief in die Strukturen der Schule hineinwirkte und zu Fraktionierungen nicht nur im Lehrerkollegium führte. Ich habe sie beide versetzt und das hat Stand gehalten bis zum Bundesverwaltungsgericht, aber dann war Ruhe.

I.: Das ist der Punkt, der dann vielleicht schon zu der weiteren Entwicklung überleitet, die Frage, war das nur „Funktionalreform“, dass man Staatliche ‚Schulämter einrichtete oder hatte das aus Ihrer Sicht noch andere Hintergründe, z.B. vor Ort Juristen, Dezernenten für Gymnasien, berufliche Schulen zu haben. Das, was ich aus der Literatur entnommen habe und aus den politischen Entscheidungsprozessen, war der Eindruck, es war eigentlich keine zwingende Verwaltungsnotwendigkeit zu einer anderen Struktur zu kommen, sondern es war mehr ein politischer Kompromiss zu sagen, vor Ort die Oberbürgermeister und Landräte kriegen eine Apparatur und damit indirekt auch eine ziemlich große Einflussmöglichkeit als Preis dafür, dass man in anderen Bereichen abgeben musste.

K.: Die damalige Strukturreform war zwar eingepackt in die Funktionalreform und die politischen Ansätze dieser Funktionalreform waren sicherlich im wesentlichen ausschlaggebend dafür, dass überhaupt etwas geschah. Aber das Staatliche Schulamt als Idee war ein Ergebnis der Einsicht in die Notwendigkeit, eine neue Schulaufsicht zu schaffen, wo man sie auch immer ansiedelte.

I.: Ich muss sagen, dass ich bei meinen Literaturstudien keinerlei Hinweise....

K.-: Aber ich erinnere mich noch an die Diskussionen. Es gab zwei Ansätze, ein ganz wesentlicher war die Spaltung der Aufsicht, die nicht vereinbar war mit der Entwicklung von Gesamtschule, Förderstufe etc. Diese Schulformen standen quer zu einer auf die klassischen Schulformen hin orientierten Aufsicht. Das System funktionierte nicht mehr, man hatte Aufsicht über Gesamtschulen beim Schulrat oder beim Regierungspräsidium gehabt. Das war das eine Problem, das gelöst werden musste, das andere war aber auch die Einsicht in die relativ geringe Effektivität einer so strukturierten Schulaufsicht. Es war ein in zu starkem Maße persönlichkeitsabhängiges System. Es gab fantastische Schulräte, die auch ohne Juristen oder Drohmittel komplex Schulaufsicht betreiben konnten. Es gab auch andere und das Verhältnis zwischen Regierungspräsidium und Schulrat war ein konfliktreiches, weil zwei zu unterschiedliche Prinzipien aufeinander kamen, dieser „einsame Kämpfer“ und das geordnete „System“ einer sehr tradierten Verwaltungsbehörde. Den Ausschlag hat letztlich dann gegeben, dass die Liberalen in der damaligen sozial-liberalen Koalition eine tiefe Aversion gegenüber diesem Regierungspräsidium historisch bedingt hatten und es am liebsten insgesamt abgeschafft hätten. Für sie war der Ursprung der Moderne die Kommunalreform zu Beginn des 19. Jahrhunderts, verstanden als Freiheitsraum, als Freiheit vom Staat. Über kurzfristige Überlegungen hinaus hat sich dort etwas niedergeschlagen, was schon tief verwurzelt war im klassischen Liberalismus. Das ist der komplexe Hintergrund dieser Entscheidung.

I.: Für diesen Hinweis bin ich sehr dankbar, den habe ich zwar auch durch die Schulentwicklungsfrage mit aufgegriffen, Förderstufe, Gesamtschule, aber so kann ich dies etwas genauer anschauen. Dann hatten wir ja diese Ein- und Ausgliederungsgesetze. War das wirklich nur vordergründig oder gab es tatsächliche Konflikte. In der politischen Situation ist gesagt worden, dies habe es nicht gegeben. Aber war nicht da die Einflussnahme der Landräte und Oberbürgermeister zu groß?

K.: Es gab Konflikte, allerdings in der Regel nur dann, wenn ein Leiter eines Staatlichen Schulamtes eher der Kommunalpolitik verpflichtet war als dem staatlichen Steuerungsanspruch. Aber sie waren nicht so gravierend, dass man daran hätte etwas verändern müssen. Ich halte dennoch die Trennung für die bessere Lösung, weil darin Interessenpositionen und Verantwortungspositionen

klarer zum Ausdruck kommen und man in Kenntnis dieser Interessengegensätze wahrscheinlich zu tragfähigeren Gesamtentscheidungen kommt, als wenn sie in einer nicht durchschaubaren Gemengelage entwickelt werden.

I.: Die Baden-Württemberger machen jetzt genau das wieder anders herum. Aber jetzt machen wir den Sprung in die 90iger Jahre. Ganz im Hintergrund würde mich interessieren, wo kam das her, dass Holzapfel auf einmal mit diesem Gesetz kam? Das war für alle, die in den Entwicklungen drin standen, überraschend. Wir haben alle irgendwann einmal zur Kenntnis genommen, was der Juristentag Anfang der 80iger Jahre vorgelegt hatte und niemand hat eigentlich sich so über die Frage der selbständigen Schule unterhalten. Das war ein Novum. Ich war in den Gruppierungen, die den möglichen Übergang auf eine SPD geführte Landesregierung vorbereitet hat, da wurde nie über diese Frage selbständige Schule diskutiert. Enja Riegel hat dies so ein bisschen in diese Richtung versucht mit ihrer Konzeption für die Schule mit viel pädagogischer Freiheit, aber sie hatte bestimmt nicht diesen Gesetzentwurf des Juristentags gelesen.

