

Bettina-Maria Gördel

Neue Steuerung im Schulsystem und ihre Konsequenzen für die Landesschulverwaltungen

**Eine governance-orientierte Organisationsanalyse
am Beispiel Hessens**

Bettina-Maria Gördel

Neue Steuerung im Schulsystem und ihre Konsequenzen für die Landesschulverwaltungen

Eine governance-orientierte Organisationsanalyse
am Beispiel Hessens

Verlag Julius Klinkhardt
Bad Heilbrunn • 2016

k

Ich danke allen Personen und Institutionen, die mich bei der Fertigstellung der Promotion unterstützt haben. Ein besonderer Dank gilt meiner Familie!

Die Promotion wurde im Rahmen eines Doktorandenstipendiums vom Land Thüringen gefördert.

Die vorliegende Arbeit wurde von der Erziehungswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt unter dem Titel „Neue Steuerung im Schulsystem und ihre Konsequenzen für die Organisationsstrukturen und Binnensteuerung der Landesschulverwaltungen. Eine governance-orientierte Organisationsanalyse am Beispiel Hessens“ als Dissertation angenommen.

Gutachter: Prof. Dr. Stephan G. Huber, Prof. Dr. Kathrin Dederling, Prof. Dr. Herbert Altrichter.

Tag der Disputation: 18.06.2015

Dieser Titel wurde in das Programm des Verlages mittels eines Peer-Review-Verfahrens aufgenommen.
Für weitere Informationen siehe www.klinkhardt.de.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet abrufbar über <http://dnb.d-nb.de>.

2016.kg © by Julius Klinkhardt.

Das Werk ist einschließlich aller seiner Teile urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: Kay Fretwurst, Spreeau.

Druck und Bindung: AZ Druck und Datentechnik, Kempten.

Printed in Germany 2016.

Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem alterungsbeständigem Papier.

ISBN 978-3-7815-2131-5

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	9
Einleitung	11
1 Die Forschungslücke und das Erkenntnisinteresse der Studie	11
2 Zielsetzung der Studie	14
2.1 Forschungsfragen, Forschungsverlauf und Systematik der Studie	15
2.2 Grundlage für eine schulressortbezogene Verwaltungsforschung	17
I Forschungszusammenhang: Modernisierung und Reform der Steuerungsstrukturen in der LandesSchulVerwaltung	19
1 Politisch-administrative Steuerung und die Steuerungsprobleme der Organisation LandesSchulVerwaltung	28
1.1 Der Begriff der politisch-administrativen Steuerung und seine theoretischen Grundlagen	28
1.2 Die politisch-administrative Binnensteuerung der Organisation öffentliche Verwaltung	32
1.3 Gründe für Steuerungsprobleme in der Organisation öffentliche Verwaltung: die Organisationsstrukturen der Verwaltung	34
1.3.1 Die Organisationsstrukturen der öffentlichen Verwaltung nach dem Bürokratiemodell und ihre Dysfunktionalitäten	34
1.3.2 Die Organisationsstrukturen der Landesschulverwaltung i.w.S. und ihre Dysfunktionalitäten	44
2 Die Auswirkungen von Verwaltungsorganisation und ihren Strukturen auf die Binnensteuerung von Verwaltung: organization does matter	50
2.1 Die Begriffe der Organisation, der Organisationsstrukturen und der strukturellen Steuerung in der Verwaltungswissenschaft	50
2.2 Die Organisationsstrukturen öffentlicher Verwaltung nach der klassischen Verwaltungslehre: intra- und inter-organisatorische Strukturen und ihre Steuerungsfunktionen	53
2.2.1 Die Aufbauorganisation der Verwaltung	53
2.2.2 Ablauforganisation der Verwaltung	61
2.3 Die Verwaltung als multiorganisatorisches Mehrebenensystem am Beispiel einer Landesverwaltung: inter-organisatorische Strukturen und ihre Steuerungsfunktionen	68
2.3.1 Die Auswirkungen von Rechtsstaats-, Demokratie- und Subsidiaritätsprinzip auf die Strukturen der Mehrebenenorganisation Verwaltung und die Binnensteuerung von Verwaltung	68
2.3.2 Die Aufbauorganisation einer Landesverwaltung	74
2.3.3 Die Ablauforganisation einer Landesverwaltung	80
2.3.4 Die Verflechtung von Organisations- und Budgetstrukturen zur Binnensteuerung der Mehrebenenorganisation Verwaltung	91

