

# Forschungsprojekt Bildungssteuerung

## Stand und Konsequenzen der Einführung der NVS im Weiterbildungsbereich des Hessischen Kultusministeriums

Hans-Peter Hochstätter

Im Bereich der schulischen und außerschulischen Weiterbildung im Hessischen Kultusministerium ist ab dem Jahr 2000 begonnen worden die „Neue Verwaltungssteuerung“ (NVS) einzuführen. Ab dem 1. Juli 2003 ist unser Bereich budgetiert, in drei Jahren sollen wir mit dem Produkthaushalt beginnen. Für die Planung eines Projekts Bildungssteuerung dürfte ein Rückblick, eine Beschreibung des Standes und ein erster Ausblick auf sich abzeichnende Entwicklungen<sup>1</sup> hilfreich sein.

### Inhaltsverzeichnis

1	Von der NVS zur Bildungssteuerung.....	3
2	Stand der Einführung .....	4
2.1	Allgemeine Ausgangspunkte für den Öffentlichen Dienst.....	5
2.2	Theoretische Bestimmungen als Ergebnis der Vorbereitungsphase.....	5
2.2.1	Dezentralisierung in Richtung auf die Bildungsorganisation der SfE.....	5
2.2.2	Pädagogische Outputsteuerung .....	6
2.2.3	Aktivierung durch Wettbewerb und Kundenorientierung .....	6
2.3	Welcher Stand ist in der Definitionsphase erreicht? .....	6
2.3.1	Schulen für Erwachsene .....	6
2.3.2	Außerschulische Weiterbildung.....	7
2.4	Stand der Arbeitsgruppen Budget, Schulprogramm und Qualitätsentwicklung.....	9
2.4.1	Projektstruktur .....	9
2.4.2	Bestandsaufnahme bis Juni 2003.....	9
2.4.3	Begleitprojekt „Pädagogische Entwicklungsbilanz“ .....	10
2.5	Was wird in der Optimierungsphase verlangt? .....	10
3	Grenzen und Möglichkeiten.....	11
3.1	Grenzen durch bestehende Strukturen und eingelebte Praktiken.....	11
3.1.1	Schule heute .....	11
3.1.2	Strukturen und Prozesse der Schule.....	12
3.1.3	Das Inputspiel diktiert die Regeln .....	12
3.2	Grenzen und Möglichkeiten der bisher geplanten Kostenrechnung .....	13
3.2.1	Steuerungsgrenzen .....	13
3.2.2	Welche Vorteile sind dennoch erreicht? .....	14
3.2.3	Vom Schulvergleich zur Rational Choice .....	14

---

<sup>1</sup> Ich verweise in diesem Zusammenhang auch auf die Präsentation des Projektleiters Reinhard Jenkner: „Standort und weitere Schritte auf dem Weg zur ergebnisorientierten Budgetierung“.

3.3	Grenzen einer quantitativen Outputsteuerung .....	14
3.3.1	Geld als Steuerungsmedium .....	16
3.3.2	Verantwortungszusammenhang der Evaluation.....	17
4	Auswirkungen und Kontextänderungen.....	17
4.1	Weiterentwicklung der SfE.....	17
4.1.1	Schulprogramm.....	17
4.1.2	Evaluation .....	17
4.1.3	Ansätze zu einem qualitativen und studierendenorientierten Berichtssystem .....	18
4.1.4	Landesweite Prüfungen .....	18
4.1.5	Lehrpläne der SfE / Konzeption digitaler Unterricht .....	18
4.2	Welche strukturellen Veränderungen der SfE bahnen sich an? .....	19
5	Ziel- und Steuerungssystem .....	20
5.1	Anforderungen an Steuerung über Zielvereinbarungen.....	20
5.2	Strategisches Management.....	21
5.3	Zielsystem der KGSt.....	21
5.4	Welches Ziel- und Steuerungssystem eignet sich für die SfE?.....	22
6	Planungen .....	22
6.1	Eine erste Sammlung von Fragen für das Entwicklungsprojekt.....	22
6.2	Forschungs- und Beratungsprojekt.....	24
6.2.1	Sitzungsthemen Planungsworkshop am 16. April.....	24
6.2.2	Welche Fragen sind für einen Projektauftrag zu klären? .....	24
6.2.3	Projektvereinbarung .....	25
6.3	Forschungsprozess und weitere Einführung der NVS.....	25
6.4	Parallelveranstaltungen in 2003 - 2004.....	25
6.4.1	Workshop zur Zielvereinbarung .....	25
6.5	Seminar der Lehrplangruppen und AG Digitaler Unterricht .....	25

#### Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Gegenwärtige Projektstruktur .....	9
Abbildung 2	Aufgaben der Optimierungsphase .....	11
Abbildung 3	Wie erfolgt die Inputsteuerung?.....	15
Abbildung 4	Folgen einer Outputsteuerung?.....	15
Abbildung 5	Strukturwandel der hessischen SfE.....	19
Abbildung 6	Das Zielsystem der Balanced Scorecard nach Kaplan/Norton.....	21
Abbildung 7	Zielsystem der KGSt .....	22
Abbildung 8	Schematischer Überblick über den Weiterbildungsbereich im HKM.....	25

## 1 Von der NVS zur Bildungssteuerung

Als Organisationseinheit wird hier vor allem von der schulischen Weiterbildung, den SfE als landesweiter Schulverbund mit eigenem Bildungsweg und eigener Schulaufsicht in der Zentralstelle SfE, ausgegangen. Der „Zweite Bildungsweg“ hat sich - wie andere Schulbereiche auch - ausdifferenziert und entwickelt sich zur landesweiten Bildungsorganisation. Die Einzelschulen sind organisatorische Untereinheiten. Ähnlich wie die Berufskollegs in NRW<sup>2</sup> sind die meisten SfE keine monofunktionalen Schulen, sondern „schulische Dienstleistungszentren“, die unterschiedliche Schulformen mit entsprechend unterschiedlichen Funktionen unter einem Dach vereinen. Dies wird durch die Schulentwicklung für diesen Bereich, die einerseits die Bildung von Verbundschulen in Frankfurt, Kassel und Wiesbaden vorsieht und andererseits Außenstellen von bestehenden Stammschulen in Bad Hersfeld, Michelstadt und Groß-Gerau eingerichtet hat, noch unterstrichen. Die professionellen Akteure in diesem Bereich sind die Lehrerinnen und Lehrer, die Schulleiterinnen und Schulleiter, die Fachkräfte der Bildungsverwaltung. Die Studierenden sind als aktive Teilnehmer am Lernprozess, die im Fall der SfE als mündige Bürgerinnen und Bürger freiwillig die Schulen für Erwachsene besuchen, in den Akteursbegriff mit einzubeziehen.

Die Ausgangsfrage war und ist immer wieder: *Worum geht es bei der NVS?* Es geht um Modernisierung des Staates, um einen handlungsfähigen Staat, der bessere Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger erbringt und effektiver und effizienter arbeitet. Das Mittel dazu ist eine neue Steuerung der Verwaltung, in der Geld zum Steuerungsinstrument wird. Daher soll der Ressourcenverbrauch dort erfasst werden, wo er entsteht, und die erzeugten Leistungen sollen dazu in Relation gesetzt werden. Die Betriebswirtschaft zieht in die Verwaltung und die Schulen ein. Mit SAP R/3 wird ein neues Berichtssystem über Finanzströme und staatliche Leistungen geschaffen. Doch der wirksame und wirtschaftliche Einsatz staatlicher Mittel kann nicht allein auf der Ebene der Finanzen erreicht werden. Die Fachsysteme haben eine Eigendynamik, die auf Grund von Umwelterwartungen und Interventionen weiterhin anwachsende Kosten produzieren. Gesetzgeber und Regierung können finanzielle Vorgaben machen, doch sie werden sich nur durchsetzen können, wenn finanzielle, fachliche und politische Steuerung verbunden werden. Dies zwingt jeden Beobachter, die Funktion und die Entwicklungslogik der Systeme zu analysieren und zu reflektieren, wie die Verwaltungsreform in das System implementiert werden kann. Es geht um die Umgestaltung von sozialen Systemen mit hoher organisierter Komplexität und einer eigenen Geschichte, es geht um nichttriviale Systeme. Die Entwicklung der letzten Jahrzehnte hat gezeigt, dass Staatsmodernisierung in den staatlichen Systemen weder durch zentralistische Anordnung noch liberalistische Dezentralisierung gelungen ist. Spätestens durch PISA hat die gesamte Gesellschaft erkannt, dass das Bildungssystem in einer tiefen Krise steckt. Die Ursachen dieser Funktionsstörung sind m. E. noch nicht ausreichend aufgedeckt. Mit der alten Steuerung können wir nicht mehr viel anfangen, weil sie als ergebnisblindes System die Krise mitverursacht hat, aber auch Reformansätze aus den 90er Jahren nach dem Motto „Lasst hundert Blumen blühen!“ brachten keine Rettung, sondern haben die Krise noch verschärft. Um der „Logik des Mißlingens“ (Dörner 1989)<sup>3</sup> zu entkommen, braucht es ganz offensichtlich komplexere Strategien.

NVS ist dem Namen nach Steuerung der Verwaltung. Über die Verwaltung wird ein Fachsystem gesteuert, in unserem Fall soll die Bildungsverwaltung das Bildungssystem steuern. Das schulische Bildungssystem besteht in der Grundstruktur aus dem HKM und den Schulen. Die Schule ist eine Organisation für Unterricht (durchgeführt von Unterrichtsexperten im Interaktionssystem Unterricht). Schon hier wird ersichtlich, dass es in der Schulorganisation mit einer Verwaltungssteuerung kaum getan sein dürfte, auch wenn organisatorische Prozesse der Schule wie Verwaltungsprozesse abgebildet bzw. konfiguriert werden können. Wenn man den operativen Kern von Schule in die Beobachtung einbezieht, dann geht es um die Organisation und Durchführung von Bildungsprozessen. Wer die NVS auf die Bildungsverwaltung beschränken wollte, würde sich lächerlich machen, weil man den Hauptkostenfaktor und Leistungsträger nicht weglassen kann. Die NVS schafft ein

---

<sup>2</sup> Klaus Harney, Sascha Koch, Benchmarking an den Berufskollegs

<sup>3</sup> Zitiert nach Helmut Wille, Systemtheorie II: Interventionstheorie, 1996, S. 3

wirtschaftliches Fundament für eine andere Steuerung, aber dies kann nur gelingen, wenn die Schulen als die Produktionsbetriebe des Bildungssystems einbezogen werden. An dieser Stelle stellt sich allerdings die Frage, ob das vorgegebene Konzept der NVS ausreichende Problemlösungskapazitäten enthält. Diese Frage ist durch die praktische Realität des hessischen Schulwesens und die Unterschiede zu anderen Bereichen der Landesverwaltung untermauert. Die 2000 Schulen in Hessen, die als eigene Dienststellen geführt werden, sind Produktionsbetriebe des Landes. Im Schulwesen besteht ein geschlossenes staatliches Subsystem vom Ministerium bis in die Region, im Unterschied zu anderen Bereichen der Landesverwaltung besteht hier auch eine Definitionsmacht des Landes über das hessische Schulgesetz und die Ausführungsverordnungen.

Die Grundfrage in unserer Debatte über die NVS im Bereich der Weiterbildung war immer, wie die NVS im Bildungsbereich zu verstehen ist. Das Fazit unserer Diskussionen war, dass ergebnisorientierte Budgetierung im Bildungsbereich nur eine pädagogische Ergebnisorientierung sein kann. Deshalb wurde NVS von uns als Verbindung von betriebswirtschaftlicher Steuerung und Qualitätssteuerung verstanden, also als eine neue Steuerung von Schulen durch neue Verwaltungssteuerung. Die Frage ist aber, ob eine Konzeption von Bildungssteuerung wegen der Eigenlogik von Schule nicht über die doch betriebswirtschaftlich definierte NVS hinausgehen muss. Auch unter Berücksichtigung der Pisa-Ergebnisse und aus der Perspektive der Zielrichtung „**Bildungsland Nr. 1**“ wird deutlich, dass es nicht nur auf Betriebswirtschaft ankommt, sondern dass es auch um die Steuerung pädagogischer Prozesse geht. Steuerung im Schulbereich oder Bildungsbereich kann also nur Schulsteuerung oder Bildungssteuerung sein.

Strategisch gesehen geht es darum, wie die schulische und außerschulische Weiterbildung bestmöglich zum Aufbau von „*Bildungsnetzwerken des lebensbegleitenden Lernen*“ beitragen kann, wie eine „Vernetzung der Angebote im Sinne einer Förderung der bildungsbereichsübergreifenden Zusammenarbeit von Schulen, Berufsschulen, Wirtschaft und Weiterbildungseinrichtungen der Erwachsenenbildung“<sup>4</sup> erreicht werden kann. Bausteine für die außerschulische Weiterbildung sind die Ausrichtung auf „nutzerorientierte Angebote auf der Basis klar definierter Qualitätsstandards sowie der Aufbau eines Informationssystems zur Weiterbildung“. Für die sieben Schulen für Erwachsene ist zu klären, wie sie zum Aufbau des Bildungslands beitragen, wie sie an den zwölf Standorten in Hessen ihre Leistungen effektiver und effizienter erbringen, die Qualität ihrer Produkte den Erfordernissen der heutigen Zeit anpassen und damit die Ausbildung und Bildung der Studierenden verbessern (Verwirklichung der „*Qualitätsgarantie*“) können. Dazu ist einerseits das Leitbild der Schulen für Erwachsene weiterzuentwickeln und zu konkretisieren. Die bestehenden Strukturen sind zu überprüfen und zu reorganisieren. Wir brauchen aber auch ein Ziel- und Steuerungssystem, um das Gesamtsystem und die Einzelschule steuern zu können. Solche Veränderungen laufen wesentlich über komplexe Kommunikationsprozesse und auf bestimmten Kommunikationsbahnen. Eine neue Steuerung kann nur greifen, wenn sie die alte Steuerung ersetzt. Deshalb wird im Folgenden die Differenz zwischen Inputsteuerung und Outputsteuerung und die jeweils differenten Prozesse herauszuarbeiten sein. In diesem Kontext ist die selbstreferenzielle Operationsweise der Schule sichtbar zu machen, die Selbststeuerung von Schule zu erfassen, weil hierdurch die Metaregeln, die Kommunikationsabläufe, die Sprachspiele etc. bestimmt sind. Eine ergebnisorientierte Steuerung wird ein neues Kommunikationsnetz, mit neuen Verbindungen, neuen Steuersignalen und Steuerimpulsen erfordern. Dieses Kommunikationsnetzwerk soll mit Hilfe des Projekts Bildungssteuerung konzipiert, im Kontext der NVS eingeführt und erprobt werden.