K.: Gut, die inneren Beweggründe, die Holzapfel dazu geführt haben, hat er auch mir nicht verraten. Als er mich das erste Mal zu sich bat und mir ein Papier, noch nicht fertig, überreichte, haben wir eigentlich zunächst über die selbständige Schule gar nicht gesprochen. Ich hatte den Eindruck damals, er betrachtet diesen Entwurf als Einstieg und politische Morgengabe, die er einbringt als gesicherte Basis dafür, Schule neu zu strukturieren. Eins hatte er sehr verinnerlicht, dass man über ein Gesetz auch steuern kann, ohne es zu überschätzen, das war mir relativ schnell nicht nur bei der Lektüre sondern auch bei der Weiterarbeit am Gesetz klar geworden, man kann bestimmte Intentionen und einen Geist, den man wecken will, hinein formulieren. Das ist ja dann auch geschehen. In vielen Ansätzen. Ein Ansatz war das höhere Maß an Selbständigkeit. Das bot sich natürlich an und ich erinnerte mich auch, dass wir irgendwann einmal, relativ früh, über den Entwurf des Juristentags gesprochen hatten, als Versuch, ein einheitliches Gesetz zu schaffen. Ich denke, mit der Zerklüftung in 7 oder 8 Gesetze, die wir damals hatten, die historisch irgendwann einmal gewachsen sind, kann man nicht moderne Schule vermitteln. Das ist nur Administration.

I.: Im Grunde genommen hat er zurückgegriffen auf den Strukturplan des Deutschen Bildungsrates, da war dieser Gedanke ja schon formuliert.

K.: Das war der inhaltliche Ausgangspunkt. Ich hab den Entwurf des Juristentages immer als ersten Versuch gesehen, solche Dinge erstmals zu formulieren und dies nur im Ansatz, der Entwurf ist sehr konservativ. Er beschreibt den erreichten Status, obwohl einige Ansätze zumindest in den Begründungen formuliert worden sind. Aber – das ist völlig richtig -, es sind ältere Gedanken, die - ich habe das schon früher einmal gesagt-, mit der regelmäßigen Verspätung von 25 Jahren zum Gegenstand von Bildungspolitik werden.

I...: Und damit war auch ein wenig die Strukturdebatte weg: Förderstufen, Gesamtschulen.

K.: Ja, ja. Diese Relevanz hatte das Schulgesetz – und das war ein ganz bewusstes Ziel damals. Die Selbständigkeit der Schule spielte aber auch noch nicht die heutige Rolle. Damals war mein Denkansatz eher der Versuch, die Diskrepanz zwischen dem , was in der Schule geschah – am Prototyp eines Schulleiters, der laut und unter Applaus und ohne jede Kritik verkündete, er halte sich an keinen Erlass -, und den Vorgaben, die ja auch in der Regel keine juristischen Erfindungen waren sondern pädagogische, von Fachkollegen entwickelte, also, diese Diskrepanz zwischen den Regelungen und der Schulwirklichkeit etwas zu verkleinern. Versuchen wir doch den Schulen zu geben, was sie behaupten zu brauchen und auch schon praktizieren.

I.: Zehn Jahre später wird die selbständige Schule ja noch stärker vorangetrieben. Gleichzeitig werden die Rahmenbedingungen noch fester gezurrt. Was aber da eine Rolle spielt, ist die Frage der Aufteilung aufsichtlicher Funktionen. Wir hatten ja Mitte der 90iger Jahre gesagt, Schulleitung ist nicht Schulaufsicht, Schulleiter werden auch nicht Dienstvorgesetzte. Mit der Fortschreibung des Gesetzes 1997 haben wir sie zu Dienstvorgesetzten gemacht, aber eher mit „ Dienstvorgesetzteneigenschaften“. Er/sie hat ja keine Disziplinargewalt. Jetzt geht das weiter, man denkt darüber nach, ihm/ihr das Missbilligungsrecht zugeben. Rutschen die Schulleiter dann doch in die Schulaufsichtsfunktion hinein?

K.: Nein. In unserer Tradition ist Schule und Aufsicht immer ein Gegensatzpaar von innen und außen gewesen. Ich glaube, ein gewisser Höhepunkt war doch die Vorstellung von Schule als Kollektiv; das Kollegium verantwortete Schule, deren Schulleiter „primus inter pares“ ist und allenfalls noch formale Steuerungsfunktionen hat. Das ist ein sehr schönes und auch wertvolles Bild von Schule, es ist nur relativ wenig geeignet, in ihm Verantwortung wahrzunehmen. Eine Schule – da gibt es heute ja weitgehenden Konsens -, muss ihre Pädagogik in ihrem Umfeld selbst verantworten. Das setzt eine weitergehende Führungsverantwortung der Schulleiter voraus, die nicht externe Aufsicht ist.

I.: Wenn die Schulleiter jetzt durch die Budgetierung in die Lage versetzt werden, selbst Personal einzustellen, was sie ja jetzt schon in großem Umfang tun, und quasi die Verträge im Schulamt juristisch abgesegnet werden, aber die Personalverantwortung bei ihm liegt, ist das nicht das Verständnis von Schulaufsicht, wie bei Privatschulen. Da wird die Schulaufsicht ganz anders wahrgenommen.