2.4	Die Besonderheit der Organisation der Landesschulverwaltung i.e.S.: Steuerung durch Schulaufsicht	92
2.4.1	Der verfassungsrechtliche, verwaltungsrechtliche und organisations- orientierte Begriff von Schulaufsicht und seine Auswirkungen auf die Organisation der Landesschulverwaltung i.e.S.	93
2.4.2	Die Aufbauorganisation der Landesschulverwaltung i.e.S. in ihrer Funktion als Schulaufsicht	95
2.4.3	Die Ablauforganisation der Landesschulverwaltung i.e.S. in ihrer Funktion als Schulaufsicht	100
3	Der formale Lösungsansatz: Verwaltungspolitik und Verwaltungsreform	107
3.1	Staatstypen, Staatsleitbilder und Verwaltungsreformleitbilder	108
3.1.1	Der Einfluss von Staatstyp und Staatsleitbild auf das Leitbild der öffentlichen Verwaltung	110
3.1.2	Die Staats- und Verwaltungsleitbilder in der Geschichte der Bundesrepublik	112
3.2	New Public Management und Neues Steuerungsmodell als verwaltungspolitisches Reformleitbild	115
3.2.1	Strukturen und Instrumente zur Ziel- und Ergebnissteuerung der Organisation Verwaltung	118
3.2.2	Strukturen und Instrumente zur dezentralen Steuerung der Organisation Verwaltung	138
3.3	(New) Public Governance als verwaltungspolitisches Reformleitbild	149
3.3.1	Die verschiedenen Facetten des Governance-Begriffs	151
3.3.2	(New) Public Governance: ein genuin neues Verwaltungs- und Steuerungsleitbild jenseits klassischer Steuerungsvorstellungen?	151
3.3.3	Die Facetten eines Verwaltungsreformleitbilds (New) Public Governance	153
3.4	Reformkonzepte für die Landesschulverwaltung i.w.S.: NSM und (New) Public Governance als Reformleitbilder?	192
3.4.1	Grenzen, Problembereiche und Entwicklungspotential der Reformen der Landesverwaltungen i.w.S. aus konzeptioneller und empirischer Sicht	194
3.4.2	Konzepte der Bildungsforschung zur Reform der Schulsystem- steuerung und ihre Auswirkungen auf die Organisation der Landesschulverwaltung i.e.S.	197
3.4.3	Vergleich und Fazit	243
II	Analyseperspektive, Forschungsdesign und methodisches Vorgehen	247
1	Organisatorische Governance als Analyseperspektive	249
1.1	Governance als Analyseperspektive	249
1.1.1	Die zentralen Analysekategorien von Governance	250
1.2	Educational Governance	252
1.3	Organisation und Governance: Organisatorische Governance-Analysen	253
1.3.1	Organisationstheoretische Konzepte zur Analyse von Organisationen .	254
1.3.2	Governance-orientierte Konzepte zur Analyse von Organisationen	256