## 2 Stand der Einführung

Die Einführung der NVS im Bereich der Schulen für Erwachsene (SfE) wurde in 2000 begonnen. In der Vorbereitungsphase wurde in langen und kontroversen Diskussionen ein Rahmenkonzept für die NVS und Grundelemente eines neuen schulischen Steuerungsmodells entwickelt. Die Ergebnisse der Vorbereitung sind im Konzeptionspapier vom 24. Juni 2002 dargelegt.

Eine Feststellung des erreichten Stands im Projekt und in den eingerichteten Beteiligenteams unter Rückbesinnung auf Erkenntnisse und Einschätzungen vor dem Beginn der Definitionsphase sowie eine Überprüfung der Projektorganisation ist eine Voraussetzung für die sinnvolle Fortsetzung des Projekts.

---

<sup>4</sup> Regierungsprogramm 2003 - 2008

## **2.1 Allgemeine Ausgangspunkte für den Öffentlichen Dienst**

Der von der Landesregierung vorgegebene Ansatzpunkt für die NVS ist nicht der einzelne Arbeitnehmer, dessen Rechte und Pflichten über den Arbeitsvertrag neu zu definieren wären oder der über Motivationsstrategien und Gewinnbeteiligungen mobilisiert werden sollte. Diese Strategie würde im Öffentlichen Dienst unter den Bedingungen des Beamtenstatus auch wenig Sinn machen. Die NVS setzt vielmehr an den Dienststellen als den Organisationseinheiten an, die das operative Geschäft betreiben sowie Leistungen und Kosten erzeugen, und zielt auf eine Neustrukturierung des öffentlichen Dienstes. Darin eingeschlossen sind auch die Relationen zwischen dem Gesetzgeber, der Landesregierung und der Verwaltung.

Vor der Entwicklung einer Konzeption für den Schulbereich haben wir den Anschluss an das von der Landesregierung vorgegebene Modell der NVS gesucht und dieses als eine Konzeption identifiziert, die durch synchrone Veränderungen in drei zentralen Feldern<sup>5</sup> charakterisiert ist:

- **Dezentralisierung** der Führungs- und Organisationsstruktur, Zusammenführung von Fach- und Ressourcenkompetenz auf der Leitungsebene und der operativen Ebene sowie dem Kontraktmanagement als Vermittlungsinstrument
- **Outputsteuerung** über Produkte auf der Basis einer schulbezogenen Kosten-Leistungsrechnung und mittels einer Mengen- und Qualitätsbewertung, in Konsequenz nur über Produktstandardisierung, Qualitätsvergleichsmessungen
- **Aktivierung** des neuen Systems durch Wettbewerb (Benchmarking) und Kundenorientierung sowie die Entfaltung von Sanktionen und Anreizen im Rahmen eines zentralen Finanz- und Qualitätscontrollings.

Auffällig wird hier schon, dass über das Finanz- und Qualitätscontrolling, das im Englischen eher mit business planning bezeichnet wird, auch eine Zentralisierungsbewegung in Richtung auf ein Fachzentrum eingeleitet ist. Es wäre daher verfehlt die NVS als eine reine Dezentralisierungsbewegung zu verstehen. Dies wird in den Zielvereinbarungen und Kontrakten deutlich, die jede einzelne Schule mit der Zentralstelle abzuschließen haben wird und deren Durchführung und Einhaltung Teil der Steuerung sein werden.

Das Personalmanagement ist in dieser an der Dienststelle ansetzenden Modernisierungsstrategie Teil der Organisationsentwicklung. Die Frage ist, unter welchen Bedingungen Fragen der Mikropolitik und der Personalentwicklung wieder in den Vordergrund rücken.

## **2.2 Theoretische Bestimmungen als Ergebnis der Vorbereitungsphase**

Die Frage war, wie dieses allgemeine Modell für den öffentlichen Dienst auf den Schulbereich und insbesondere für die SfE übertragen werden kann. Unser Ansatz dazu wird in Anlehnung an das obige Säulenmodell zusammenfassend<sup>6</sup> dargestellt:

### **2.2.1 Dezentralisierung in Richtung auf die Bildungsorganisation der SfE**

- Im Bereich des HKM ist durch die Einrichtung eines eigenen Haushaltskapitels für alle Schulen für Erwachsene eine Dezentralisierung eingeleitet und die Fachverantwortung des zuständigen Referats um die Ressourcenverantwortung ergänzt worden.
- Die SfE sind ausgehend vom eigenen Bildungsweg, der gemeinsamen Rechtsgrundlage in Verordnung und eigenen Lehrplänen sowie dem gemeinsamen Budget in der Tendenz als hessenweites Bildungsunternehmen zu organisieren.
- Die Schulen für Erwachsene sind als operative Basis bestimmt, deren zentrales Pendant das Referat Weiterbildung im HKM und die Zentralstelle SfE im Staatlichen Schulamt in Gießen ist. Der Unterricht ist

---

<sup>5</sup> Die Darstellung ist entwickelt in Anlehnung an Björn Flader, Das Neue Steuerungsmodell in der öffentlichen Verwaltung, S. 29, Abb. 4: „Die Säulen des Neuen Steuerungsmodells“ in „Wissen und Arbeit zwischen öffentlicher Verwaltung und betrieblichem Management“, Hrsg. Christian Barthel, Klaus Harney, Analysen und Beiträge zur Aus- und Weiterbildung, Band 2, 2002. Flader stützt sich wiederum auf Reichard, Umdenken, 1994, S. 38

<sup>6</sup> Hans-Peter Hochstätter, NVS und Entwicklung der SfE, Pädagogische Ergebnisorientierung als Schlüssel, Juni 2002, <http://sform.bildung.hessen.de/sfe> unter NVS

das Kerngeschäft. Die Schulen bekommen Subbudgets, ihre Entscheidungskompetenz für die Personalauswahl ist zu stärken.

- Die Steuerung erfolgt über das Kontraktmanagement. Das Instrument ist die Zielvereinbarung.
- Die Neue Steuerung braucht als Grundlage ein Zielsystem, das die relevanten Funktionen der Schulorganisation abbildet und eine ganzheitliche Betrachtung ermöglicht. Auf diesem Zielsystem sind die Steuerungsinstrumente aufzubauen.
- Die neuen Steuerungsinstrumente sind nicht auf eine kaufmännische Buchführung und die KLR reduziert, sie werden gemäß der pädagogischen Eigenlogik entwickelt. Deshalb ist an die Schulprogrammentwicklung und die Schulevaluation anzuschließen. Das Schulprogramm integriert Ergebnisse, Leistungen, Strukturen und Ressourcen. Nur das Schulprogramm kann das zentrale Steuerungsinstrument der Schule selbst sein. Das so definierte Schulprogramm liefert die inhaltliche Grundlage der Zielvereinbarung, und zwar für die externe und die interne Vereinbarung.

### **2.2.2 Pädagogische Outputsteuerung**

- Voraussetzung für eine Outputsteuerung ist eine Zielbestimmung und Produktdefinition, wobei das Produkt pädagogisch zu bestimmen ist. Dies ist über die Zielbestimmung „Lernfähigkeit“ (Zuwachs an Kompetenzen) und der Produktbeschreibung nach Bildungsgängen und Abschlussprofilen geschehen. Als Oberziel der SfE wird die (Weiter-) Lernfähigkeit genannt. Dieses wird dann spezifiziert in Studierfähigkeit und Berufsfähigkeit.
- Für die Kosten-Leistungsrechnung sind Kostenstellen und Kostenträger nach der Bildungsproduktion und den Bildungsergebnissen ausgehend von der konkreten Schulwirklichkeit zu bestimmen.
- SAP R/3 ist als Berichtssystem entsprechend dieser Vorgaben zu konfigurieren und um ein qualitatives Berichtssystem zu ergänzen.
- Die Umstellung auf eine ergebnisorientierte Zuweisung erzwingt die Umstellung auf ein Qualitätsmanagement, das die Qualität der Produkte feststellt und sichert. Das Benotungssystem ist dafür nicht hinreichend.
- Ein quantitatives und qualitatives Kennziffernsystem ist zu entwickeln.

### **2.2.3 Aktivierung durch Wettbewerb und Kundenorientierung**

- Ressourcenzuweisung soll über die erzielten Ergebnisse erfolgen.
- Schulen können nach Kosten und Leistungen verglichen werden.
- Die Studierenden können im eingegrenzten Sinn als Kunden bestimmt werden. Ausgehend von ihrer Lernausgangslage ist Zuwachs an Kompetenzen (pädagogischer Mehrwert) festzustellen. Einstiegsbedingungen, Unterrichtsarbeit, Rahmenbedingungen wie Umsetzung der Verordnung und der Lehrpläne, Schulcurricula, professionelle Kooperation, individuelle Förderung und begleitende Laufbahnberatung sind als positive Faktoren für die Bildungsentwicklung zu begreifen. Regelmäßige Befragungen der Studierenden wären Bedingung für Kundenorientierung und Qualitätsmanagement.

## **2.3 Welcher Stand ist in der Definitionsphase erreicht?**

### **2.3.1 Schulen für Erwachsene**

Seit dem 1. Oktober 2002 ist die Definitionsphase abgeschlossen. Jetzt steht auch die Einführungsphase als Ganzes vor dem Abschluss. Was ist erreicht?

Die Dienststellen und die Organisationseinheiten der Verwaltung sind für den landesweiten Betrieb von SAP R/3 vernetzt. Die technische Infrastruktur für den landesweiten Verbund ist aufgebaut. Über die landeseinheitliche Konfiguration von SAP R/3 für die SfE, die einheitliche Infrastruktur sowie das damit eingerichtete Intranet der SfE ist das Bildungsunternehmen SfE weiter ausgebaut worden. Durch Schulungen in SAP R/3 und in den anzuwendenden Modulen sowie in Betriebswirtschaft sind Verwaltungsmitarbeiter und Schulleiterinnen und Schulleiter für die neuen Anforderungen qualifiziert worden. Die Datenmigration ist erfolgt, unser

Status wird als „unkritisch“ angesehen. Testläufe stehen bevor. Im Ergebnis eine erfolgreiche Arbeit der verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Die bisherige Konzeptentwicklung hat es ermöglicht, Ziele, Produkte, Kostenstellen und Kostenträger sowie Kennziffern im Sinne der neuen Steuerung zu definieren und zunächst ideell aus dem alten Muster der Inputsteuerung auszuberechnen.

- Die Ergebnisse der SfE sind die erzeugten Lernfähigkeiten und Kompetenzen, die quantitativ über Zeugnisse und Abschlüsse und qualitativ über Abschlussprofile und Bildungsstandards gefasst werden.
- Die Kostenstelle in der Schule ist der Unterricht, die Semester der jeweiligen Bildungsgänge sind Leistungen, die Klassen und Kurse sind Teilleistungen. Die Teilleistungen entsprechen den Kostenträgern. Damit sind folgende Informationen darstellbar:
  - Der reale Durchlauf einer Studierendengeneration, die Lehrgänge, wird in SAP R/3 abgebildet. Durch diese Datenabbildung werden Längsschnittuntersuchungen möglich, so dass nicht nur die jährlichen Schülerzahlen erfassbar werden, sondern auch die Entwicklung und Ergebnisse der Lehrgänge und ihrer jeweiligen Lerngruppen (Klassen und Kurse).
  - Die Unterrichtsleistungen werden nach Unterrichtseinheiten entsprechend der Bildungsgänge und dem jeweiligen Semester (z. B. Kernfächer, Wahlpflichtbereich und Wahlbereich) quantifiziert und so als Kostenträger abgebildet.
  - Die Kostenrechnung ermöglicht eine Abgrenzung von Aufwand und Leistungen (Den Kostenstellen können Kostenträger zugeordnet werden, so dass Aufwand und Leistungen in Relation gesetzt werden können), interne und externe Vergleichsmessungen werden möglich. Das bedeutet, dass die Kosten und Ergebnisse z. B. von Deutsch, der Unterrichtseinheit Deutsch als Zweitsprache oder von verkürzten Lehrgängen oder von Lehrgängen für die Fachhochschulreife exakt ermittelt werden können.
- Jede der 17 Schulen für Erwachsene wird im Produkthaushalt (in der Kostenrechnung) des Referats III A 4 als Kostenstelle geführt. Sie wird in jeweils einem eigenen Produktblatt pro Einrichtung abgebildet. Dieses gibt die spezifische Kostenstellenstruktur anschaulich wieder. Diese Struktur gliedert sich durch die einzelnen Leistungen und Teilleistungen der Einrichtung, denen die Kosten und relevante Kennzahlen zugeordnet werden. Für jede Einrichtung liegt ein Produktblatt vor. Damit ist die entscheidende Voraussetzung für die Bildung einrichtungsbezogener Subbudgets geschaffen. Erst diese Subbudgets ermöglichen die notwendige Unterscheidung von steuerungsfähigen im Verhältnis zu unbeeinflussbaren Kostenarten und Kostengruppen. (Vermutlich werden die Subbudgets ähnlich wie Wirtschaftspläne aufgestellt; der Mittelfluss dürfte über Betriebsabrechnungsbogen dokumentiert werden.)
- Kennziffern, die nach Bildungsgängen und Lehrgängen differenziert werden, sind:
  - Kennziffer auf der Leistungsebene ist die monatliche Studierendenzahl
  - Indirekt ergibt sich daraus die Zahl der Versetzungen
  - Kennziffer auf der Produktebene ist die Zahl der Bildungsgangabschlüsse, also Zahl der Absolventen mit Hauptschulabschluss, mittlerem Abschluss, Fachhochschulreife, Abitur
  - Hauptkostenfaktor auf der Leistungsebene sind die Arbeitszeiten der Lehrer, die allerdings nur über die Anzahl der Pflichtstunden erfasst werden.
- Die Ressourcenzuweisung kann so von der bisherigen Inputsteuerung nach dem Zuweisungsfaktor Studierendenzahl auf eine Outputsteuerung nach den in Zeugnissen und Abschlüssen ausgedrückten Ergebnissen umgestellt werden.