K.-: Natürlich, es war für mich immer die Frage, was braucht eine Schule, um den von mir auch als richtig angesehenen Ansatz sich pädagogisch – immer unter den Gesamtzielsetzungen des Staates - selbst zu verantworten, was braucht sie dazu. Das sind inhaltliche Freiräume, Freiräume in der Organisation des Unterrichts und es ist immer auch eine gewisse Steuerung im personellen Bereich, soweit Schule das tragen und verantworten kann. Ob Einstellungen damit verbunden sein müsse, das stelle ich in Frage, das wird die normale Schule überfordern. Aber zur Aufrechterhaltung des Schulbetriebes Personal auch flexibler einzusetzen und den Personaleinsatz mit zu steuern, halte ich für notwendig. Und dafür müssen die Mittel gegeben werden. Ich sehe im Augenblick eher die Diskrepanz, dass die zentrale obere Steuerungsebene zwar den pädagogischen Ansatz, der hinter „mehr Freiheit für die Schule“ steht, begriffen hat, aber daraus nicht die Konsequenz für sich selbst gezogen hat: die Steuerung so auszugestalten, dass diese Freiräume auch garantiert werden und eine Kontrolle zu entwickeln, die die Grenzen kontrolliert, nicht jeden Schritt. Je heikler Problemlagen sind, das sind z.B. die Unterrichtsgarantie und der Personaleinsatz, um so kontraproduktiver ist eigentlich der Versuch, den Gestaltungsrahmen hier schon bis zur Stelle hinter dem Komma für die Schule zu bestimmen. Das System wird nie funktionieren.

I.: Schule als rechtsfähige Anstalt wie Privatschulen. Geht die Entwicklung in diese Richtung.

K.: Nein. Die Schule als rechtsfähige Einrichtung wird nach meiner Überzeugung das System Schule überfordern. Das gilt nicht nur für die einzelne Schule, sondern auch für die Administrierung eines solchen Systems. Das ist rechtlich sehr kompliziert. Es berührt auch die Frage nach der Rechtsaufsicht. Die staatliche Verantwortung verlangt verfassungsrechtlich, dass die Schule in der parlamentarischen Verantwortung steuerbar bleibt. Mit welchen Mitteln der fachlichen Aufsicht oder mit welchen neuen Steuerungsmitteln, die sich entwickeln und die ich nicht negativ sehe, dies auch geschieht. Das Gesamtsystem wird keinen Ansatz verkraften, in dem jede einzelne Einheit der 2000 Schulen eine unmittelbare rechtliche Eigenverantwortung haben wird.

I.: Man geht den Weg über die Bildungsregionen.

K.: Das ist etwas anderes. In der Bildungsregion sehe ich einen positiven Ansatz, den ich für Erfolg versprechender halte als den Ansatz, Schulaufsicht in die kommunale Verwaltung zu integrieren. Eine Interessenbündelung in einer Region, die ein – zwischen beiden Partnern, Schule und Schulträger – auf den Ressourceneinsatz abgestimmtes Verfahren erlaubt, und eine regionalen Bedürfnissen eher angepasste gemeinsame Regionalplanung setzen für mich aber voraus, dass die staatliche regionale Einheit, das Staatliche Schulamt, eine höhere Gestaltungskompetenz erhält.

I.: Über die Bildungsregionen werden wir uns noch einmal ausführlicher unterhalten, da ich ja in Rüsselsheim mitarbeite und dies beobachte, was da passiert, auch mit den Ausweitungen auf andere Schulträger. Schon jetzt sind die Entwicklung so unterschiedlich und es scheint niemand da zu sein, der dies vernünftig begleitet und steuert.

K.: Das ist das Problem, das auch in anderen Bereichen da ist. Aber ich sehe darin einen guten Ansatz. Die Frage ist nur, wie implementieren wir dieses Gebilde in

unsere staatlichen Steuerungsstrukturen. Das läuft nicht mehr in den bisherigen Strukturen.

I.: Mit dieser Art von Zielvereinbarungen, wie das derzeit gemacht wird, ist das auch kaum zu steuern. Zielvereinbarungen für die strategischen Landesziele werden vorgegeben. Die Schulaufsicht wird zu Unterschriften gezwungen, ohne dass vorher die Ressourcenfrage geklärt ist.

K.: Das ist der Unsinn und die vorweg genommene Pervertierung des Systems. Zielvereinbarungen haben immer einen ursächlichen und notwendigen Zusammenhang mit dem Ressourceneinsatz. Das ist das Geheimnis der neuen Verwaltungssteuerung.

I.: Um so irritierender wird das, wenn man davon ausgehen muss, dass die Regionen eigentlich das Budget haben sollten und dann gesagt wird, aber nein, über diesen Teil des Budgets entscheiden wir im Ministerium, das kriegt ihr gar nicht. Das läuft auseinander und die politische Zielsetzung ist nicht erreichbar.

K.: Die Halbheiten werden – befürchte ich – wieder dazu führen, dass das eigentlich intendierte Ziel nicht erreicht wird.

10. An Stelle eines Nachwortes

Eine derartige Ausarbeitung kann nur mit Beratung und Hilfe von sachkundigen und kollegialen „Unterstützern“ erfolgen. An erster Stelle danke ich meinen Interviewpartnern:

Herrn Abteilungsdirektor a.D. und Leitenden Schulamtsdirektor a.D. Klaus Tümmler, mit dem ich eine Zeitlang gemeinsame Arbeit im „Hauptpersonalrat der Lehrer“ – die weibliche Form war noch nicht eingeführt – geleistet habe, er als Vorsitzender, ich als „einfaches“ Mitglied, dessen Berufsleben sich immer wieder mit meinem kreuzte, nicht zuletzt in den 90er Jahren, in den Zeiten der Umstrukturierung und Umorganisation der Schulaufsicht in Hessen

Herrn Leitenden Ministerialrat a. D. Franz Köller, der als Jurist im Ministerium in der Lage war, die häufig unstrukturierten pädagogischen Konzepte auch aus meiner Feder zu ordnen und Ihnen einen rechtlichen Rahmen zu geben

Herr Direktor an einer Gesamtschule Albert Schobbe, den ich aus vielen Arbeitszusammenhängen kenne und der sich, unterstützt vom Kollegium, mit der Weibelfeldschule in den letzten Jahren an von mir verantworteten Projekten, dem BLK-Modellversuch „Selbstwirksame Schule“ und dem „INIS-Projekt“ der Bertelsmann-Stiftung beteiligte.