2	Das Forschungsdesign	248
2.1	Eine verstehensorientierte Einzelfallanalyse	248
2.2	Die strukturell-individualistische und interpretative Organisationsanalyse ...	248
3	Methodisches Vorgehen – der Idealtypus: Mittel zur Systematisierung und interpretativen Bewertung sozialer Wirklichkeit	250
3.1	Die Operationalisierung der Forschungsfragen durch Idealtypen	250
3.1.1	Die Konzeptualisierung des Begriffs Organisationsstruktur und Governance-Regime: idealtypische Erhebungs- und Auswertungskategorien	261
3.1.2	Die governance-orientierten Analysekategorien und Analysefragen der Untersuchung	262
3.1.3	Die Typologisierung von Governance-Regimen und ihres Wandels	263
3.2	Die Erhebungsmethoden	263
3.2.1	Die Sondierungsgespräche und die Interviewstudie mit Mitarbeiter/innen des Hessischen Kultusministeriums und der nachgeordneten Behörden	264
3.3	Die Auswertungs- und Analysemethoden	268
3.3.1	Die qualitative Textanalyse der Dokumente und Interviews	268
3.3.2	Die Methode des Vergleichs zur Beantwortung der Forschungsfragen 2 und 3	271
III	Die Neue Steuerung in der hessischen Landesschulverwaltung	273
1	Das Verwaltungsreformleitbild „Neue Verwaltungssteuerung (NVS)“ für die hessische Landesverwaltung	280
1.1	Die Zielsetzungen der hessischen Verwaltungspolitik zur Reform der Landesverwaltung	280
1.2	Die drei wesentlichen Reformelemente des hessischen Verwaltungsreformleitbildes Neue Verwaltungssteuerung	283
1.2.1	Neues Haushalts- und Rechnungswesen	283
1.2.2	Ergebnissteuerung	287
1.2.3	Dezentralisierung	292
1.3	Das Verfahren der Ergebnisorientierten Budgetierung: der Kern der Neuen Verwaltungssteuerung	294
1.3.1	Die Funktionen von dezentraler Budgetplanung, (interner) Budgetierung und dezentralen Bereichsbudgets bei der internen Verwaltungssteuerung	300
2	Die Neue Verwaltungssteuerung NVS in der hessischen Landesschulverwaltung i.w.S.	302
2.1	Strukturelle Voraussetzungen der NVS	302
2.1.1	Das Zielsystem des strategischen und operativen Verwaltungscontrolling für die Leistungs- und Organisationssteuerung	304
2.1.2	Die Ergebnisorientierung und Dezentralisierung der hessischen Landesschulverwaltung i.w.S.	314
2.1.3	Die Umsetzung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens zur Leistungs- und Organisationssteuerung der hessischen Landesschulverwaltung i.w.S.	318

2.2	Die Leistungssteuerung der Landesschulverwaltung i.w.S.	319
2.2.1	Das ressortinterne Verwaltungscontrolling zur Zielkonkretisierung und Unterstützung der Leistungssteuerung	321
2.2.2	Das strategische Ressortcontrolling: Controlling-Instrumente zur Mehrjahresplanung	321
2.2.3	Das operative Ressortcontrolling: Controlling-Strukturen und -Instrumente zur Jahresplanung und zur unterjährigen Leistungs- steuerung	346
2.3	Die Organisationssteuerung der hessischen Landesschulverwaltung i.w.S.	404
2.3.1	Die vertikale Dekonzentration und Entbürokratisierung der hessischen Landesschulverwaltung i.w.S.	405
2.3.2	Die intra- und inter-organisatorische Steuerung: hierarchische Regulierung unter Einbau selbstregulativer Elemente	426
3	Das Governance Regime der hessischen Landesschulverwaltung i.w.S.:	
	Paradigmenwechsel oder alter Wein in alten Schläuchen?	457
3.1	Keine Hinweise auf einen Paradigmenwechsel,	458
3.1.1	Die gleichgebliebene Meta-Governance des hessischen Organisations- und Steuerungsmodells: Dekonstruktion von Bürokratiemodell, NSM und NVS	459
3.1.2	Struktur- und Handlungsebene: Fassadenentwicklung oder auf dem Weg zum Wandel?	464
3.2	..., aber Hinweise auf einen stattfindenden Wandel	473
3.2.1	Die neue Meta-Governance des hessischen Organisations- und Steuerungsmodells: veränderte Mentalitäten und Hinweise auf postmoderne Steuerungsannahmen	473
3.2.2	Normen-, Struktur- und Handlungsebene: widersprüchliche Hinweise auf einen Steuerungswandel	480
	Schluss: Einordnung der Ergebnisse, Forschungsdesiderata und Ausblick	499
1	Die Ergebnisse der Studie	503
1.1	Weitere Forschungsergebnisse der Arbeit	510
2	Die Aussagekraft der Ergebnisse und ihr Nutzen für die weitere Forschung	512
2.1	Nutzen der Ergebnisse für die Schulverwaltungsforschung und Forschungsdesiderata	514
3	Ausblick: die LandesSchulVerwaltungen als governance-orientierte Neo-Weberianische Verwaltung	517
3.1	Die zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten für die LandesSchul Verwaltungen zwischen Neo-Weberianischer Verwaltung und (New) Public Governance	522
	Verzeichnisse	523
	Literaturverzeichnis	523
	Tabellenverzeichnis	554
	Abbildungsverzeichnis	557