### **2.3.2 Außerschulische Weiterbildung**

Zur transparenten und legitimierbaren Abbildung der außerschulischen Weiterbildung ist als erster Schritt eine zusätzliche Finanzstelle eingerichtet worden. Es geht hier um die Abbildung der Haushaltsansätze der Hauptgruppe 6, die in der Hauptsache drei Zweckbestimmungen haben:

- Es handelt es sich erstens überwiegend um Zuwendungen auf Basis des Hessischen Weiterbildungsgesetzes und der Vereinbarungen zwischen Land und dem jeweiligen Weiterbildungsträger, die eine Laufzeit von fünf Jahren haben. Diese Zuwendungen erfolgen als Anteilsförderung von Unterrichtsstunden der Weiterbildungseinrichtungen. Die Unterrichtsstunden sind durch das HWBG in Umfang (290.000 Stunden pro Jahr) und Inhalt (Pflichtangebot) definiert, so dass das Land mit Fug und Recht feststellen kann, dass es einen wesentlichen Anteil an diesen Produkten finanziert, auch wenn es Produkte der Träger sind, die in Gänze durch die Träger, durch die Landeszuwendung und durch Gebühren finanziert werden. Zuwendungsempfänger sind die 33 Volkshochschulen und die 9 Bildungswerke der Anerkannten Landesorganisationen. Die Zuwendungen an letztere werden von den Landesorganisationen an deren Bildungseinrichtungen weiter verteilt, die Landesorganisationen legen uns die erforderlichen Nachweise gesammelt vor. Hierdurch wird insbesondere die Pluralität der hessischen Weiterbildung gesichert. Bei den Volkshochschulen handelt es sich um eine Förderung der Weiterbildung mit eindeutig regionaler Ausrichtung, die politisch und in der finanziellen Darstellung als Leistungen des Landes für die Bürgerinnen und Bürger in den Regionen sichtbar gemacht werden sollte. Es handelt sich insgesamt um eine Summe von knapp 10 Millionen €.
- Zweitens werden eine festgelegte Zahl von Unterrichtsstunden in Internatsform an der einzigen Heimvolkshochschule in Hessen gefördert, wodurch ca. 55% der Leistungen von Fürsteneck durch das Land finanziert werden. Die Leistungen sind ebenfalls in Umfang und Inhalt definiert. Das Gebäude der Heimvolkshochschule ist Eigentum des Landes und an den eingetragenen Verein „Hessische Heimvolkshochschule Fürsteneck e. V.“ in Erbpacht verpachtet. Das Land hat in den Haushalt eine umfassende Sanierung und Modernisierung, die gemeinsam mit dem Träger erfolgt, eingeplant. Es handelt sich bei den Zuschüssen zur Bildungsarbeit um 625.000€ im Jahr 2003. Bei der Sanierung geht es um einen Betrag von maximal 1.180.000€ bis zum Jahr 2005.
- Drittens werden über die Hauptgruppe 6 die Innovation sowie die landesweite und regionale Vernetzung der Weiterbildungseinrichtungen, aber auch die bildungsbereichsübergreifende Zusammenarbeit mit Schulen, Hochschulen und der Wirtschaft gefördert. Durch die Innovationspolitik des Landes wird die Entwicklung neuer Produkte gefördert. Die einzelnen Empfänger der Zuwendungen sind nicht per Gesetz bestimmt, sondern werden auf dem fachlichen Vorschlag der Innovationskommission nach dem HWBG durch das HKM jährlich bestimmt. Über den Innovationspool erfolgen auch Ergänzungs- und Koordinationsfinanzierungen für hessische Träger, die an Bundes- und EU-Programmen teilnehmen und Finanzmittel für die Weiterbildung nach Hessen bringen. Nicht zuletzt durch Maßnahmen des Landes entstehen regionale und landesweite Netzwerkstrukturen, die als Produkte der Landespolitik dargestellt werden können. Zur Höhe der Innovationsförderung im Innovationspool legt das Gesetz nur einen Mindestanteil von der Gesamtförderung fest, stellt aber explizit fest, dass der Innovationspool verstärkt werden kann. Es handelt sich hierbei um ein Finanzvolumen von mindestens 255.000€ pro Jahr. Das HWBG ist so angelegt, dass die Steuerung nach politischen Zweckprogrammen verstärkt werden wird. Die gesonderte und transparente Abbildung des Innovationspools ist für die politische und finanzielle Steuerung durch das HKM und den Landtag aus meiner Sicht unverzichtbar.
- Der Aufwand für diese Leistungen wird im HKM und in der Koordinationsstelle Weiterbildung erbracht bzw. organisiert. Das Budget ist aber im Kap.0440 enthalten. Zum Aufwand gehören auch die Kosten der Innovationskommission und des Landeskuratoriums Weiterbildung. Diese Aufwendungen müssten gegen die Leistungen gerechnet werden. Da die Träger nichtstaatliche Einrichtungen sind, scheint mir die notwendige Kopplung an den Nachweis einer wirtschaftlichen Zielsetzung (Erfolgs- und Wirkungskontrolle) hier unerlässlich zu sein.

Aus Gründen der Haushalts- bzw. Budgetklarheit im Buchungskreis 2302 werden diese Finanzmittel (ca. 10 Mio. € pro HH-Jahr) buchungstechnisch einer separaten Finanzstelle innerhalb des Kapitels zugewiesen werden. Insbesondere soll hier eine saubere Trennung zu dem anderen Teil des Kapitels, (der schulischen Erwachsenenbildung in den Hauptgruppen 4 und 5) im Hinblick auf Mittelherkunft, Mittelverwendung und Verantwortungsbereich gewährleistet werden. Darüber hinaus ist angesichts des eigenständigen Budgetumfangs eine besondere haushaltstechnische Kontrolle der Einnahmen und Ausgaben durch die Erfassung aller finanzmittelrelevanten Geschäftsvorfälle –in der betreffenden Organisationseinheit- und die politische Steue-



Dringlichkeitsgebote. Dies ergibt sich schon aus § 23 i.V.m. § 44 LHO, der ein zusätzliches Ausgabencontrolling in Form eines detaillierten Verwendungsnachweises ausdrücklich vorsieht.

Die Frage ist letztlich, ob dieser Bereich unter Zuwendung oder unter Strukturpolitik des Landes gefasst wird. Darüber entscheidet sich dann, ob er als steuerrelevant angesehen wird.

## 2.4 Stand der Arbeitsgruppen Budget, Schulprogramm und Qualitätsentwicklung

### 2.4.1 Projektstruktur

Im Februar 2002 wurde nach einer Evaluation der Arbeitsergebnisse in 2001 und dem Rückzug des damaligen Projektleiters eine Steuerungsgruppe mit zugeordneten Begleitgruppen gebildet. Dabei war uns wichtig, dass das Projekt nicht auf die Einführung von SAP R/3 reduziert wird (Abbildung 1).

### 2.4.2 Bestandsaufnahme bis Juni 2003

Unser Anspruch war, nicht nur das allgemeine Konzept der NVS umzusetzen, sondern ein ganzheitliches Konzept für einen Bereich des Schulwesens auszubilden. Entwürfe liegen vor für:

- Ziel- und Steuerungssystem
- Jahreskreislauf
- Budgetantrag
- Format Schulprogramm (externe und interne Zielvereinbarung!)

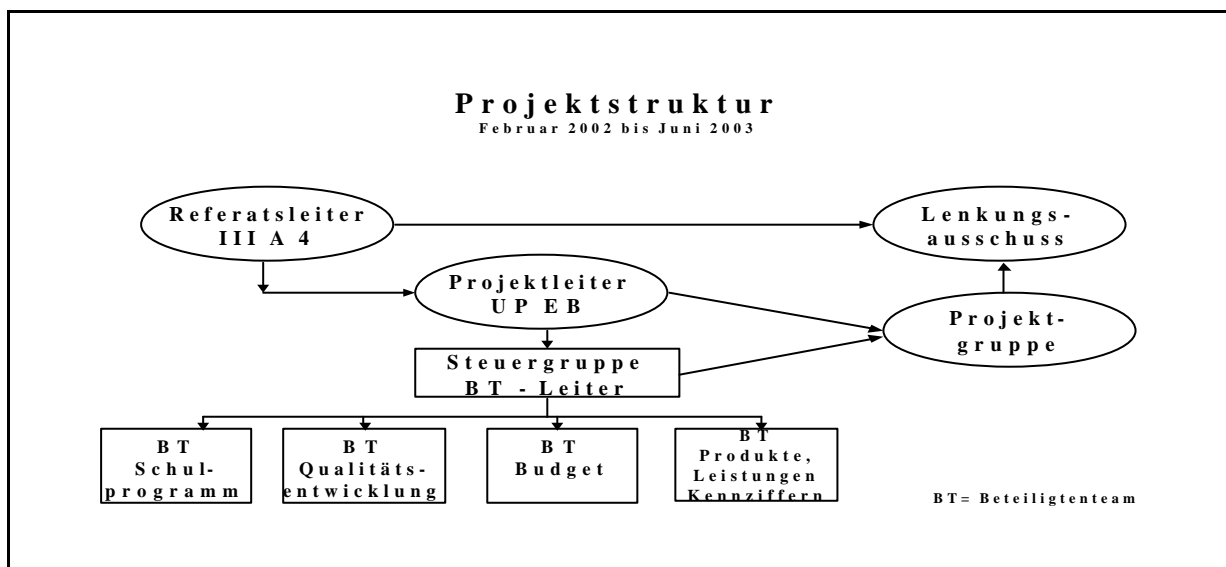


Abbildung 1 Gegenwärtige Projektstruktur<sup>7</sup>

Zur Zeit läuft über die Steuerungsgruppe eine Bestandsaufnahme der Arbeit der Beteiligte Teams, die dann der Projektgruppe und dem Lenkungsausschuss vorgestellt werden wird. Die Leiter der Arbeitsgruppen der Beteiligte Teams werden auf der kommenden Sitzung der Steuerungsgruppe ihre Ergebnisse darstellen. Dann wird festzustellen sein, inwiefern die aufgestellten Ziele erreicht sind und welche Arbeitsstruktur wir für die Optimierungsphase brauchen.

<sup>7</sup> Grafik nach Reinhard Jenkner

### **2.4.3 Begleitprojekt „Pädagogische Entwicklungsbilanz“**

Auf Grund einer Initiative meinerseits hat Herr Dr. Döbrich vom Deutschen Institut für internationale Pädagogische Forschung im August 2002 der Projektgruppe sein Konzept der pädagogischen Entwicklungsbilanz vorgestellt. In Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe Qualitätsentwicklung ist vereinbart worden, dass an den SfE eine Befragung der Lehrerenden durchgeführt wird. Dies wird aus dem Budget für die NVS finanziert. Ziel der Befragungen ist eine wissenschaftlich fundierte Selbstevaluation. Sie soll an 17 Schulen stattfinden. Die Voraussetzungen sind: 50% der Gesamtkonferenz stimmen der Befragung zu, mindestens 75% eines Kollegiums nehmen an der Befragung teil. Unter Leitung von Dr. Döbrich werden die Ergebnisse mit dem Ziel, den pädagogischen Entwicklungsbedarf festzustellen, ausgewertet. Die Ergebnisse werden den Schulen dann vorgestellt. Ein Ziel dieser pädagogischen Entwicklungsbilanz ist es, bei den Akteuren die Bildung eines standortspezifischen Problembewusstseins zu fördern und von dieser Position aus über Schulentwicklung zu entscheiden. Die Befragung der Studierenden ist zunächst zurückgestellt worden, wobei die Studierendenvertretungen Interesse an solchen Befragungen angemeldet haben. Am 10. Mai wird das Modell der Landestudierendenvertretung vorgestellt.

### **2.5 Was wird in der Optimierungsphase verlangt?**

Das Umsetzungsprojekt „Erwachsenenbildung“ geht am 1. Juli 2003 in den Produktivstart, SAP R/3 wird in Betrieb genommen, das Einführungsprojekt geht in die Optimierungsphase über. Aus dem Haushaltskapitel 0440 wird ein Budget, das in Schulbudgets und in das Budget der außerschulischen Weiterbildung herunterzubrechen ist<sup>8</sup>. Unmittelbar ist also die Planung der Subbudgets vorzubereiten!

Die Vorbereitung der Inbetriebnahme des landesweiten Berichtssystems SAP R/3 verlangt eine Neuorganisation der herkömmlichen Arbeitsorganisation. Dies erfordert eine Überprüfung der bestehenden Strukturen und ggf. eine Neuverteilung der Sachbearbeitungsaufgaben entsprechend der von uns zu bedienenden SAP-Module. Die neue Arbeitsorganisation ist für die Bewältigung der Arbeitsabläufe erforderlich. Es ist aber auch zu prüfen, ob die Arbeitsressourcen ausreichend sind und ob zusätzliche Ressourcen geschaffen werden müssen. Dieses Problem stellt sich vor allem an den Abendschulen, an denen die Schulsekretärin von den kommunalen Schulträgern gestellt wird und nicht ohne weiteres zu Arbeiten im Rahmen der NVS verpflichtet werden kann.

---

<sup>8</sup> Hier stellt sich auch die Frage, wie wir die Budgets bei den zusammenzulegenden Schulen anlegen!