Ich danke Herrn Ministerialdirektor a. D. Bernd Frommelt für Gespräche und Materialien, die mich in der Arbeit weiter brachten, Herrn Dr. Pyschik und Herrn Dr. Jungblut, die mir Zugang zu unterstützenden Materialien gewährten.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Leitenden Schulamtsdirektor Manfred Don, der mit seinem beruflichen Hintergrund wertvolle Ratschläge hinsichtlich der Darstellung der Entwicklung der Schulaufsicht im historischen Teil geben konnte, den Herren Leitenden Schulamtsdirektoren Volker Blum und Heinz Kipp, die mich bei den Teilen zu den internationalen Entwicklungen und der Entwicklung der Bildungsregionen unterstützten.

Kritisch begleitet hat mich Herr Dr. Peter Döbrich vom Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung, dessen Beratung im Zusammenhang mit den Projekten am DIPF wichtig war.

Nicht zuletzt gilt mein Dank den beiden Gutachtern, Herrn Prof. Messner und Herrn Prof. Krause-Vilmar, ohne deren Bereitschaft, mich zu begleiten, zu beraten und zu unterstützen, diese Arbeit nicht zu Stande gekommen wäre.

Ein abschließender Dank gilt meiner Frau und meinem Sohn Robert, die mich beraten und unterstützt und mit Geduld und Verständnis begleitet haben.

11. Quellen:

1. Gesetze

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1)
zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2002 (BGBl. I S.1822)

Verfassung des Landes Hessen v. 1.12.1946 (GVBl. S. 229) zul.g.d.G.v.20.03.1991
(GVBL S. 102)

Gesetz über die Unterhaltung und Verwaltung der öffentlichen Schulen und die
Schulaufsicht (Schulverwaltungsgesetz - SCHVG-) vom 28. Juni 1961 (GVOBl. S.
87)

Schulverwaltungsgesetz .vom 29.März 1969 (GVOBl. Teil I S. 44)

Schulverwaltungsgesetz vom 30. Mai 1969 (GVBl.I S. 88), zuletzt geändert durch
Gesetz vom 15. Dezember 1975 (GVBl. I S. 300)

Hessisches Schulgesetz v. 30. 06.1992 (GVBl Teil I S. 233)

Hessisches Schulgesetz in der Fassung v. 15. Mai 1997 (GVBl. I S. 143)

Hessisches Schulgesetz vom 17.Juni 1992 zuletzt geändert durch das Gesetz vom
30. Juni 1999 (GVBl. I S. 354)

Hessisches Schulgesetz in der Fassung v. 2. August 2002 (GVBl. II 72 – 123)

Hessisches Schulgesetz in der Fassung v. 29.11.2004 GVBl. I S. 330/351§ 99b
"Institut für Qualitätsentwicklung")

Hessisches Lehrerbildungsgesetz v.29.11.2004 (GVBl. I S. 330)

Gesetz zur abschließenden Regelung von Einzelfragen aus Anlass der kommunalen neue Gliederung vom 26.10.1976 (GVBl. Nr. 23 S. 428)

Gesetz zur Neuordnung der Regierungsbezirke und der Landesplanung, v. 15. 10. 1980 (GVBl.S. 219)

Gesetz zur Neugliederung des Lahn-Dill-Gebiets und zur Übertragung von weiteren Aufgaben auf kreisangehörige Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern sowie zur Regelung sonstiger Fragen der Verwaltungsreform v. 10.07.1979 (GVBl. II S.330-39)

Gesetz zur Eingliederung von Sonderverwaltungen (Eingliederungsgesetz) vom 14. Juli 1977 (GVBl. II 300-17 S. 319)

Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2004. Einzelplan 04 für den Geschäftsbereich des Hessischen Kultusministeriums

2. Verordnungen und Erlasse

Vorläufige Richtlinien für die Förderstufe. Erlass des Hessischen Kultusministeriums vom 18.12.1967 – erschienen nicht im Amtsblatt sondern als Arbeitspapier des Kultusministeriums. Die Förderstufen-Richtlinien wurden erst im Amtsblatt 4/1972 (Erlass v. 14.03.1972 Az. EI5 –120-04-909) veröffentlicht und verbindlich.

Hessischen Landkreisordnung i. d. F. des Gesetzes vom 30. August 1976 geändert durch das Eingliederungsgesetz vom 14. Juli 1977 (GVBl. I S. 321)

Verordnung über die Errichtung eines Staatlichen Schulamtes im Landkreis Bergstraße und Verordnung über die Errichtung eines Staatlichen Schulamtes in der Landeshauptstadt Wiesbaden vom 17. Februar 1977 (GVBl. I S.116)

Vierte Verordnung über die Organisation der Schulaufsicht vom 8. September 1979 (GVBl II S. 72-80)

Bekanntmachung der Neufassung der hessischen Landkreisordnung. (HKO) vom 12. Februar 1981 auf Grund des Artikels 9 des Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 4.7.1980 (GVBl S. 219)

Der Hessische Minister des Innern, Erlass vom 2. Februar 1981 – Amtsblatt 16-3

Der Hessische Kultusminister „Schulaufsicht in Hessen – Leitlinie mit Orientierungscharakter“, Amtsblatt 7/1984

Der Hessische Kultusminister „Geschäftsordnung für das Staatliche Schulamt“ 6. März 1985, Amtsblatt 3/85

Der Hessische Kultusminister „Aufgabenplan für das Staatliche Schulamt“ 6. März 1985, Amtsblatt 3/85

Der Hessische Kultusministeriums: Hinweise zur Bearbeitung und Realisierung der Schulprogramme an hessischen Schulen. Erlass vom 10.7.1999, Amtsblatt 8/99