Abkürzungsverzeichnis

ABl	Amtsblatt
AfL	Amt für Lehrerbildung Hessen
AL	Abteilungsleiter
Anm. d. Verf.	Anmerkung der Verfasserin der Arbeit
BGBI	Bundesgesetzblatt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BRep	Bundesrepublik
BSC	Balanced Scorecard
BUKR	Buchungskreis
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des BVerfG
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Sammlung der Entscheidungen des BVerwG
CAF	Common Assessment Framework
DIPF	Deutsches Institut für Pädagogische Forschung
EBIS	EntwicklungsBilanzen In Schulämtern
EFQM	European Foundation for Quality Management
Erg. d. Verf.	Ergänzung durch Verfasserin der Arbeit
EKE	Erlös-Kosten-Einheit
FF	Forschungsfrage
Fn.	Fußnote
GBL	Gesetzblatt
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hervorh. im Orig.	Hervorhebung im Original
Hervorh. d. Verf.	Hervorhebung durch Verfasserin der Arbeit
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HeSis	Hessisches Schulinformationssystem
HKM	Hessisches Kultusministerium
HLbG	Hessisches Lehrerbildungsgesetz
HMdF	Hessisches Ministerium der Finanzen
HmDI	Hessisches Ministerium des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz
HRS	Hessischer Referenzrahmen Schulqualität
HS	Hauptschule
HSchG	Hessisches Schulgesetz
HSchVG	Hessisches Schulverwaltungsgesetz
HQB	Hessischer Qualitätsrahmen für das Bildungsmanagement
HSL	Hessisches Statistisches Landesamt
i.d.R.	in der Regel

i.e.S.	im engeren Sinn
i.F.v.	in Form von
i.S.d.	im Sinne des
i.S.v.	im Sinne von
i.S.	im Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinn
IQ	Institut für Qualitätsentwicklung Hessen
IQB	Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen
KDW	Kultur-Data-Warehouse
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle zur Verwaltungsvereinfachung
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KWI	Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam
LSV	Landesschulverwaltung
LUSD	Lehrer- und Schülerdatenbank
m.E.	meines Erachtens
NPM	New Public Management
NPG	(New) Public Governance
NSM	Neues Steuerungsmodell
NVS	Neue Verwaltungssteuerung
NWS	Neo-Weberianischer Staat bzw. Verwaltung
PEB	Pädagogische Entwicklungsbilanzen
PEB-SEM	Pädagogische Entwicklungsbilanzen für die Studienseminare
PPP	Public Private Partnership
Rn.	Randnummer
RL	Referatsleiter
HSchVG	Hessisches Schulverwaltungsgesetz
SSA	Staatliches Schulamt
SSÄ	Staatliche Schulämter
WiDuT	Wissenschaftlichen Dokumentations- und Transferstelle für Verwaltungsmodernisierung in den Ländern
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
ZCRS	Zentralstelle Controlling und Rechnungswesen für den Buchungskreis Schulen
ZBC	Zentralstelle für Budgetierung und Controlling

Einleitung

1 Die Forschungslücke und das Erkenntnisinteresse der Studie

Seit mehr als 15 Jahren befindet sich die deutsche Verwaltung in jeglichen Politikbereichen und auf allen Ebenen des Staates im Umbruch. Auch wenn Verwaltungsmodernisierungen als Daueraufgabe zum politischen Tagesgeschäft gehören, sei es, um sich den Veränderungen in Staat und Gesellschaft anzupassen, sei es, um sich parteipolitisch zu profilieren, weisen diese Veränderungen nach Expertenmeinung eine neuartige, vorher nicht dagewesene Qualität auf. So ist nach Ansicht von Mehde (2009)

„[i]nsbesondere ein Trend zu einschneidenden Strukturentscheidungen festzustellen, welcher die inkrementalistische Herangehensweise, die zuvor die Diskussionen beherrschte, in radikaler Weise ablöst“ (ebd., S. 19; vgl. Bogumil & Ebinger, 2011).

Dieser Trend zu systematischen Verwaltungsreformen, vor allem zu Reformen der Organisationsstrukturen von Verwaltung, wurde von den Bundesländern verhältnismäßig spät ab Mitte bzw. Ende der 1990er Jahre aufgegriffen. Obwohl seitdem mehr als zehn Jahre vergangen sind, hat es die Verwaltungs- und Politikwissenschaft – von punktuellen Ausnahmen einmal abgesehen – versäumt, diese Umgestaltungen in den jeweiligen Politikfeldern zu untersuchen (vgl. Bach, Jantz & Veit, 2011; Gnädinger, 2009; Zürn, 2009; Jann, 2009 & 2008; Bull, 2007; Schliesky, 2007; Bogumil, Jann & Nullmeier, 2006; König, 2003).¹ Reichard (2004) bemerkt, dass die meisten „zusammenfassenden und vergleichenden Darstellungen [über die Verwaltungsreformen auf Landesebene, Anm. d. Verf.] [...] überwiegend auf Selbstausskünften und -darstellungen der jeweiligen Landesverwaltungen“ (ebd., S. 88) als auf verlässlichen empirischen Studien basieren (vgl. Jann, 2004).