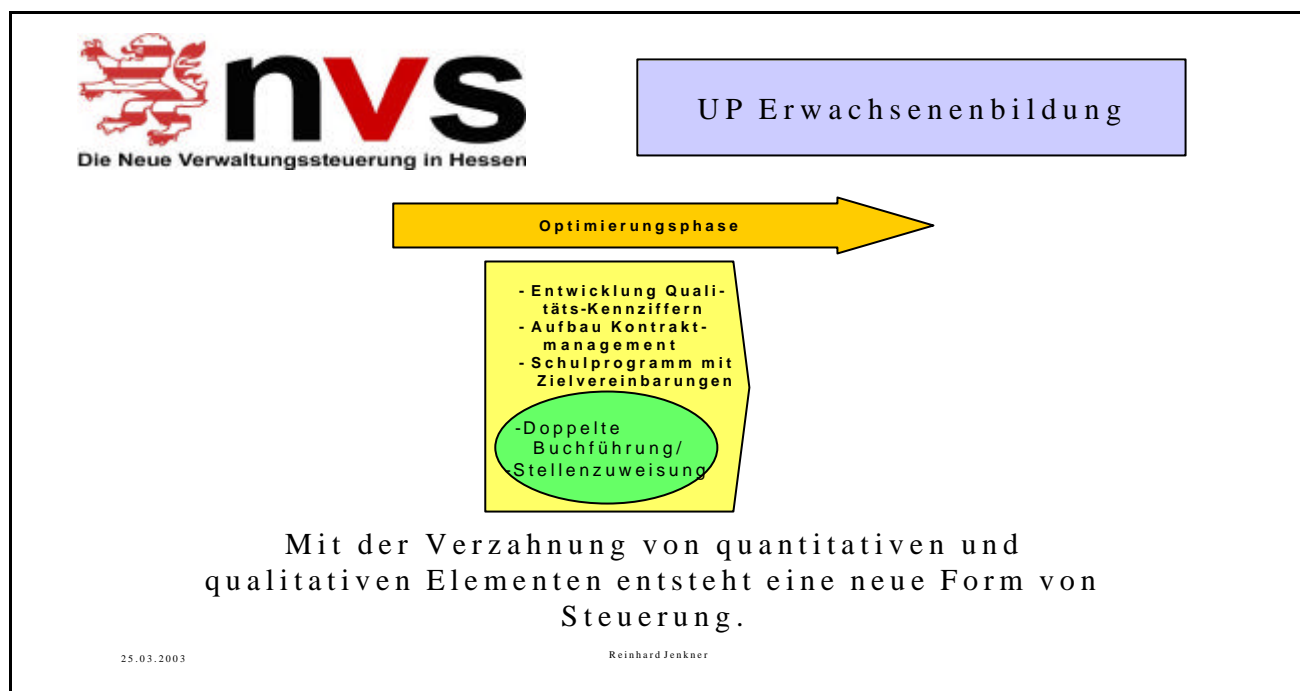


Abbildung 2 Aufgaben der Optimierungsphase<sup>9</sup>

Die Folie stellt die Aufgaben in der Optimierungsphase dar. Diese Aufgabenbestimmung ergibt sich aus der von uns selbst bestimmten, inneren Entwicklung des Umsetzungsprojekts.

## 3 Grenzen und Möglichkeiten

### 3.1 Grenzen durch bestehende Strukturen und eingelebte Praktiken

In der Einführung hat sich gezeigt, dass innerhalb des Einführungsprojektes neue Theorien diskutiert werden, ein anderes Bewusstsein entsteht, aber in der Schulrealität die eingelebten Praktiken sich wieder durchsetzen und sozusagen die alten Metaregeln einschnappen. Das alte System wird genutzt, um Ressourcen zu sichern oder Schulprogramme ohne Steuercharakter festzuschreiben. In diesem Kontext scheint es auch für die Beteiligenteams schwer zu sein, neue Kommunikationsregeln auszuarbeiten. Daher sollen die bestehenden Strukturen und Kommunikationsabläufe verdeutlicht werden. Es muss weiterhin auch der Anschluss an die Entwicklung der Schulen in Hessen in den 90er Jahren gefunden werden, da dieses Erbe im kontraproduktiven Sinne wirkungsmächtig ist. So wird z. B. der Begriff der „Schulautonomie“ angeführt, um innovative Steuerungsabläufe abzuwehren.

#### 3.1.1 Schule heute

Diese Versuche sind nicht überraschend, denn sie spiegeln den Ist-Zustand wider. Die heutige Schule ist ein geschlossenes System mit zirkulärer Operationsweise, das sich durch Unterricht reproduziert. Solange Unterricht erteilt wird, werden Stellen zugewiesen, verteilt und verplant, solange die Ressourcen da sind, wird Unterricht durchgeführt. Der Input ist ergebnisneutral und linear; die Steuerung der Schule funktioniert als Selbststeuerung nach Rahmenvorgaben zur Verteilung des Inputs und zur Prozessdurchführung, die Schule produziert Lernfähigkeit nach eigenen Regeln und nicht oder nur begrenzt nach den Erwartungen der Abnehmersysteme.

<sup>9</sup> Aus der Präsentation von Reinhard Jenkner

Bei genauerer Analyse kann man eine Doppelstruktur von Schule erkennen. Sie besteht aus dem Interaktionssystem Unterricht, dem operativen Kern, der aus vielen operativen Kernen besteht, und der diese Kerne umschließenden Schulorganisation, die aus Schulleitung, Schulverwaltung, den Konferenzen der Lehrkräfte sowie den Beteiligungsgremien besteht. Die Interaktionssysteme des Unterrichts bilden im geschlossenen System Schule noch einmal ein in sich geschlossenes System mit zirkulärer Operationsweise. Es besteht eine doppelte Schließung. Die dabei ablaufenden organisatorischen und pädagogischen Prozesse können im wesentlichen wie folgt beschrieben werden.

### **3.1.2 Strukturen und Prozesse der Schule**

Die Schüler melden sich an bzw. werden angemeldet, nehmen am Unterricht und am Schulleben teil, kommunizieren, lernen mehr oder weniger, durchlaufen dabei die Bildungsgänge und verlassen die Schule mit oder ohne Erfolg.

Die Lehrerin oder der Lehrer unterrichtet Schülerinnen und Schüler in Lerngruppen und sind als Personen für den Unterricht, seine Ergebnisse und die Benotung der Schülerinnen und Schüler verantwortlich. Der Unterricht steht in der persönlichen Verantwortung des Lehrenden, der dafür durch Staatsexamina die Berechtigung erworben hat und in dessen persönlicher Verantwortung die eigene Fort- und Weiterbildung liegt.

Die Schulleitung garantiert die Organisiertheit dieser Prozesse, sichert sie also strukturell ab, ist vor allem für die Ressourcensicherung und die Vertretung „nach außen“, gegenüber der Bildungsverwaltung, den Eltern, dem Schulträger etc verantwortlich. Wesentliche Aufgaben bestehen in der Schüleraufnahme, der Lehrerversorgung, der Leitung der Lehrerkonferenzen sowie der Elternarbeit und im Störfall in der Konfliktreglung.

Die Prozesse können auf Grund der strukturellen Gegebenheiten linear ablaufen, sich als Immergleiches reproduzieren. Strukturelle Kopplungen zur Außenwelt sind handfest über die Ressourcensicherung und die Schüleraufnahme gegeben. Die Übernahme von Organisations-, Verfahrens- und Inhaltsvorschriften obliegt weitgehend der Interpretationskompetenz der Schule. Strukturelle Kopplungen zwischen dem Organisationssystem Schule und dem Interaktionssystem Unterricht sind die Lehrerkonferenzen, die Notenkonferenzen und Prüfungen. Solange es keine Störungen gibt, kann ein Lehrender seinen Unterricht hüten wie der Drache den Schatz. Schulbezogene Fortbildung, Schulprogrammentwicklung, Evaluation gehören nicht zu den Metaregeln des bestehenden Systems, sind nicht systemisch angelegt, sondern Zusatzarbeit, hängen vom Ethos und dem Engagement der Akteure ab.

### **3.1.3 Das Inputspiel diktiert die Regeln**

Steuerung der Schule erfolgt wesentlich über die Ressourcensicherung und das Management der Prozesse. Sofern der Verlauf störungsfrei ist, bedarf es keiner Intervention. Das Zitat „Wer glaubt ein Schulleiter leitet eine Schule, der glaubt auch, dass Zitronenfalter Zitronen falten!“ ist ein Selbstbild, das die doppelte zirkuläre Operationsweise von Schule ironisiert. Das Inputspiel diktiert die Regeln. Das System trägt sich selbst. Solange die zentrale Kopplung über die Ressourcenzuweisung funktioniert, läuft das System aus sich selbst heraus, mit einem begrenzten Steuerbedarf und etwas größerem Managementbedarf.

Bei aller Kritik an Schwachstellen der neuen Steuerungsmodelle muss man hervorheben, dass die heutige Schule ihre Ressourcen nur nach Schülerzahl und Unterrichtsbedarf erhält. Schlechte Ergebnisse gefährden nicht die Ressourcenzuweisung, sie lösen nicht einmal eine Störmeldung aus. Dieses System hat sich inzwischen derartig verselbstständigt und jeder gesellschaftlichen Qualitätskontrolle entzogen, dass auch die Steigerung des Inputs durch die Schaffung von immer mehr Lehrerstellen - bei insgesamt abnehmenden Schülerzahlen - erwiesenermaßen nicht mehr zu einer Verbesserung der Ergebnissen führt.

Über TIMSS und PISA ist jedoch sichtbar geworden, dass das System Schule externe Irritationen nicht mehr verhindern kann. Eine elementare Lesekompetenzschwäche bei knapp 25% der Fünfzehnjährigen ist der deutlichste Indikator eklatanter Mängel. Der Input garantiert nicht mehr ein gesellschaftlich akzeptables Ergebnis. Die Integration des Schulsystems in die gesellschaftliche Umwelt ist nicht mehr gesichert. Eben deshalb kann von Pathologie und Funktionsstörung gesprochen werden.

Die Ursachen dafür liegen nicht nur darin, dass sich die Ressourcensicherung verselbständigt hat. Es geht auch nicht um „Lehrerschelte“. Die Schulen und die Lehrenden sind offenbar nicht mehr in der Lage mit den herkömmlichen Strukturen und Methoden die veränderten Umweltbedingungen, die durch Migration, mangelnde Beherrschung der Muttersprache und der Landessprache, Erziehungsdefizite usw. usf. gekennzeichnet sind, zu absorbieren. Solange ein Lehrerqualifizierungssystem von der Berufsausbildung als Vorratskammer und einer begleitenden individuellen Fortbildung ausgeht, kann Schule ihrer veränderten Außen- und Innenwelt nicht mehr gerecht werden. Eine Lehreraufgabe, die Unterricht überwiegend über Einzelzuständigkeit organisiert, kommt offenbar immer weniger mit ständig neuen fachlichen, didaktischen und sozialen Anforderungen zurecht. Über die systemische Verantwortungslosigkeit wird die Qualitätssicherung und die Qualitätsentwicklung zu einer Sache des einzelnen Lehrers, der sich häufig einer nicht durch die Schule oder das Land bestimmten Fremdsteuerung unterwirft, indem er auf die Produkte der Schulbuchverlagen und auf Lernsoftware zurückgreift. Diese Kritik zielt auf Strukturdefizite. Symptomatisch ist das Fehlen an systematischen Längsschnittuntersuchungen im Schulbereich, und zwar nicht nur der Organisationsentwicklung, sondern auch der pädagogischen Arbeit.

Das überkommene Steuerungsmodell von Schule, das doch weitgehend von einer liberalistischen Selbststeuerung ausgeht, hat die Funktionsstörung nicht als solche diagnostiziert, geschweige denn therapiert. Die Systemdefizite haben in den letzten 20 Jahren zugenommen. Real haben sich viele Schulen verselbständigt. Sie erleben häufig ihre ständig zunehmenden Aufgaben als kaum mehr zu bewältigende Belastung. Wenn man so will, kann man sogar vom negativen Erbe der Ära der hundert Blumen und der Schulautonomie sprechen. Zwar wurde im vergangenen Jahrzehnt der richtige Schritt hin zu Schulprogrammen begonnen, doch Veränderungen des Steuerungssystems insgesamt und der Operationsweise von Schule wurden nicht angestoßen. Die richtige Überlegung, die Selbststeuerungskräfte der Schulen zu stärken, verkam zu einem „Lasst hundert Blumen blühen!“ Welcher Autonomiebegriff lag in der Regel vor? Es dominierte latent die Vorstellung der Schulgemeinde, die ihre Pädagogik als scheinbar lokale Praxis entfaltet. Der übliche Autonomiebegriff klärt nicht, wie Dezentralität und Zentralität abgebildet werden. Die Autonomiedebatte der 90er Jahre blieb begrifflich auf der „Selbstgesetzgebung“ stehen und argumentierte dann mit der „Teilautonomie“ von Schulen, real hat sie aus der Not eine Tugend gemacht und ein liberalistisches Modell von Selbststeuerung als Lösung für eine immer komplexere Schulumwelt propagiert. Schulautonomie sollte ohne verbindliche externe Evaluation, ohne Normierung der Abschlussprofile verwirklicht werden. Schulprogramm ohne einerseits Schulbudgets und Entscheidungskompetenzen über Auswahl des Lehrpersonals sowie andererseits verbindliche Zielvorgaben und eindeutige Steuerungsparameter sind selten das Papier wert. Den Schulen wurde eben dadurch nicht die Möglichkeit der rationalen Wahl eröffnet. In der Praxis der Schulen laufen die Schulprogramme als Parallelprozess neben den herkömmlichen Strukturen, so dass sie keine Steuerungswirkung entfalten.