Der Hessische Kultusministerium , Amtsblätter 1/2002 , 4/2003, 6/2005

3. Landtagsprotokolle und Drucksachen

Stenografisches Protokoll 59. Sitzung des Landtages, 2. Lesung des „Eingliederungsgesetzes“, 8. Wahlperiode Drucksache 8/3500, Wiesbaden

Stenografisches Protokoll der 24. Sitzung des Hessischen Landtags vom 12. September 1984, Wiesbaden

Stenografisches Protokoll der 31. Sitzung der 11. Wahlperiode vom 31.10.1984 Drucksache 11/2168 „Gesetz zur Ausgliederung der Staatlichen Schulämter“, Wiesbaden

Stenografisches Protokoll Hessischer Landtag der 68. Sitzung der 14. Wahlperiode vom 14.5.1997, Wiesbaden

Stenografische Protokolle der Landtagssitzungen der 2. und 3. Lesung zum 3. Qualitätssicherungsgesetz. 50. und 53. Sitzung am 23. und 26.11.2004 DS 16/2824 und 16/2854, Wiesbaden

Stenografisches Protokoll der 61. Sitzung des Hessischen Landtages/ 16. WP vom 22.2.2005, Wiesbaden

Antwort der Landesregierung auf den dringlichen Bericht Antrag der Abg. Priska Hinz (Bündnis 90/Die Grünen) und Fraktion betreffend Aufwendungen des Landes Hessen durch die Einführung von SAP/R3. Drucksache 15/4559 2002, Wiesbaden

4. Weitere Quellen (keine alphabetische Reihenfolge)

4.1. Vereinigung der Schulaufsichtsbeamten des Landes Hessen e.V.

Protokoll der Vorstandssitzung der Vereinigung der Schulaufsichtsbeamten des Landes Hessen e.V. " am 29.7.1982, Hanau (Anmerkung: Die Geschäftsstelle ist der gewählten Vorsitzenden der hessischen Vereinigung zugeordnet und befindet sich in Hanau).

Protokoll der „ Vereinigung der hessischen Schulaufsichtsbeamten des Landes Hessen " vom 9. Mai 1985, Hanau

Vereinigung der Schulaufsichtsbeamtinnen und Schulaufsichtsbeamten des Landes Hessen e.V. Thesenpapier zur Rolle der Schulaufsicht im Prozess der Qualitätsentwicklung. März 2004, Hanau

4.2 Parteipolitische Grundlagen

Die Grünen, Landesprogramm Hessen. Wiesbaden 1990

Koalitionsvereinbarung für die 14. Wahlperiode des Hessischen Landtags zwischen Bündnis90/Die Grünen und der SPD 1995 – 1999, Wiesbaden 27. März 1995

Kommunalpolitische Leitlinien der SPD Hessen "Unsere Zukunft. Unsere Region".
Beschlossen auf dem kommunalpolitischen Landesparteitag der SPD Hessen am
26.11. 2005. SPD Landesverband, Wiesbaden 2005

4.3 Interne Materialien

„LOSS“ - Leitgedanken und Orientierungshilfen für Schulleitung und Schulrat.
Anregungen und Ergebnisse aus vier Grundsatztagungen des hessischen
Kultusministers mit Schulleitern und Schulaufsichtsbeamten. Hrsg.: der Hessische
Kultusminister , Wiesbaden 1987

Protokoll der 316. Sitzung des Schulausschusses der KMK am 7./8.12.1995 in
München, Bonn

Anlage zum Protokoll OECD/CERI/IEA (91)1, Paris 6.März 1991 zur Tagung „ Die
Rolle der zentralen Inspektionen bei der Evaluation von Schulen.“ Straßburg, 1. bis
3.10.1990 KMK - internes Papier. Bonn

Zentrale Budgetierungs- und Controllingstelle. Leistungsindizes der Staatlichen
Schulämter im Jahre 2005. – Internes Papier, Staatliches Schulamt Frankfurt

4.4 Materialien zur Verwaltungssteuerung

Verwaltungsreform in Hessen - Bilanz und Ausblick. Hessisches Ministerium des
Innern, Zentraler Arbeitsstab Verwaltungsreform "Landesverwaltung - Hessen 2000":
- Wiesbaden, Oktober 1998

Hessisches Ministerium der Finanzen. Gesamtprojektleitung " Neue
Verwaltungssteuerung" : Konzept zum Kontraktmanagement in der hessischen
Landesverwaltung. Stand: Juni 2003, Wiesbaden

Gesprächskreis Schulentwicklung in Deutschland. 3. Thema: "Balancen der
Verantwortungen: Steuerung der Schulentwicklung". Dokumentation für die
Teilnehmer am Gesprächskreis. Bertelsmann-Stiftung 2002. Gütersloh

Rolff, H.G.: Evaluation eines Projektes der Bertelsmann-Stiftung mit dem Titel „International Network of Innovative Schoolsystems“, Dortmund, Oktober 2000.

North Lanarkshire Council. Department of Education 1998: Broschüren u.a. „Quality Framework“ Standards & Quality Reports, Motherwell/Schottland

Orientierungsrahmen "Schulqualität" in Niedersachsen. Qualitätsbereiche und Qualitätsmerkmale guter Schulen. Niedersächsisches Kultusministerium in Zusammenarbeit mit dem Niedersächsischen Landesinstitut für Schulentwicklung und Bildung. Hannover, Dezember 2003

Oelkers, J.: "Qualitätsmanagement": leeres Wort oder gehaltvolles Programm? - Vortrag auf der Tagung "Qualitätssicherung an Schulen " Baden/Schweiz, Aargauische kantonale Lehrerinnen- und Lehrerkonferenz, 27.11.2003

Vosskühler, Dr. R., Innere und äußere Schulangelegenheiten. Vortrag vor dem Kulturausschuss des Deutschen Landkreistages am 2.5.2002 in Heinsberg

Blum, V., Männle, A., Präsentation „Bildungsregion“ Januar 2004. Internet unter www.schule-gemeinsam-verbessern.de Staatliches Schulamt Rüsselsheim – keine Druckfassung.