Ebenso bekundet die empirische Bildungsforschung, insbesondere die Educational Governance-Forschung zu Schulsystemen (auch School-Governance genannt), einen Bedarf an spezifischem Wissen über Ausgestaltung, Auswirkungen, Fortgang und Entwicklungstrend der Reformen in den Landesschulverwaltungen i.e.S. (LSV)² und ihren Auswirkungen auf die deutschen Schulsysteme (vgl. Brüsemeister, 2012; Brüsemeister & Newiadomsky, 2008; Fuchs, 2007; Böttcher,

1 Es wurden zwar in policy-orientierten Implementierungs- und Evaluationsstudien die Outputs und Wirkungen von Verwaltungsimplementierungen in bestimmten Politikfeldern untersucht, kaum aber die Veränderungen der *organisationsinternen* Bedingungen der „black box“ Verwaltung (vgl. Bull, 2007; Mehde, 2007; Wegrich, 2006; Bogumil & Jann, 2005; Jann, 2005b).

2 Im Folgenden werden mit Landesschulverwaltung *i.e.S.* die Verwaltungsebenen oberhalb der Schulebene, d.h. die klassischen Schulaufsichtsbehörden und die Unterstützungsorganisationen, meist eingerichtet als obere Landesbehörden, bezeichnet; zusammen stellen sie aus organisationstheoretischer Sicht eine Mehrebenenorganisation dar, die Teil der Mehrebenenorganisation Landesschulverwaltung *i.w.S.* ist. Der Terminus Landesschulverwaltung *i.w.S.* umfasst die Landesschulverwaltung *i.e.S.* und die Schulebene und bezieht sich somit auf die Gesamtheit „Verwaltungsträger Land im Schulbereich“ als Mehrebenenorganisation. Die Organisation Schule ist zwar keine klassische Verwaltungsbehörde, sie gehört aber als staatliche Behörde der Verwaltungshoheit der Länder an und stellt somit das unterste (operative) Glied des Verwaltungsträgers Land dar (vgl. Kap. I. 2.3.2.1). Analog zum Terminus Landesschulverwaltung *i.w.S.* wird auch der Begriff Schullehresort verwendet.

Diese Terminologie „Landesschulverwaltung *i.e.S.*“ und „Landesschulverwaltung *i.w.S.*“ dient dem organisationsanalytischen Forschungsvorhaben zur Bezeichnung von zwei organisatorischen Analyseeinheiten. Sie sind keine verwal-

2007; Altrichter & Heinrich, 2007; Koch & Gräsel, 2004). Aber auch für die politisch-administrative Praxis ergibt sich die problematische Situation, dass Unklarheit über den Stand der Veränderungen in den LandesSchulVerwaltungen³ herrscht, die sie mit ihren eigenen Bestandsaufnahmen nicht zu beheben vermag (vgl. IQ, Oktober 2008). Daher hat sich die Organisation LandesSchulVerwaltung während der letzten Jahre immer mehr zu einer „black box“ bzw. zu einer „Terra incognita“ (vgl. Brüsemeister & Newiadomsky, 2008, S. 73) entwickelt.

Ein solches empirisch fundiertes Wissen erscheint umso dringlicher, als die Strukturreformen den Wechsel von einer input-orientierten zu einer output-orientierten Binnensteuerung der öffentlichen Verwaltung bewirken. Ein Wechsel, der als paradigmatisch eingestuft wird. Darüber hinaus sind politikfeldgerechte Verwaltungsstrukturen aus Sicht der verwaltungswissenschaftlich orientierten Organisationstheorie eine wichtige Voraussetzung für eine effektive und effiziente Verwaltungsarbeit.⁴ Daher meinen Lange, Kersting und Kißler (2000), dass angemessene Verwaltungsreformschritte überhaupt erst auf der Grundlage von politikfeldorientierten empirischen Verwaltungsanalysen eingeleitet werden können (vgl. Bull, 2007):⁵