Das Schulsystem in seiner Doppelstruktur ist in eine massive Krise geraten, die weder auf der Ebene der Einzelschule noch auf der Ebene der vereinzelter Lehrender zu bewältigen ist. Aber auch eine Schulaufsicht, die sich zeitweise nur noch als „Unterstützungssystem“ begriffen hat und sich an die Ressourcenverteilung als Mittelpunkt des Universums klammert, gehört zu den Faktoren, die die Behebung der Funktionsstörung erschwert. Und wer wollte bestreiten, dass das System der Schulaufsicht fachlich nicht mehr funktioniert: Denn weder hat die Schulaufsicht die Krise erkannt noch hat sie Gegenstrategien entwickelt geschweige denn praktiziert. Es geht nicht um die Rücknahme der Selbststeuerung von Schule, sondern sogar um die Stärkung der Selbststeuerung von Schule, doch diese muss verbunden werden mit einer Kontextsteuerung, mit einer Einbindung in eine systemische Steuerung. Zu dieser gehört dann auch die Reform der Führungssysteme.

### **3.2 Grenzen und Möglichkeiten der bisher geplanten Kostenrechnung**

Die Kostenrechnung ist Bestandteil der NVS und wird in der gesamten Landesverwaltung eingeführt.

#### **3.2.1 Steuerungsgrenzen**

Doch zunächst sind auch die Grenzen der Steuerungsmöglichkeiten durch die Kostenrechnung zu konstatieren:

- Die Kosten sind zu 90% Fixkosten, die sich aus der Lehrerbesoldung ergeben (Beamtenstatus, GG Artikel 33 (5) „hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums“).
- Es besteht faktisch eine Standortgarantie.
- Durch die Trennung von äußerer und innerer Schulträgerschaft ist mit Ausnahme der Hessenkollegs keine einheitliche Budgetierung möglich.

Die Kostenrechnung kann unter diesen Bedingungen keine Steuerungsmöglichkeiten wie bei Wirtschaftsunternehmen eröffnen.

### **3.2.2 Welche Vorteile sind dennoch erreicht?**

- Es entsteht eine Kosten-Leistungs-Transparenz (Kosten-Nutzen-Transparenz) für die Einzelschule und das Gesamtsystem.
- Ein schulinternes Benchmarking ist möglich.
- Ein systembezogener Schulvergleich wird möglich, bei den Hessenkollegs auch hinsichtlich der Kosten der äußeren Schulträgerschaft.
- Vor Ort wird Kostenbewusstsein entstehen, das aus sich heraus Wirksamkeit entfalten dürfte.

### **3.2.3 Vom Schulvergleich zur Rational Choice**

Perspektivisch ist mit den kommunalen Schulträgern über die Bildung gemeinsamer Budgets zu verhandeln. Ein Pilotprojekt wäre mit der Stadt Frankfurt zu beraten, da Ende 2004 die beiden Abendgymnasien in einem gemeinsamen Gebäude im Rahmen eines Bildungszentrums sogar unter Einschluss der Volkshochschule zusammengelegt werden sollen.

Die längerfristige Frage ist, wie die Prozessgestaltung der Schulen (das Wie) erweitert werden kann, wenn die Steuerung über Ergebnisse (das Was) erfolgen soll. Den Schulen ist eine Rational Choice zu eröffnen. Unmittelbar unter dem Aspekt einer Kostenrechnung ergibt sich Klärungsbedarf in folgender Hinsicht:

- Abbildung eines Leistungskatalogs von Lehrenden und Schulleitung
- Abbildung von Kooperationsformen in der Schule

Auf einer ersten Entwicklungsstufe sind Schulvergleiche auf Grund der bestehenden Kostenrechnung möglich. Die Kostenrechnung kann in einem begrenzten Sinne als Grundlage für Steuerung benutzt werden. Auf der operativen Ebene ist einerseits den Schulen für ihre Binnensteuerung die Entscheidungskompetenz über Entwicklungsoptionen zu geben, andererseits müssen ihre Entscheidungen auch Konsequenzen haben. Auf der Ebene der Bildungsverwaltung muss es auch eine Rational Choice möglich werden. Wie die selbstkonstruierten Fesseln, die inzwischen als Naturgesetze erscheinen, wird eine letztlich entscheidende Frage. Kurz gesagt: Öffnungsklauseln müssen her!

### **3.3 Grenzen einer quantitativen Outputsteuerung**

Zur Verdeutlichung zunächst noch einmal eine Darstellung, wie die Inputsteuerung funktioniert und welche Prozesse sie auslöst. Ausführlicher beschrieben sind diese Prozesse weiter oben.

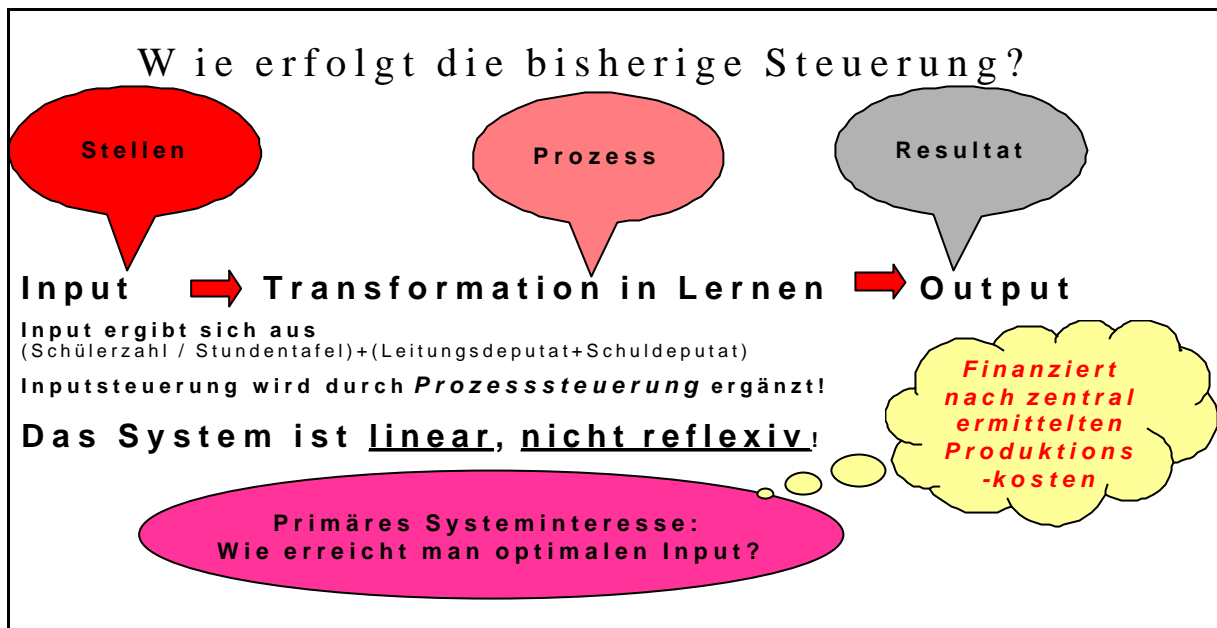


Abbildung 3 Wie erfolgt die Inputsteuerung?

Die Grundfigur von Input – Transformation – Output bleibt in allen Steuerungsmodellen bestehen, in der Grafik über die Outputsteuerung wird sie nicht dargestellt. Die Notwendigkeit der Umstellung auf eine Outputsteuerung ist allgemein unbestritten, doch die Folgeprobleme und Auswirkungen auf Input und Transformationsprozess müssen berücksichtigt werden.

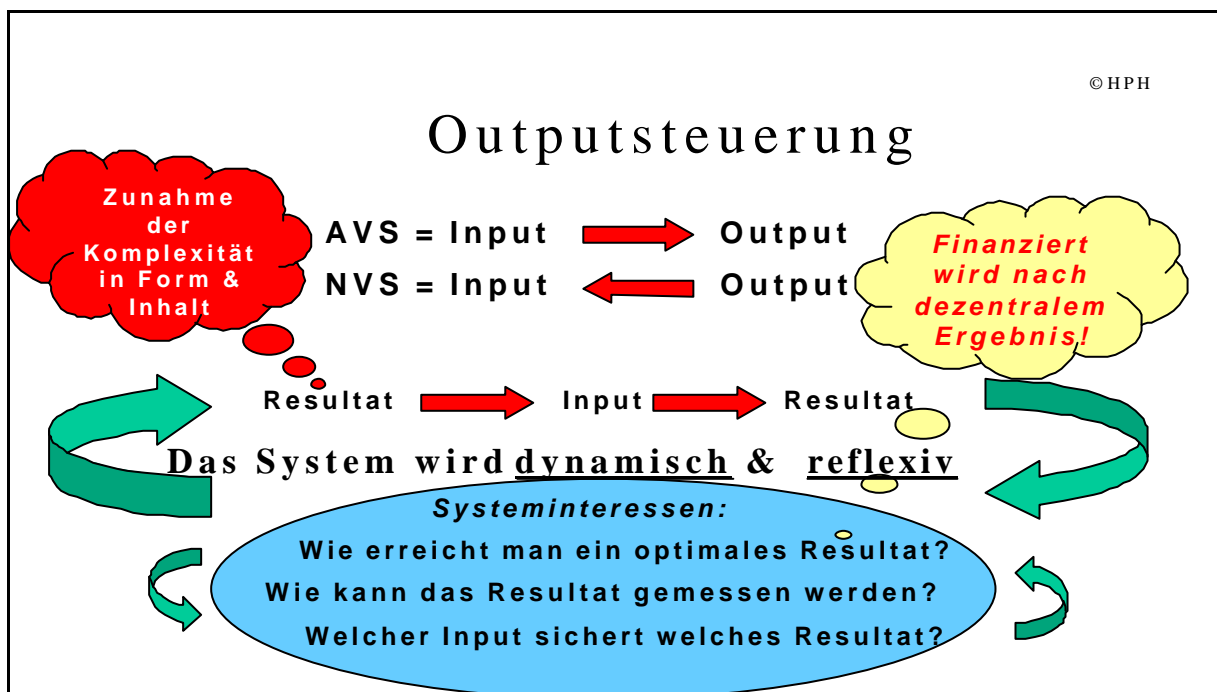


Abbildung 4 Folgen einer Outputsteuerung?

Die Ressourcensicherung kann nicht mehr linear und ergebnisneutral bleiben. Für die Inputsicherung sind Ergebnisse in einer bestimmten Quantität und Qualität vorzuweisen. Vom Ergebnis her entstehen Rückwir-

kungen auf den Input und in der Konsequenz auf die Ergebniserzeugung. Es entsteht ein dynamisches und reflexives System, das wiederum andere Kommunikationsregeln, Prozessabläufe, Kontroll- und Steuerungssysteme erfordert. Es entstehen Fragen wie:

- Wie stehen wir im Vergleich zu anderen? Was ist anders als im Vorjahr? Welches Verhältnis besteht zwischen Soll-Ist-Werten
- Welche Zielzusagen sind in Zielvereinbarung gemacht? Wie können diese Ergebnisse erreicht werden?
- Wie wirken Eingangsbedingungen (Eignungsfeststellung bei der Studierendenaufnahme durch standardisierte Aufnahmetests)?
- Welche Personalprofile eignen sich gut für die Ziele und Programme der Schule? Welche Entscheidungsspielräume gibt es für die Ausgestaltung der Lehreraufgabe und des Einsatzes anderer Fachkräfte wie z. B. Laufbahnberater?

Auf der Schulleitungsebene wird das Problem der Schüleraufnahme als Auswahlproblem unter dem Aspekt der Ergebnisse der Schule und der Anforderungen an das Unterrichtssystem entstehen. Auch das Auswahlproblem bei der Besetzung von freien Stellen wird sich unter diesen Aspekten schärfer stellen. Die Auswahlkompetenz der Schulleitung muss erweitert werden. Dafür ist ein anderes Selbstverständnis zunächst auf der Ebene der Schulleitungen erforderlich. Eine Managementkultur ist aufzubauen, neue Selbstbilder und Qualifizierungen sind zu entwickeln.

Im bestehenden System ist zur Ressourcensicherung erforderlich, eine bestimmte Zahl von Schülern nachzuweisen. Im neuen System wird verlangt, dass eine bestimmte Zahl von Zeugnissen und Abschlüssen, die einer Regelstudienzeit zugeordnet werden, nachgewiesen werden. Damit ist zunächst nur eine quantitative Ergebnisorientierung gegeben. Der entscheidende Punkt dieser Ressourcensteuerung wird die Qualitätssicherung. Durch die politische Setzung landesweiter Prüfungen ist ein Pflöck eingeschlagen.

### **3.3.1 Geld als Steuerungsmedium**

Im Vergleich Bildungssystem und Wirtschaftssystem werden die Differenzen deutlich. In der Wirtschaft kann ein Unternehmen seine Reproduktionsfähigkeit nur sichern, wenn es seine Zahlungsfähigkeit erhält. Es muss seine Produkte verkaufen, und diese müssen von Käufern gekauft werden. Die Käufer nutzen das Produkt und bezahlen dafür. Wenn das Produkt nicht ihre Erwartungen erfüllt, kaufen sie es nicht mehr bzw. sie erwerben ein Konkurrenzprodukt. Der Wettbewerb zwischen den Verkäufern zwingt sie zur Vermeidung einer negativen Selektion, bestimmte Ansprüche der Kunden zu erfüllen, Qualitätsgarantien zu geben, Wartungsdienste aufrecht zu erhalten usw. usf. Die Bildungsprodukte des Staates unterliegen nicht einem Wettbewerb. Es ist mehr als fraglich, ob eine Schule in Deutschland auf Grund der Nichterfüllung von Qualitätsgarantien tatsächlich geschlossen würde. Zwar kann es durch den Elternwillen eine Verlagerung der Marktanteile zum Privatschulwesen geben, doch das staatliche Schulwesen ist trotz seines erwiesenen Versagens zunächst nicht in seiner Existenz gefährdet. Es gibt noch einen weiteren markanten Unterschied: Bei den staatlichen Bildungsprodukten fallen Zahler und Nutzer auseinander. Der Zahler ist der Staat selbst, er bezahlt die staatlichen Bildungsprodukte, die er selbst definiert hat. Der Nutzer erwirbt die Produkte, muss aber für sie nicht bezahlen. Die Produkte sind durch Lernen erworbene Berechtigungen, Eintrittskarten für andere soziale Systeme und haben als solche einen sozialen Wert. Der Studierende, Schüler, die Eltern müssen nicht per se daran interessiert sein, dass der Inhalt dem Zertifikat entspricht. Zwar kann ihr Interesse an der Güte des Produkts unterstellt werden, doch sie müssen es nur insoweit durchsetzen, als sie die Zertifikate bekommen. Als Nichtzahler haben sie ja auch nicht die Möglichkeit den Hersteller ohne weiteres zu wechseln. Für ein Schulsystem wie die SfE, die es nur in einer begrenzten Zahl gibt und wo vor Ort eine Konkurrenzsituation kaum gegeben ist, gilt dies in verstärktem Maße. Dies wäre nur vorstellbar, wenn man staatliche Geldmittel als Bildungsgutscheine in die Hand der Nutzer gäbe. Aber auch dadurch sind die genannten Einwände nur begrenzt aufgehoben. Denn bei Bildungsprodukten fallen Inhalt und das Zertifikat auseinander. Das Zertifikat hat einen Wert, auch wenn ihm der Inhalt, also der Wissenstand, die Kompetenz etc. nicht entspricht, während z. B. beim Autoverkauf der Kaufvertrag den Käufer berechtigt, das Auto zurückzugeben, wenn es nicht die versprochene Qualität hat. Der Schulkunde entspricht daher nur begrenzt dem Kunden im Wirtschaftssystem.