Schulamtsprogramm. Schuljahre 2003/04 und 2004/05. Hrsg. Staatliches Schulamt für den Landkreis Hersfeld-Rothenburg und den Werra-Meißner-Kreis. Bebra 2004

Arbeitsprogramm des Staatlichen Schulamtes für den Landkreis Groß-Gerau und den Main-Taunus- Kreis. Rüsselsheim, September 2003

4.5 Interviews

Experten- und Zeitzeugeninterviews mit Herrn LMR a.D. Franz Köller, Herrn AD a.d. und LSAD a.D. Klaus Tümmler, Herrn Direktor a. e. Gesamtschule Albert Schobbe (s. Anhang).

12. Literaturverzeichnis

- Ahrling, I., Messner, R.: Hessische Versuchsschulen – eine Bilanz. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Hessischen Kultusministeriums nach dem ersten Durchgang von sechs Schülerjahrgängen. Februar 2003 - Veröffentlichung in Vorbereitung.
- Avenarius, H., Heckel, H.: Schulrechtskunde, 7. Auflage, Neuwied 2000
- Bastian, J. Schulentwicklung in der Region oder: Schulentwicklung ist mehr als die Entwicklung der einzelnen Schule. in: Pädagogik Heft 7.8. Weinheim 2000
- Baumert, J., Lehmann, R. u. a TIMSS – Mathematisch-naturwissenschaftlicher Unterricht im internationalen Vergleich. Deskriptive Befunde. Opladen 1997
- Baumert, J., Bos, W. & Lehmann, R. TIMSS/III. Dritte internationale Mathematik- und Naturwissenschaftsstudie - mathematische und naturwissenschaftliche Bildung am Ende der Schullaufbahn (zwei Bände), Opladen 2000
- Becker, H.: Die verwaltete Schule (1954) zitiert aus: Recht der Jugend und des Bildungswesens. Zeitschrift für Schule, Berufsbildung und Jugenderziehung. Neuwied 2/1993
- Bestgen, R. Die Einführung der neuen Verwaltungssteuerung in der hessischen Landesverwaltung - ein Werkstattbericht. Hessisches Ministerium der Finanzen, Wiesbaden. Stand: 1. März 2002
- Bildungsgesamtplan. Kurzfassung. Hrsg.: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung: Bonn 1973. Die Langfassung in zwei Bänden erschien Stuttgart 1973
- Blum, V., Männle, A.: Wie gut ist unser Staatliches Schulamt? – EBIS als Messinstrument der Qualität schulaufsichtlicher Leistungen. In: Zeitschrift "Schulmanagement " Heft 3/2005, München

Brackhahn, B. Brockmeyer, R., Gruner, P. (Hrsg.): "Schulaufsicht und Schulleitung Band 5 der Reihe „Qualitätsverbesserung in Schulen und Schulsystemen – QuiSS“, Neuwied 2004

Bundesministerium für Bildung und Forschung. Referatsöffentlichkeitsarbeit. Reihe Bildungsforum 2. "Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA-Staaten. Berlin. Juli 2003

Burkard Chr./Rolf, H.G., Steuerleute auf neuem Kurs ? Funktionen und Perspektiven der Schulaufsicht für die Schulentwicklung. Jahrbuch der Schulentwicklung, Bd.8, Weinheim 1994

Dalin, P.: Theorie und Praxis der Schulentwicklung. Neuwied 1999

Das Neue Lexikon der Pädagogik, Freiburg 1970

Dedering, K., Kneuper, D., Tillmann, K.J.: Was fangen "Steuerleute" in Schulministerien mit Leistungsvergleichsstudien an? Eine empirische Annäherung. Zeitschrift für Pädagogik-49. Jahrgang 2003 – 47. Beiheft

Dedering, K./Tillmann, K.-J. „ Qualitätsentwicklungen auf dem Prüfstand – die Arbeit des INIS-Netzwerkes der Bertelsmann-Stiftung. Bielefeld, Mai 2005

Deutscher Bildungsrat. Empfehlungen der Bildungskommission. Teil I Verstärkte Selbstständigkeit der Schulen und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern. 30. Sitzung der Bildungskommission am 23.5.1973 in Bonn, Bundesdruckerei

Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.), Pisa 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen 2001

Der gute Lehrer. Veröffentlichungen des Hessischen Kultusministers. Wiesbaden. 1990

Die Amtsführung des Lehrers. Schulrecht.

Ausgabe für das Land Hessen; Düsseldorf. 1. Auflage 1993

Diederich, J.: "Die Landschulreform im Spiegel der Pädagogischen Zeitschriften".