„Die angemessene Ausrichtung eines Verwaltungssubsystems auf die Bedingungen des Politikfeldes wird somit selbst zur zentralen Frage einer angemessenen Steuerungsfähigkeit. Erst wenn die Verwaltung in der Lage ist, mit den unterschiedlichen Subsystemen der Gesellschaft über qualifizierte Fachverwaltungen zu kommunizieren, kann überhaupt die Möglichkeit bestehen, politische Steuerungsfähigkeit zu reaktivieren. Und je komplexer die gesellschaftlichen Anforderungen und funktionalen Bedingungen geworden sind, desto mehr muss die Verwaltung sich hierauf einstellen“ (ebd., S. 15; vgl. Jann, 1998).

So fehlen empirisch gesicherte Kenntnisse darüber, inwieweit die Ankündigungen, Verlautbarungen, Gesetze und offiziellen Modernisierungskonzepte der Bundesländer, ihre LandesSchulVerwaltungen auf die neuen (Steuerungs-) Strukturen hin zu reformieren, auch tatsächlich umgesetzt wurden. Es mangelt an wissenschaftlich gewonnenen Informationen über den bereits vollzogenen Strukturwandel in der Organisation Verwaltung und die Auswirkungen der neuen Organisationsstrukturen auf ihre intra- und inter-organisatorische Binnensteuerung, d.h. auf das koordinierte Handeln bzw. Interdependenzmanagement der Verwaltungsmitarbeiter/innen. Insbesondere beanstandet die Forschung fehlende Analysen darüber, wie die verschiedenen Ressorts die Reformkonzepte auf ihre spezifischen Umfeldbedingungen hin anpassen. Ferner fehlen empirische Untersuchungen dazu, inwieweit die offiziellen Konzepte und ihre

tungsrechtlichen Bezeichnungen und stehen in keinerlei Zusammenhang mit den Begriffen „Schulaufsicht i.e.S.“ und „Schulaufsicht i.w.S.“ (vgl. Kap. I.2.4).

Der Begriff Schulsystem umfasst im Gegensatz zur Landesschulverwaltung i.w.S. bzw. Schulressort auch noch andere Akteure außerhalb des Verwaltungsträgers Land, wie z.B. Schüler/innen, Eltern, Lehrerverbände, Gewerkschaften, Wirtschaft, Forschung oder Gemeinden.

3 Mit dieser Schreibweise ist sowohl die Landesverwaltung im Allgemeinen wie auch die Landesschulverwaltung im Besonderen gemeint.

4 In den 1990er Jahren vollzog sich in der Verwaltungswissenschaft ein „institutional turn“ (Jann, 2009, S. 490, & 2006a), mit dem sich das Forschungsinteresse auf organisatorische und institutionelle Aspekte der Verwaltung als Erklärungsparameter für Ergebnisse und Wirkung von Verwaltungshandeln richtete. Nun wurde „[p]olitische Steuerung (...) als organisatorisches Problem und damit als Gegenstand der Organisationstheorie definiert. Im Zentrum der Frage stand, wie formale Organisationen und organisatorische Kontexte Werte, Entscheidungsprämissen und Aktivitäten politischer Akteure und damit Politikinhalte prägen“ (ebd.).

5 Da den Ländern vielfach eine Schlüsselrolle bei Verwaltungsreformen und -modernisierungen zugesprochen wird, weil sie entscheidende Rahmenbedingungen für Strukturveränderungen auf Kommunalebene (Schulträger, Modellprojekte etc.) setzen können, erweist sich eine eingehende Analyse spezifischer Verwaltungen auf Landesebene auch als notwendige Bedingung für angemessene Reformschritte in denselben Politikbereichen der Kommunalverwaltung (vgl. Wegrich, 2006).