Geld kann eine eingeschränkte Rolle als Steuerungsmedium spielen. Leistungen können in Geld ausgedrückt werden und in einem Binnenvergleich gegenübergestellt werden. Entwicklungskosten für neue Produkte, neue Produktionsverfahren können projektbezogen ermittelt und zielführend vergeben werden.

### **3.3.2 Verantwortungszusammenhang der Evaluation**

Bei der Evaluation entsteht das Problem einer Verantwortungszurechnung. An welchen Faktoren liegt es, wenn das Produkt eine bestimmte Güte erreicht oder nicht erreicht. Dies kann auch an der Klientel, an ihrer Leistung und Nichtleistung liegen, aber auch an der Schule liegen. Ist unabhängig von den Akteuren eine Evaluation, eine Bewertung der Ergebnisse möglich? Da Umweltfaktoren die Lernleistungen beeinflussen, wäre in einem Berichtssystem die Analyse der Umweltfaktoren zum konstitutiven Faktor zu machen. Auch wäre der durch die Schule geschaffene pädagogische Mehrwert aufzudecken, indem die Lernausgangslage und der Lernzuwachs erfasst werden.

Es wird deutlich, dass es mit einer Umstellung auf eine quantitative Outputsteuerung nicht getan ist. Die Gefahr besteht, dass das alte Zuteilungssystem wieder durchgesetzt wird, durch Appelle an das politische System mit dem Verweis auf drohende Schulschließungen oder Angebotsverluste Sanktionen abgewehrt werden. Ebenso ist nicht auszuschließen, dass das neue System ins alte System zurückfällt, indem Zuteilung von Quantitäten abhängig gemacht wird. Entsprechende Begründungen wie Recht auf Unterricht, Schulpflicht etc. sind leicht vorstellbar. Das Qualitätsmanagement wird zur strategischen Aufgabe.

## **4 Auswirkungen und Kontextänderungen**

### **4.1 Weiterentwicklung der SfE**

Durch das Hessische Schulgesetz und die Verordnung zur Ausgestaltung der SfE seit 1998 sind beträchtliche Veränderungen eingeleitet worden. Im Entwurf der neuen Verordnung sind erste Konsequenzen aus der Einführung der NVS gezogen. Dem neuen Regierungsprogramm sind zahlreiche Ansatzpunkte für mögliche Weiterentwicklung zu entnehmen.

#### **4.1.1 Schulprogramm**

Schon die Verordnung zur Ausgestaltung der SfE von 1998 sah vor, dass Schulprogramme erstellt werden. Die zur Zeit ins Beteiligungsverfahren gehende Verordnung schreibt die Bestimmungen unter Einbezug der NVS fort: „Jede Schule ist verpflichtet, ein Schulprogramm zu erstellen. In einem Schulprogramm sind die Ziele in Unterricht, Beratung und Betreuung, die wesentlichen Mittel und Ressourcen zur Erreichung dieser Ziele sowie die erforderlichen Formen der Zusammenarbeit der Lehrerinnen und Lehrer festzulegen und dieses regelmäßig fortzuschreiben. Im Schulprogramm sind Aussagen zum Beratungs- und Fortbildungsbedarf sowie zur Organisations- und Personalentwicklung zu machen. Die Schule kann sich unter Nutzung ihrer Gestaltungsspielräume durch Schwerpunktsetzung und Bestimmung besonderer Aufgaben ein eigenes pädagogisches Profil geben. Das Schulprogramm ist Steuerungsinstrument für die Entwicklung der einzelnen Schule. Es dient im Rahmen der neuen Verwaltungssteuerung als eine Grundlage für Zielvereinbarungen zwischen Land und Schule und zwischen Schulleitung und Kollegium. Das Schulprogramm ist der Zentralstelle Schulen für Erwachsene am Staatlichen Schulamt für den Landkreis Gießen und den Vogelsbergkreis zur Genehmigung vorzulegen.“<sup>10</sup>

#### **4.1.2 Evaluation**

Dies ist verbunden mit der Verpflichtung von Evaluationsverfahren: „Jede Schule überprüft in vorher vereinbarten Zeitabständen, in welchem Maße die im Schulprogramm vorgenommenen Festlegungen verwirklicht werden konnten und ob wichtige Gesichtspunkte für die Änderung oder Fortschreibung des Schulprogramms vorhanden sind. Zu diesem Zweck sind von der Schule geeignete Evaluationsverfahren zu entwickeln. Verbindlicher Teil der Evaluation sind Inhalte und Ergebnisse von Vergleichsarbeiten und Prüfungen sowie die

---

<sup>10</sup> Verordnung zur Ausgestaltung der SfE Entwurf 2003, § 6

Rückkoppelung der gewonnenen Erkenntnisse zu den Lehrkräften und Studierenden, insbesondere bezüglich der Bildungsberatung der Studierenden. Schulinterne Evaluationsverfahren sind durch externe Evaluationsmaßnahmen zu unterstützen. Näheres wird durch Erlass geregelt.“<sup>11</sup>

#### **4.1.3 Ansätze zu einem qualitativen und studierendenorientierten Berichtssystem**

In der Verordnung sind auch erste Ansatzpunkte für den Aufbau eines Berichtssystems vorgegeben: „Die Schulen sind verpflichtet, geeignete Formen zur Feststellung der Lernausgangslage und des Lernfortschritts der Studierenden zu entwickeln und der Zentralstelle Schulen für Erwachsene beim Staatlichen Schulamt für den Landkreis Gießen und den Vogelsbergkreis zu berichten... Die Zentralstelle Schulen für Erwachsene... berichtet über die Leistungsentwicklung an den Abendrealschulen, Abendgymnasien und Hessenkollegs.“<sup>12</sup>

#### **4.1.4 Landesweite Prüfungen**

Für die Diskussionen über die Qualitätsentwicklung ist noch zu beachten, dass mit der Novellierung der Verordnung zur Ausgestaltung der SfE für den Hauptschulabschluss und den Mittleren Abschluss landesweite Prüfungen eingeführt werden, für das Abitur und damit die Fachhochschulreife sieht das Regierungsprogramm dies ebenfalls vor. Weitere Veränderungen sind durch die Einführung der Vergleichsarbeiten (Schulvergleichsarbeiten und landesweite Vergleichsarbeiten) in den Bildungsgängen der SfE zu erwarten. Die Entwicklung von eigenen Bildungsstandards der SfE, die im Ergebnis die Gleichwertigkeit zu den nationalen Bildungsstandards sichern, wird zu einer zentralen Aufgabe.

#### **4.1.5 Lehrpläne der SfE / Konzeption digitaler Unterricht**

Für die SfE gibt es als Rahmenvorgabe eigene Lehrpläne, die auf die Bildungsgänge und die Abschlussziele ausgerichtet sind. Die erste Generation der Lehrpläne aus den 80er Jahren wurde durch die Lehrpläne der 2. Generation abgelöst, die auf alle Bildungsgänge und Abschlussziele der SfE ausgerichtet sind. Sie enthalten für Englisch und Französisch auch verbindliche Fehlerindices. Die Schulen sind verpflichtet, auf Grundlage dieser Lehrpläne Schulcurricula zu entwickeln. Für die curriculare Arbeit ist eine weitere Modularisierung und eine Beschreibung von Standards an Schnittstellen der Bildungsgänge zu entwickeln.

Seit etwa anderthalb Jahren ist eine Arbeitsgruppe Digitaler Unterricht eingerichtet. Sie ist beauftragt, die Konzepte für den in den Lehrplänen vorgesehen Einsatz digitaler Medien und einen computerbasierten Unterricht an den SfE zu entwickeln und diese Modelle an zwei Standorten zu erproben. Seit Februar 2003 sind in der Arbeitsgruppe Lehrerinnen und Lehrer der Abendschule für Erwachsene Gießen und des Hessenkollegs Kassel vertreten. Die beiden Schulen sind im Rahmen eines Innovationsprojekts mit zusätzlichen Laptops und Präsentationsmedien ausgestattet worden.

Das allgemeine Ziel ist die Verbesserung der Studierfähigkeit. Erprobt werden dazu:

- Konzepte eines computerbasierten Unterrichts
- Selbstlernprogramme
- Nutzung des Internets

Der Einsatz von Selbstlernprogrammen erlaubt eine geeignete Binnendifferenzierung innerhalb der einzelnen Lerngruppen und erhöht so die Chancen individueller Leistungsförderung und einer Optimierung des Fachunterrichts. Die Auseinandersetzung mit Lernsoftware schärft den Blick für die Chancen traditioneller Unterrichtsformen; andererseits muss die Hypothese geprüft werden, dass ihnen aus dem Gebrauch neuer Medien neue Aufgaben („softskills“) erwachsen. Daher soll untersucht werden, inwiefern ein PC-basierter Fachunterricht zu einer Qualitätsverbesserung von Unterrichtsformen beiträgt.

---

<sup>11</sup> ebenda

<sup>12</sup> ebenda, § 13

Auch kann durch einen in entsprechender technischer Form gestalteten computerbasierten Unterricht die Einführung von verschiedenen Formen des Distanz-Lernens<sup>13</sup> (Email, Chat, Newsgroup u.a.m.) in verschiedenen Stufen erprobt werden. Schon heute wäre es angesichts der technischen Ausstattung vieler unserer Studierenden möglich, einfache Formen des Distanzlernens einzuführen – bei entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen.

In den Kernfächern Deutsch, Englisch, Mathematik, Gemeinschaftskunde soll ein Unterricht auf der Basis der gerade neu konzipierten Lehrpläne erprobt und ausgewertet werden, der zunächst im wesentlichen auf den Einsatz des Laptops durch den Lehrer bzw. durch die Lehrerin beruht.

Ferner soll die Arbeit in vielfältiger Hinsicht dokumentiert werden.

Über eine wissenschaftliche Begleitung und die Entwicklung eines Implementierungskonzepts ist noch zu entscheiden.

#### **4.2 Welche strukturellen Veränderungen der SfE bahnen sich an?**

Hier ein erster Überblick über Strukturveränderungen und Kontextentwicklungen.

<h2>Strukturwandel</h2>		
	<i>Alte Struktur</i>	<i>Neue Struktur</i>
<i>HKM</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fach- &amp; Ressourcenverantwortung gespalten</li> <li>• Fachverantwortung für VO, Lehrpläne &amp; Schulleiterauswahl</li> <li>• Kameralistische HH-Führung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fach- &amp; Ressourcenverantwortung verbunden</li> <li>• Budgetierung</li> <li>• Standardisierung der Produkte</li> <li>• Strategische Fach- und Finanzsteuerung</li> </ul>
<i>ZSfE</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fach- &amp; Rechtsaufsicht</li> <li>• Auswahl und Genehmigung Abitur</li> <li>• Stellenverwaltung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leitung landesweiter Prüfungen</li> <li>• Operative Fach- und Finanzsteuerung</li> <li>• Vorlage Bilanz, Leistungs- &amp; Erfolgsplan</li> </ul>
<i>Schule</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ressourcensicherung, Verteilung Verplanung</li> <li>• Prozessgewährleistung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schulprogramm</li> <li>• Fach- &amp; Ressourcenverantwortung verbunden</li> <li>• Schulbudgets, Erlöskosteneinheiten</li> <li>• Soll-Ist-Vergleich, Benchmarking</li> <li>• Output- &amp; Qualitätsnachweis</li> </ul>
<i>Unterricht</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verantwortung des Lehrers</li> <li>• Individuelle Fortbildung</li> <li>• Rahmensetzung durch Fachkonferenzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lehrgangsverantwortung</li> <li>• systemische Fort- &amp; Weiterbildung / Befragung der Lehrenden</li> <li>• Kundenorientierung durch Befragungen und systematische Beratung</li> </ul>
<i>Sachbearbeitung</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• schulbezogen</li> <li>• universell</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Landesweite &amp; permanente Datenorganisation</li> <li>• Arbeitsteilige Organisation durch Einrichtung von Servicestellen</li> </ul>
<i>Strukturelle Kopplungen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inputsicherung für dezentral bestimmte Produktionskosten</li> <li>• Ergebnisneutrale Steuerung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zielvereinbarungen</li> <li>• Festlegung von Parametern</li> <li>• Ergebnisabhängige Steuerung</li> </ul>

Abbildung 5 Strukturwandel der hessischen SfE

<sup>13</sup> Parallel wird vom Abendgymnasium Neu-Isenburg für die neu einzurichtende Außenstelle in Gelnhausen ein Konzept für verbundenen Präsenz- und Distanzunterricht entwickelt.