Weinheim 1967

Döbrich, P., O'Neill, Schnell, H., Schratz, M.: Qualitätspartnerschaft der Regionen - Europäische Indikatoren zu Schulentwicklungsplanung und deren Evaluation. Ein Sokrates 6. 1 Projekt der EU in 5 europäischen Ländern. Abschlussbericht. Zu beziehen über das Deutsche Institut für Internationale Pädagogische Forschung. Frankfurt 2003

Dubs, R.: eine neue Form der Schulaufsicht. Im Spannungsfeld Zwischenberatung und Kontrolle in: Schulleitung und Schulentwicklung, Berlin, 2/2003

Europäische Kommission. Generaldirektionsbildung und Kultur "Bericht über die Qualität der schulischen Bildung in Europa. 16 Qualitätsindikatoren. " - Bericht auf der Grundlage der Ergebnisse des Arbeitsausschusses "Qualitätsindikatoren", Brüssel, Mai 2000

European Commission proposes 5 European benchmarks for education and training systems in Europe, Brussels, 20 November 2002, IP /02 / 1710

Friedeburg, L. von: " Bildungsreform in Deutschland. Geschichte und gesellschaftlicher Widerspruch ", Frankfurt 1989

Frommelt, B. (Hg.) Beispiel Förderstufe. Probleme einer strukturverändernden Reform und ihrer wissenschaftlichen Begleitung. Frankfurt, 1980

Führ, Chr.: Schulpolitik in Hessen (1945 – 1994) in: Bildungsgeschichte und Bildungspolitik, Frankfurt am Main, 1997

Fullan, M.: The new meaning of educational change. Irwin Publishing Ltd., Toronto, 2001

Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte. Bd. III 1800 – 1870. Hrsg. Von K.-E. Jeismann und P. Lundgreen. München 1987

Hentig, Hartmut von: Die Schule neu denken. München 1993

Hepp, G. F. und Weihnacht, P.-L.: Wieviel Selbstständigkeit brauchen Schulen. Neuwied 2003

Hesselberger, D.: Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung; Neuwied 1975

Hofgeismarer Protokolle. Nummer 295/1991, herausgegeben von der Evangelischen Akademie 3520 Hofgeismar.

Hopf, Chr. u.a.: Schulaufsicht und Schule. Eine empirische Analyse der administrativen Bedingungen schulische Erziehung, (eine Veröffentlichung des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung) Stuttgart 1980

Jenkner, S.: Die Schule in der freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik, Landeszentrale für Politische Bildung, Hannover 1980

Kempowski, W.: „Heile Welt“, München 1998

Knauss, G.: Neue Wege in der Schulaufsicht. In: Zeitschrift Schulverwaltung Bayern. Nummer 3, Neuwied 2002

Kaplan,R./Norton,D.: Balanced Scorecard. Strategien erfolgreich umsetzen. Stuttgart 1997

Klieme, E. Döbrich, P. u.a.: Auf dem Weg zu einem integrierten System der Qualitätssicherung für Schulen. In: Avenarius, H. Klemm, K., Roitsch, J. (Hrsg.): Bildung: Gestalten-Erforschen-Erlesenen, Neuwied und München 2005

Köller, F.: Die Entwicklung des Schulrechts in Hessen in der Zeit von 1988 – 1993. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 42. 1994

Koch, R.: Plädoyer für einen Bildungssystem der Spitzenklasse in: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Zukunft gewinnen - Bildung erneuern. München 1999

Koch, R. in „reform@tiv - E Government und Neue Verwaltungssteuerung in Hessen 6. Jg. Juni 2005, Wiesbaden

Köller, O.; Trautwein, U.: Schulqualität und Schülerleistungen. Evaluationsstudie über innovative Schulentwicklung an fünf hessischen Gesamtschulen. Weinheim und München 2003.

Köster, H. L.: Produktive Schulaufsicht in: Pädagogische Rundschau 1957/58, Ratingen

KMK - "Vereinbarung über Bildungsstandards für den Primarbereich (Jahrgangsstufe 4)" - Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 15.10.2004"

Lassnig, L. Zentrale Steuerung in autonomisierten Bildungssystemen in: Die Vielfalt orchestrieren. Steuerungsaufgaben der zentralen Instanz bei größerer Selbstständigkeit der Einzelschulen. Innsbruck-Wien-München, 1999

Leithwood,, K.: Educational Accountability:The State of the Art. Gütersloh 1999

Liket, Th. Freiheit und Verantwortung. Das niederländische Modell des Bildungswesens, Gütersloh 1993.

Lohmann, A.: Führungsverantwortung der Schulleitung. Handlungsstrategien für eine innere Schulentwicklung. Neuwied, 1999

Lohmann, A., Schillig, S.: Über Schulentwicklung und die zukünftige Rolle staatlicher Schulaufsicht. In: Rolff, H.-G., Schmidt, H.-J.: Brennpunkt Schulleitung und Schulaufsicht. Konzepte und Anregungen für die Praxis. Neuwied, 2002

Luhmann, N.: Schriften zur Pädagogik. Frankfurt am Main, 2004

Maes, Bart, Vereecke, Els Zaman, Martine (Hrsg.): Inspectorates of Education in Europe. A descriptive study. Dienst voor Onderwijsontwikkeling und SICI – darin enthalten u.a. Irmtraut Hars und Herbert Schnell „Hessen“. Brüssel, Utrecht 2002

Messner, R.: Was Bildung von Produktion unterscheidet - oder die Spannung von Freiheit und Objektivierung und das Projekt der Bildungsstandards. In: Die Deutsche Schule , 8. Beiheft „Bildung und Standards“. Weinheim 2004

Möller, K. P. in: Die Konstituierung des Landes "Groß-Hessen " vor 50 Jahren. Hessische Schriften zum Föderalismus und Landesparlamentarismus Nr. 6 - Hessischen Landtag, Wiesbaden 13.10.1995

Müller-Kinet, H.: Der Weg zur stärksten Partei 1945 bis 1995. In: von Heidenreich, B. und Wolf, W. (Hrsg.): CDU Hessen. Oranienbaum 1995

Nath, A. u.a. "Der historische Pygmalioneffekt der Lehrergenerationen im Bildungswachstum von 1984 bis 1993 " in: Zeitschrift der Pädagogik, Jg.50, Heft 4 Weinheim 2004

Poschardt, D. Die Berufsrolle des Schulrat. Pädagoge oder Beamter. Hannover 1980

Recum, H.von: Bildungspolitische Steuerung oder die Kunst, das Unmögliche möglich zu machen. Mskrpt. Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Frankfurt am Main, 1997 ISBN 3-88494-191-7