Realisierung in den LandesSchulVerwaltungen den Anforderungen neuer Steuerungsmodelle und deren organisationsstrukturellen Voraussetzungen entsprechen (vgl. Buschhoff, 2008). Mit den Worten von Brunsson (1989) formuliert, fehlt es an Untersuchungen, inwieweit sich „talk, decisions and actions“ der Schulpolitik in den Bundesländern unterscheiden (vgl. Jann, 2006a & b).⁶ Fuchs beschreibt diesen Sachverhalt aus Sicht der Educational Governance-Forschung:

„Neue Steuerung führt gegenwärtig zu Konsequenzen vor allem für die ‚untere Ebene‘, konkret: für die Einzelschule. Im Sinne einer umfassenden Steuerungsreform wären aber alle Akteure in den Prozess zu integrieren. Der Einbezug der politisch-administrativen Leitungsebene in den Wandel der Steuerungsmodi ist jedoch bislang nicht nur nicht vollzogen; er ist noch nicht einmal systematisch analysiert und benannt (vgl. Böttcher 2007)“ (Fuchs, 2008, S. 27).

An dieser Lücke in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung und der empirischen Bildungsforschung setzt die vorliegende Untersuchung an.

Das besondere Interesse der Educational Governance-Forschung an den Entwicklungen auf der politisch-administrativen Ebene des Schulsystems ist zum einen darin begründet, dass seit Anfang/Mitte der 1990er Jahre Reformen stattfinden, um das Schulsystem durch ein dezentrales und ergebnisorientiertes Steuerungskonzept koordinieren zu können. In diesem Zusammenhang erhielt die Organisation Schule unter dem Vorzeichen der eigenverantwortlichen Schule größere Entscheidungs-, Verantwortungs- und Gestaltungskompetenzen sowie Rechenschaftspflichten. Diese strukturellen Entwicklungen wurden wissenschaftlich begleitet und analysiert. Dabei wurde allerdings nicht mit betrachtet,

„wie im Zusammenhang mit einer erweiterten schulischen Autonomie auch die Verwaltung selbst umgestaltet wurde. (...) *Mit welchem Typus bzw. mit welchen Typen von Organisationen haben wir es bei der gegenwärtigen Schulverwaltung zu tun? (...) Welche Führungsstile des administrativen Personals gibt es?*“ (Brüsemeyer & Newiadomsky 2008, S. 76 & 81, Hervorh. im Original).

Zum anderen beruht das Interesse der Educational Governance-Forschung an den Verwaltungsentwicklungen auf der Annahme, dass die Art und Weise der inter- und intra-organisatorischen Steuerung des multiorganisatorischen Mehrebenensystems⁷ Landesschulverwaltung Einfluss auf die Qualität des Schulsystems, die Einzelorganisation Schule und damit möglicherweise indirekt auch auf die Schüler/innenleistungen hat (vgl. van Ackeren & Brauckmann, 2010; Döbert & Dederich, 2008; Fend, 2008; Schmid, Hafner & Pirolt, 2007; Wößmann, 2005; Arbeits-

6 Die Unterscheidung zwischen dem klassischen organisatorischen Reformdreischritt „talk, decisions and actions“ hat Brunsson (1989; vgl. Brunsson & Olsen 1993) in die Organisationstheorie eingeführt. Er dient auch als Analysedreischritt von Organisationsreformen.

7 In der Politik- und Verwaltungswissenschaft wird gemeinhin unter dem Begriff Mehrebenensystem ein System bestehend aus verschiedenen Verwaltungsträgern (z.B. Bund und Länder oder Landes- und Kommunalverwaltungen), und nicht bloß ein Verwaltungsträger mit mehreren Verwaltungsebenen verstanden (vgl. Wegrich, 2006; Jann & Wegrich, 2004; Benz, 2009 & 2006). Bei einer Landesverwaltung handelt es sich somit streng gesehen nicht um ein Mehrebenensystem. Von dieser klassischen, engen Sichtweise wird im Folgenden in Übereinstimmung mit der Educational Governance-Forschung abgewichen und der Terminus Mehrebenensystem auch auf die Landesverwaltung übertragen. Denn auch hier erfüllt das Mehrebenensystem Landesschulverwaltung die Voraussetzungen, die Benz (2006) an ein Mehrebenensystem stellt: (1) die Ebenen treten in Beziehung zueinander, sie sind miteinander verflochten, „weil eine Trennung der Aufgaben nicht möglich ist, wenn also Entscheidungen zwischen Ebenen koordiniert werden müssen“ (ebd., S. 96); (2) die „Koordination [findet] unter unterschiedliche[n] institutionelle[n] Kontexte[n] statt“ (ebd., S. 99) (vgl. zu Bedingung (2) das Kapitel I. 1.3.2.2).