## 5 Ziel- und Steuerungssystem

Eine wichtige Erfahrung<sup>14</sup> bei der Einführung der NVS war, dass ein Steuerungsmodell zu schaffen ist, das es ermöglicht, die sprunghaft zunehmende Komplexität wieder zu reduzieren. Diese Anforderung stellt sich auf allen Ebenen des Bildungsunternehmens SfE, auf der Ebene der Gesamtorganisation und auf der Ebene der Einzelschulen. Im Folgenden wird der bisher entwickelte Lösungsansatz vorgestellt, wobei die besondere Schwierigkeit darin besteht, ob und wie die aufgezeigte Doppelstruktur von Schule erfasst werden kann (Kopplung des Systems Schulorganisation und den Interaktionssystemen des Unterrichts, Steuerung der operativen Kerne). Durch ein Ziel- und Steuerungssystem wird gewissermaßen die Architektur für die Aufstellung der strategischen und operativen Ziele, für ein Kennziffernsystem, für die Formate der Zielvereinbarungen (Schulprogramme) usw. gebildet. Auf Grund unserer Erfahrungen und Vergleichsbetrachtungen<sup>15</sup> mit anderen Einführungsprojekten halten wir eine vom Ziel- und Steuerungssystem getrennte Einführung eines Qualitätskreislaufes nicht für ohne weiteres machbar. Ein Kennziffernsystem sollte in ein Ziel- und Steuerungssystem eingepasst werden können. Nutzerfreundlichkeit und Alltagstauglichkeit sind Erfolgskriterien.

### 5.1 Anforderungen an Steuerung über Zielvereinbarungen

Als entscheidendes Instrument für die neue Steuerung ist die Zielvereinbarung vorgesehen. Dies verlangt zunächst, dass eine Steuerung über Ziele erfolgt, die zwischen der Gesamtorganisation und den Einzelschulen vereinbart werden. Es wird das Gegenteil von dem verlangt, was die Akteure bisher praktizieren mussten.

Zielsteuerung verlangt, dass Ziele aufgestellt werden und so formuliert sind, dass sie als Handlungsanleitung brauchbar sind, sie müssen operationalisiert werden. Für eine Zielsteuerung braucht man ferner eine Zielsystematik. Ziele müssen unterscheidbar, damit hierarchisierbar und den jeweiligen Zieldimensionen zuordenbar sein. Man muss die Wege, die Mittel und die Zeiten bestimmen, wie die Ziele erreicht werden sollen (Strategie und Taktik, Ressourcen) und die entsprechenden Strukturen schaffen und Prozesse managen. Dies natürlich unter den Bedingungen der Eigenlogik des Funktionssystems Bildung.

Zur Vereinbarung braucht man die Festlegung, wer mit wem was und zu welcher Zeit vereinbaren soll und darf und welche Qualität und Verbindlichkeit eine solche Zielvereinbarung hat.

Schon von diesen beiden Punkten her beginnt ein komplizierter und folgenreicher Prozess. Ist der Zielvereinbarungsprozess erst einmal in Gang gekommen, muss geklärt sein, wie Zielerreichung festgestellt werden kann, wie Ergebnisse bewertet werden, unter welchen Bedingungen Ziele als erfüllt oder nicht erfüllt gelten. Man braucht also einheitliche Maßstäbe, Kennziffern und Interpretationsmuster. Diese wiederum können nur in einem wechselseitigen Kommunikationsprozess entstehen, implementiert und eingeübt werden. Die Daten müssen einheitlich erhoben werden und eindeutig zuzuordnen sein. Die Daten brauchen eine Einordnung in ein Berichtssystem, das im ausgewählten Bereich eingeführt ist. Auch hier geht es wieder um die Verbindung von Quantität und Qualität. Dabei macht das Ganze nur Sinn, wenn ein Berichtssystem aufgebaut wird, das auf Ergebnisse und Wirkungen zielt und die Kunden im Blick hat.

Steuerungswirksamkeit stellt sich nur über die Definition von Zielen her, die angesteuert werden sollen. Dabei leiten sich die zu definierenden Ziele der einzelnen Einrichtungen unbedingt von der Integration des bildungspolitischen Zielsystems des HKM (Bildungsstandards) mit Haushaltsvorgaben ab.

Die Aussagefähigkeit von Kennzahlen (und damit die Steuerung der jeweiligen Subbudgets durch Controlling) ergibt sich durch ihren Charakter als Verhältniszahl / Bezugsgröße: in Bezug auf inter-institutionelle Vergleiche und in Bezug auf quantitative und qualitative Zielvorgaben.

---

<sup>14</sup> Sichtbar in der Zwischenbilanz vom Dezember 2001, kritisch betrachtet im Papier vom Juni 2002 auf der Basis eines Gutachtens von Dr. Rainer Heinz, damals Kommunale Gemeinschaftsstelle. Dokumentiert unter <http://sform.bildung.hessen.de/sfe> NVS

<sup>15</sup> An den vier Staatlichen Fachschulen wurde im Rahmen der Einführung der NVS versucht, dass EFQM-Modell einzuführen. Es wurde nicht mit der Budgetierung verbunden, nach meinem Eindruck war die Komplexitätszunahme parallel zur NVS - Einführung nicht zu bewältigen. Außerdem wurden sofort die Graishüter des alten Systems auf den Plan gerufen. Die Fachschulen sind in der Staffel ein halbes Jahr vor uns.

Die qualitativen Zielvorgaben werden in Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen dem HKM und der einzelnen Einrichtung verabredet. Sie bilden den Zielpunkt des künftigen Qualitätsentwicklungsprozesses in den Schulen für Erwachsene.

Im Zentrum der angestrebten Qualitätsentwicklungsprozesse stehen die Schulprogramme „neuen Typs“. Sie haben Leitbild- und Steuerfunktion, stellen die spezifischen Ansprüche der jeweiligen Schule auf Einrichtungsqualität, Programmqualität, Durchführungsqualität und Erfolgsqualität vor. Die Kennzahlen beziehen sich auf diese Qualitätsparameter. Sie manifestieren also auch hier das Verhältnis zwischen Zielerreichungsgrad und Zielerfüllung.

## 5.2 Strategisches Management

Diese Problembeschreibung hat uns zunächst dazu geführt, nach einem Managementansatz zu suchen, der ermöglicht, die Arbeit der SfE zielgerichtet und bedarfsorientiert sowie effektiv und effizient auf die schulische Weiterbildung von Bürgerinnen und Bürgern auszurichten. Eine Steuerung über Ziele kann nach dem Verfahrensmodell „Managementkreislauf“ erfolgen, der fortwährende Steuerungsprozesse realisiert und mit der Budgetierung zu verknüpfen ist. Komplexitätsreduktion soll durch eine Zielsystematik und eine einheitliche Daten- und Informationsarchitektur gewährleistet werden.

In der Landesregierung wird der für die Privatwirtschaft entwickelte Ansatz von Balanced Scorecard als „strategieorientiertes Steuerungsinstrument“<sup>16</sup> empfohlen, allerdings ist es nicht für die ministeriellen Fachbereiche operationalisiert. Welche Vorteile hat dieser Ansatz?

- Der Ansatz der Balanced Scorecard enthält eine Zielsystematik, die die verschiedenen Geschäftsperspektiven der Finanzen, der Kunden, der Geschäftsprozesse und der Zukunftsfähigkeit (Investitionen, Personalentwicklung etc.) in einem ganzheitlichen Ziel- und Steuerungssystem verbindet. Er erlaubt strategische Ziele, Messgrößen, operative Ziele und Maßnahmen verschiedenen Zielfeldern zuzuordnen.
- Das Zielsystem basiert auf hierarchischen Zielbeziehungen mit Leistungstreiber-Funktionen<sup>17</sup> und ermöglicht, wenn Prioritäten gesetzt sind, eine einfache und schnelle Entscheidungsfindung.

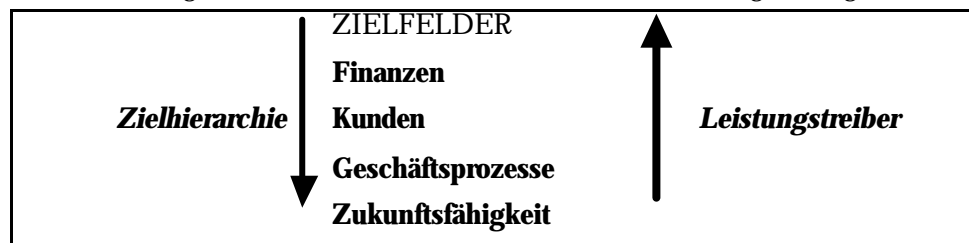


Abbildung 6 Das Zielsystem der Balanced Scorecard nach Kaplan/Norton<sup>18</sup>

Der Ansatz eignet sich in seiner Ursprungsform nicht zur Steuerung im öffentlichen Sektor.

- Der Unternehmenszweck des öffentlichen Sektors ist nicht der finanzielle Erfolg, sondern eine optimale Bedarfsdeckung für die Bürgerinnen und Bürger unter der Prämisse einer wirtschaftlichen und durchaus auch wettbewerbsfähigen Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen und Gewährleistungen.
- Die Frage ist, ob die Differenzierung des Steuerungssystems nach Perspektiven (Kundenperspektive, Perspektive interner Geschäftsprozesse, Lern- und Entwicklungsperspektive, Finanzperspektive) dem Schulwesen ohne weitere Adaption gerecht wird und nutzbringend angewendet werden kann.

## 5.3 Zielsystem der KGSt

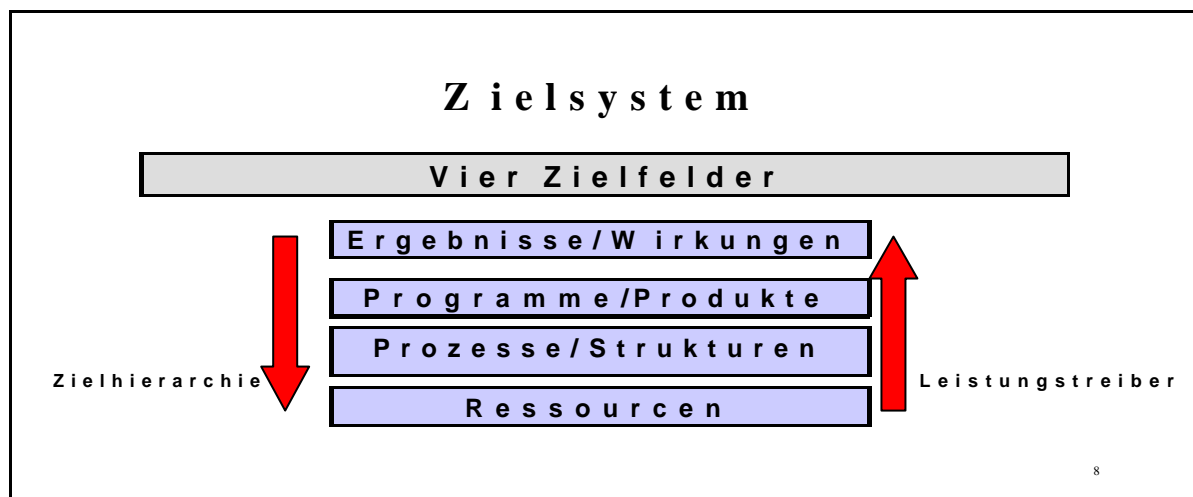
Die KGSt hat ihr Konzept des strategischen Managements<sup>19</sup> unter vier Leitfragen gestellt:

<sup>16</sup> Budgetierungskonzept, HMdF, Dezember 2001, O. S. 40

<sup>17</sup> Kaplan, Norton, Balanced Scorecard, 1997, S. 29 f.

<sup>18</sup> Die Darstellung folgt Dr. Rainer Heinz, Die KGSt - Empfehlungen zum strategischen Management im Überblick

- Was wollen wir für die Bürger bzw. Kunden erreichen?
- Was müssen wir dafür tun?
- Wie müssen wir es tun?
- Welche Ressourcen müssen wir dafür einsetzen?



**Abbildung 7 Zielsystem der KGSt**

„Wer den Balanced-Scorecard-Ansatz für den öffentlichen Sektor anwenden nutzen und anwenden will, dem empfiehlt die KGSt nachdrücklich das KGSt-Zielsystem des strategischen Managements. Es verbindet stringent die für den öffentlichen Sektor konstitutiven Ergebnis- und Wirkungsziele mit den unverzichtbaren Ressourcenzielen. Zugleich ist es hierarchisch anzuwenden und hat entsprechende Leistungstreiberbeziehungen.“<sup>20</sup>

#### **5.4 Welches Ziel- und Steuerungssystem eignet sich für die SfE?**

Ausgehend von diesen Ansätzen soll ein Steuerungssystem entwickelt werden, das erlaubt, die neue Steuerungsmethode und die besondere Form der SfE zu verbinden. Es geht dabei darum Zielfelder und Funktionen der Bildungsorganisation der SfE so zu bestimmen, dass für die jeweiligen Operationen, das Management und die Steuerung eine einheitliche Architektur besteht, die für die Führungssysteme und die operativen Systeme wie auch für das gemeinsame Berichtssystem gilt. Die Organisationsseite dürfte darüber erfassbar sein, die Schwierigkeit ist der Einbezug der pädagogischen Prozesse (Technologiedefizit). Hierzu sind weitere Analysen erforderlich. Falls eine pädagogische Netzwerkstruktur aufgebaut werden kann, wäre ihre Einordnung in ein Zielsystem zu prüfen.

Den Zielfeldern sind strategische Ziele, Messgrößen bzw. Kennziffern, operative Ziele und Maßnahmen zuzuordnen. Diese Zielsystematik in dem strategischen Programm des Referats, den Schulprogrammen (inklusive Schulbudget) und den Zielvereinbarungen abzubilden. Budgetierung, Qualitätsmanagement und Personalentwicklung wären verschiedene Prozesse, die von jedem Zielfeld aus zu betrachten wären.