Recum, H.von: Bildungsökonomie im Wandel. Braunschweig 1978

Roediger, H.: "Modellregion Frankfurt " - ein Kooperationsprojekt zwischen den Unterstützungssystemen Pädagogisches Institut, Staatliches Schulamt und Studienseminare. In: Die Vielfalt orchestrieren. Steuerungsaufgaben der zentralen Instanz bei größerer Selbstständigkeit der Einzelschulen. Innsbruck-Wien-München 2000

Rolff , H.G./ Schmidt, H.G.: " Brennpunkt Schulleitung und Schulaufsicht". Neuwied, 2002

Rolff, H.G.:, Selbstorganisation, Gesamtsteuerung und Koppelungsprobleme. Neuwied, 1998

OECD/CERI-Regionalseminar für deutschsprachige Länder 2001. Dokumentation. Innsbruck 2002

Rommel; H.G. (Hrsg): Förderstufen in Hessen. Stuttgart 1969

Rosenbusch, H.S.: Lehrer und Schulräte. Ein strukturell gestörtes Verhältnis. Berichte und organisationspädagogische Alternativen zur traditionellen Schulaufsicht. Schriftenreihe " Erziehung, Unterricht, Schule " i. V. m. dem BLLV, hrsg. von Max Liedke, Bad Heilbrunn 1994

Schwartz, E.: Der Schulrat kommt! In: Westermanns Pädagogische Beiträge, Braunschweig 1955

Schratz, M.: Die Schulaufsicht und die teilautonome Schule. in: Brennpunkt Schulleitung und Schulaufsicht. Neuwied 2004

Schnell, H.: Schulaufsicht in Hessen: Weichenstellung für das Jahr 2000, Schulrecht Hessen Erg.Lfg.92 Sammlung „Schulleitung und Schulverwaltung“ K 14.4 2002

Schnell, H.: ESSE und QPR. Zwei europäische Projekte zur Qualitätsentwicklung und ihr Kontext zur Schulaufsicht. Zeitschrift " Schulmanagement " Heft 3 München 2004

Schulaufsicht in Hessen. Hrsg: Der Hessische Kultusminister, Wiesbaden, 1986

Schulprogramm und Evaluation in Hessen, hrsg. als CD vom Hessischen Landesinstitut für Pädagogik, Wiesbaden 2002

SICI, Evaluation of Mathematics Teaching in Secondary Schools. Utrecht 2002

Siedenkopf, H.: Schulträgerschaft und kommunale Gebietsreform in : Recht der Jugend und des Bildungswesens, Heft 1 Neuwied 1979

Standaert, Roger,,: Inspectorates in Europe. A critical analysis. Utrecht 2000 (als SICI-Broschüre) Buchfassung: Uitgeverij Acco, Leuven, Belgien. ISBN 90-334-4792-4 2004

Stein, E.: " Schul- und verfassungsrechtliche Aspekte der Förderstufen in Hessen " in: Frommelt, B. " Beispiel Förderstufe. Probleme einer Struktur verändernden Reform und ihrer wissenschaftlichen Begleitung. " Frankfurt am Main, 1980

Stein, E. " Vorschläge zur Schulgesetzgebung in Hessen“. Frankfurt am Main 1950

Stern, C., Döbrich, P. (Hrsg.) Wie gut ist unsere Schule? Selbstevaluation mit Hilfe von Qualitätsindikatoren. Gütersloh 1999

Stern, C., Mahlmann, J., Vaccaro, E. (Hrsg.),

1. Vergleich als Chance. Schulentwicklung durch internationale Qualitätsvergleiche - Grundlagen. Gütersloh 2003

2. Spieglein, Spieglein. Schulentwicklung durch internationale Qualitätsvergleiche - erste Erfahrungen. Gütersloh 2004

Stryck, T.,: Autonomie und Schulträger. Über die Entwicklung aus kommunaler Sicht.
In: Daschner, P., Rolff, H.-G., Stryck, T., Schul Autonomie-Chancen und Grenzen
Impulse für die Schulentwicklung. Weinheim und München 1995

Terhart, E.: Qualität und Qualitätssicherung im Schulsystem. Hintergründe -
Konzepte- -Probleme. Zeitschrift für Pädagogik, 6/2000. Weinheim

Verfassung des Landes Hessen und Grundgesetz für die Bundesrepublik
Deutschland mit einer Einführung und einem Anhang. 55. neubearbeitete Auflage.
Hessisches Kultusministerium, Wiesbaden 2002

Terhart, E.: Zwischen Aufsicht und Autonomie. Geplanter und ungeplanter Wandel im
Bildungsbereich. Neue Sammlung 40. Seelze-Velber 2000

Weiß, M.: Mehr Ressourcen = mehr Qualität? In: Böttcher, W.; Weißhaupt, H. ,
Weiß, M. (Hrsg.) Wege zu einer neuen Bildungsökonomie. ,Weinheim und München,
1997

Weiß, M.: Quasi-Märkte im Schulbereich. Eine ökonomische Analyse. In: Oelkers, H.
(Hrsg.): Zukunftsfragen der Bildung. 43. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik,
Weinheim 2001

Weiß, M.: Neue Steuerungsmodelle im Bildungswesen - internationale
Forschungsbefunde. In: "Neue Steuerungsmodelle im Bildungswesen - Folgen für
Aufgaben und Qualifizierung von Bildungsverwaltern"-Dokumentation der 22. DGBV-
Jahrestagung. Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung. Frankfurt am Main
2002

Zilien, J. Der Schulpolitiker. Politisches Wirken und Ideale eines Nachkriegspolitikers
Hrsg. Von A. Hedwig und G. Menk, Marburg 2004