## **6 Planungen**

### **6.1 Eine erste Sammlung von Fragen für das Entwicklungsprojekt**

- Sind die Rahmenbedingungen für die Einführung der NVS im Bereich der schulischen und außerschulischen Weiterbildung hinreichend geplant worden? Welche sind ggf. noch in die Planung aufzunehmen? Wie kann der Steuerungscharakter für die außerschulische Weiterbildung entwickelt werden?

<sup>19</sup> Siehe die Publikationen der KGSt zum Strategischen Management.

<sup>20</sup> Dr. Rainer Heinz, ebenda

- Welche Erkenntnisse werden durch SAP R/3 geliefert? Wie werden diese Daten interpretiert? Entscheidend wird doch nicht der Ausdruck der von SAP gelieferten Daten sein, sondern deren pädagogische, soziale und bildungspolitische Interpretation! Wie werden die Daten in ein Kennziffersystem integriert? Welche Formate sind erforderlich und welche Rolle spielen die Akteure bei der Evaluation? Wie muss ein Berichtssystem aussehen, welche Ziele verfolgen wir damit, wie ist es zu gestalten?
- Wie kann eine Inputsteuerung durch eine Outputsteuerung abgelöst werden? Wie entwickelt sich die Operationsweise einer Schule unter der Bedingung einer Outputsteuerung? Wie wirkt sich das auf die Informationsverarbeitung aus? Welche Rückkopplungen entstehen, wenn pädagogische Leistungen zu Produkten werden?
- Schulen werden zu lokalen Agenten, deren Leistungen als Produkte abgebildet werden. Die Bildungsverwaltung als Teil des Staates entspricht dem Prinzipal. Es entsteht eine Prinzipal-Agent-Problematik. Der Prinzipal kauft Produkte, die er selbst definiert hat. Wo wird die Selbstbezüglichkeit des Produkts unterbrochen? Wer unterbricht sie? Über die Produkte wird politisch entschieden. Wird das Produkt durch den Steuerungsanspruch nicht überbelastet? Wie stark kann man das Steuerungsinstrument Produkt belasten, und zwar unter den Bedingungen von politischer Kontingenz?
- Welche Zusammenhänge von Outputsteuerung und schulischer Performanz entstehen? Welche Folgen hat die Zahlungslogik für pädagogische Produkte? Die Trennung von Ressourcenzuweisung und pädagogischer Leistung ist auch im alten System ein getrennter Prozess. Können Zahlungslogik und pädagogische Logik gekoppelt werden? Kann dies in einem Kennziffersystem abgebildet werden? Ein Fortschritt könnte sein, dass die Ressourcenbeschaffung eine bewusste Leistung der Schulorganisation wird, für die der Output und darauf bezogen der pädagogische Prozess und der Input und das Umfeld darzustellen ist, also der Gesamtprozess in die Ressourcenzuweisung eingebunden wird. Damit ist die Schulorganisation erfasst, denn hier kann eine Steuerungstechnologie konstruiert werden. Damit ist aber noch nicht das Interaktionssystem Unterricht erfasst, für das nach wie vor die doppelte Kontingenz gilt.
- Welche Rolle kann Geld als Steuerungsmedium im Bildungsbereich spielen? Inwiefern kann und wird es das hierarchische Weisungssystem ersetzen? Welche weiteren Steuerungsmedien können unter Umständen eingesetzt werden und wie können sie entfaltet werden?
- Welche Rolle spielt ein Qualitätsmanagement? Welche Anforderungen stellen sich auf der zentralen Ebene und auf der Ebene der Einzelschule? Welche Auswirkungen haben Vergleichsarbeiten, zentrale Abschlussprüfungen und Standardformulierungen? Ergeben sich Indikatoren?
- Wie kann Wissen zum Steuerungsmedium werden? Ist der Aufbau eines Wissensmanagements sinnvoll? Wie kann dies für die Weiterbildung definiert werden? Bildungsstandards und Bildungsmodule? Welche Rolle kann dabei das Internet und das eingerichtete Intranet spielen?
- Welche Rolle spielt die Personalentwicklung? Welche Rolle können Mitarbeiterbefragungen und Kundenbefragungen spielen? In welchem Verhältnis stehen dabei Aufwand und Ergebnisse? In welcher Form können sie in die Regelpraxis überführt werden? Welche Erkenntnisse ergeben sich aus dem Begleitprojekt „Pädagogischen Entwicklungsbilanz“?
- Wie kann die NVS mit einer systemischen Bildungssteuerung verbunden werden? Was ist eine systemische Steuerung unter den Bedingungen der schulischen und außerschulischen Weiterbildung? Aus welchen Elementen setzt sie sich zusammen? Welche Modelle sind sinnvoll und praktikabel?
- Wie kann eine systemische Steuerung implementiert werden? Wie entsteht eine neue Kultur des Bildungsmanagements und des Lernens? Welche Rolle spielen dabei die Akteure im System? Welche Konsequenzen ergeben sich für die Lernenden, die, wenn auch im eingeschränkten Sinn, zu Kunden werden?
- Welche Steuerungsansätze sind für die SfE und die Weiterbildung geeignet und wie müssten sie an die jeweiligen Systeme angepasst werden? Wie können die Akteure mit einem neuen Steuerungssystem umgehen? Wie kann das Alltagswissen in das administrative Wissen einfließen? Welche Ergebnisse können wir auf der Ebene der Administration verkräften? Was muss das HKM tun, um den Steuerungsanspruch einzulösen zu können?
- Welche organisatorische Form kann die Autonomie annehmen? Was bedeutet schulische Autonomie (Selbstbestimmung, Selbstbindung (restraint), Zielvorgabe)? Wie kann den Schulen eine Rational Choice

Perspektive eröffnet werden? Welche rechtlichen und haushaltsrechtlichen Öffnungsklauseln sind erforderlich?

- Ist der Netzwerkbezug eine Alternative zum Begriff des Bildungsunternehmens? Gibt es eine Netzwerk staatlicher Einrichtungen, setzt sich nicht letzten Endes die hierarchische Organisation durch? Fasst er die Anforderungen gegenüber Konzern HKM und gegenüber Landtag? Würde er andererseits der Stärkung der Prinzipal-Agent-Beziehung nicht entsprechen?
- Wie kann der Unterricht stärker durch den Gesamtbetrieb, die Einzelschule und die Unterrichtsexperten bestimmt werden? Welche Selbstbeobachtungsmöglichkeiten sind möglich und an welche Arbeitsbedingungen sind sie gebunden? Sind Konzepte einer Vernetzung der Lehrer realistisch? Welche Voraussetzungen müssten dafür geschaffen werden? Welche Rolle könnten Bildungslaufbahnberater einerseits für die Studierenden und andererseits für die Schulorganisation spielen? Ist der Netzwerkbezug als Kooperationsform der Unterrichtsexperten geeignet?
- Welche Voraussetzungen müssten für Wettbewerbsaktivierung bestehen? Welche Konsequenzen ergeben sich?
- Welche Organisationsentwicklung ergibt sich im Bereich der schulischen Weiterbildung für das System der SfE? Können Konzepte der lernenden Organisation hilfreich sein?
- Veränderungen der Umwelt der SfE: Anforderungen von Studium und Arbeitswelt, Wissensgesellschaft, Produkte und Prozesse werden immer wissensintensiver; Anforderungen an SfE beim Aufbau von regionalen Bildungsnetzwerken

## **6.2 Forschungs- und Beratungsprojekt**

Es geht um den Aufbau von begründetem Steuerungswissen, die Organisation einer externen Beobachtung des Veränderungsprozesses sowie um Entwicklung und Überprüfung eines Kennziffersystems mit dem eventuellen Aufbau eines Monitoring-Systems. Für verschiedene Optionen ist eine Modellierung zu entwickeln. Die Optionen werden über Indikatoren zu erfassen sein. Hier ergeben sich dann Fragen nach den Indikatoren und der numerischen Abbildung inhaltlicher Aspekte<sup>21</sup>. Zu klären ist dabei die Messproblematik: Messe ich das, was ich messen will? Wie werden die empirischen Erkenntnisse in Steuerungswissen umgesetzt? Steuere ich das, was ich steuern will? Die Zusammenhänge sind empirisch zu dokumentieren. Die Ergebnisse werden zur Steuerung wieder eingespeist. Modelle werden theoretisch überprüft, ggf. werden neue Modelle der Kennziffern- und Steuerungssysteme aufgestellt.

### **6.2.1 Sitzungsthemen Planungsworkshop am 16. April**

1. Möglichkeiten der empirisch-vergleichenden Effizienzanalyse von Schulen des ZBW in Hessen
2. Managementkultur und Managementhandeln von Schulleitern unter dem Aspekt kennziffergestützter Steuerungsprozesse
3. Schulabschlüsse über die Volkshochschule und über Abendschulen des Zweiten Bildungswegs: Ein Vergleich von Erfolgsbedingungen und Erfolgchancen.

### **6.2.2 Welche Fragen sind für einen Projektauftrag zu klären?**

- Inhaltliche Rahmenbedingungen
- Zuspitzungen / Konkretisierung
- Interesse der Beteiligten an der Übernahme von Projekten
- Kooperationsmöglichkeiten
- Unterstützung durch das Hessische Kultusministerium / Begleitanträge?

---

<sup>21</sup> Welche Methoden können für das Benchmarking angewandt werden? Ist der Ansatz Data Envelopment Analysis geeignet (Ein Feld von Einrichtungen wird über Input- und Output-Indikatoren abgebildet und in ihrer Effizienz hin bewertet)? Mehrebenen-Analyse?



### 6.2.3 Projektvereinbarung

#### 6.3 *Forschungsprozess und weitere Einführung der NVS*

Das Forschungsprojekt ist der Projektgruppe und dem Lenkungsausschuss in geeigneter Form vorzustellen. Die nächste Sitzung des Lenkungsausschusses ist für den 30. Juni 2003 geplant.

#### 6.4 *Parallelveranstaltungen in 2003- 2004*

##### 6.4.1 Workshop zur Zielvereinbarung

Um die zentrale Bedeutung der Schulprogramme für Controlling und Qualitätssicherung im Verhältnis zur gesamten Projektsteuerung herauszuarbeiten, ist ein Workshop Zielvereinbarung mit Schwerpunkt Schulprogramm vorbereiten. Hier ist noch abzuwarten, was die Bestandsaufnahme der Steuergruppe ergibt.

Mögliche Themen

- Vorstellung Forschungsprojekt
- Formate Schulprogramm, Zielvereinbarung
- Jahreskreislauf

##### 6.5 *Seminar der Lehrplangruppen und AG Digitaler Unterricht*

Unter der Anforderung der Ausarbeitung von Bildungsstandards für die SfE wäre ein Seminar über die Umsetzung der Lehrpläne der zweiten Generation zu überlegen. Mögliche Themen

- Vorstellung Forschungsprojekt
- Evaluation der Lehrpläne unter Einbezug der Schulcurricula
- Ergebnisse der AG Digitaler Unterricht
- Bildungsstandards der SfE

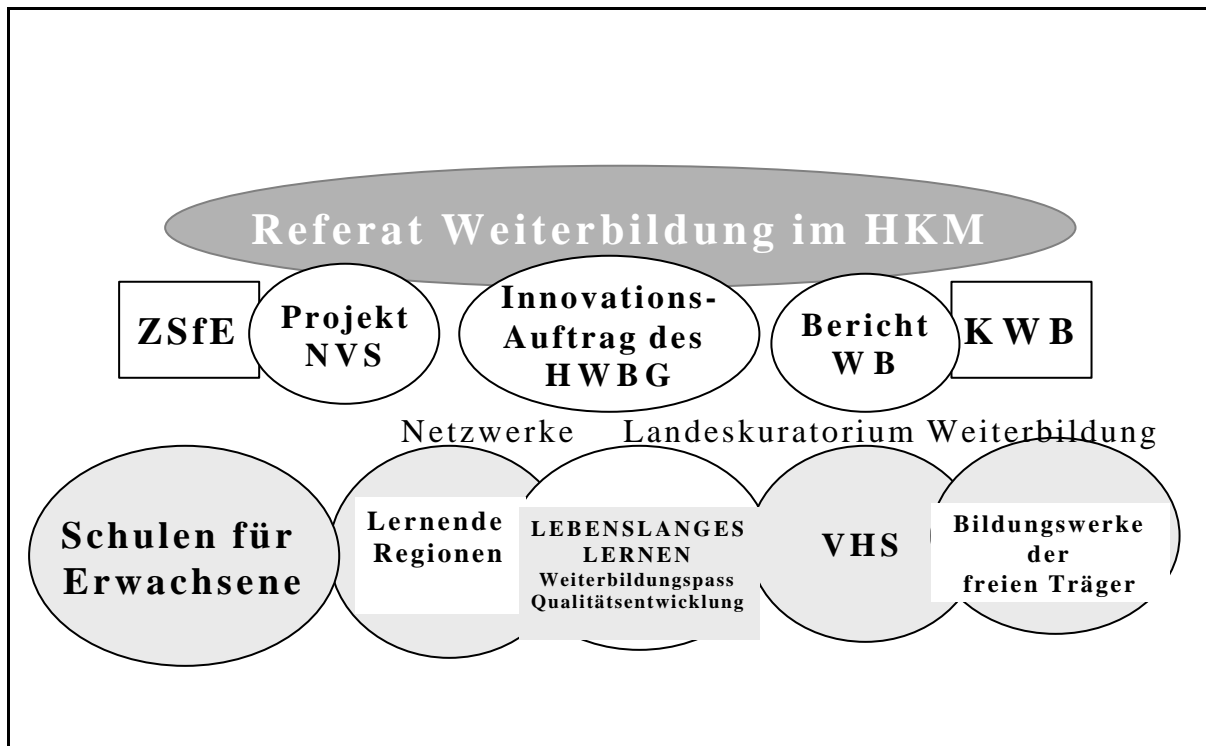


Abbildung 8 Schematischer Überblick über den Weiterbildungsbereich im HKM