Wenn im Folgenden von Verwaltung als einem *multiorganisatorischen* Mehrebenensystem die Rede ist, so ist damit gemeint, dass sich auf den verschiedenen Verwaltungsebenen häufig mehr als eine Organisation bzw. Behörde befindet.

gruppe Internationale Vergleichsstudie, 2003). Daher stellt die Educational Governance-Forschung die auch für die Schulverwaltungsforschung relevante Grundsatzfrage,

„wie die Entwicklung und Sicherung der einzelschulischen Qualität im Zuge eines Interdependenz- und Schnittstellenmanagements einzelner Akteure über formelle Grenzen des Einflussbereiches hinweg erreicht werden kann (Brüsemeister/Heinrich/Kussau 2007)“ (Brüsemeister & Newiadomsky, 2008, S. 74).

Auf die Landesschulverwaltungen zugeschnitten lautet in dieser Hinsicht das Untersuchungsinteresse,

„wie sie [die Landesschulverwaltung, Anm. d. Verf.] Qualitätsmaßnahmen, die sie für die Einzelschule entwickelt, ‚an den Mann bringt‘. Konkret wird gefragt, ob und wie sich die Schulverwaltung in ihren Perspektiven und Handlungsweisen mit den Belangen der Einzelschulen verschränkt“ (ebd.).

Diesen Analysefokus engen Altrichter und Heinrich (2007) noch weiter ein auf die

„interne[n] Koordination der Bildungsverwaltung und ihre[n] Schnittstellen zu intermediären und Leistungssystemen“ (ebd., S. 77).

Von Interesse ist z.B., wie die Schulministerien die Verwaltungsreformkonzepte zur Umsetzung einer Neuen Steuerung nicht nur für die eigene Organisation, sondern auch für das gesamte Fachressort als Mehrebenensystem im Sinne eines Governance-Regimes⁸ über die verschiedenen Verwaltungsebenen und -einheiten hinweg umsetzen. Hier ist insbesondere von Bedeutung, wie die intra- und inter-organisatorischen Steuerungsstrukturen ausgestaltet werden, um die Verwaltungseinheiten und -ebenen der Landesschulverwaltung i.w.S. miteinander zu verkoppeln und zielorientiert zu koordinieren. Schließlich ist von Belang, ob und wie die neuen Strukturen das Handeln der Verwaltungsmitarbeiter/innen beeinflussen. Insbesondere bei governance-orientierten Studien besteht das Erkenntnisinteresse aber auch darin, über die reinen Veränderungen der Strukturen und Handlungsweisen hinaus ebenso die Motive und Handlungsrationalitäten der involvierten Akteure, ihre Probleme bei der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren im System oder mit Systemveränderungen aufzudecken, zu erklären und verständlich zu machen. Grund hierfür ist die Annahme des Governance-Konzepts, dass auch ein besseres Verständnis der Subsysteme bzw. der Akteure untereinander die Zusammenarbeit in der Landesschulverwaltung i.w.S. und damit die Qualität im Schulsystem verbessern kann, indem es zu einer effektiveren Nutzung der Verwaltungsstrukturen und einer wirksameren Koordination ihrer Handlungen auf bestimmte Qualitätsziele hin beiträgt (vgl. Fuchs, 2008; Altrichter, Brüsemeister & Wissinger, 2007; Altrichter & Heinrich, 2007).

2 Zielsetzung der Studie

Vor dem Hintergrund dieser Forschungslücke ist es das Ziel der Untersuchung, am Beispiel der Organisationsstrukturen einer ausgewählten Landesschulverwaltung zu analysieren, ob und inwieweit eine neue Binnensteuerung in dieser Landesschulverwaltung umgesetzt wird und wie diese sich darstellt. Darüber hinaus soll auf Grundlage des Forschungszusammenhangs (Teil I) in das System bzw. den Akteur Landesschulverwaltung und seine Eigenrationalitäten eingeführt werden, um gemäß dem Anliegen der School Governance-Forschung die Hintergründe für die verschiedenen Handlungsrationalitäten und strukturellen Handlungs“zwänge“ aufzuzeigen: „Warum tun die das?“ (Langer, 2008).

⁸ Für die Begriffsdefinition von Governance-Regime vgl. Kapitel II. 1.

2.1 Forschungsfragen, Forschungsverlauf und Systematik der Studie

Da die Untersuchung eine governance-orientierte Einzelfallanalyse der hessischen Landesschulverwaltung i.w.S.⁹ beinhaltet, wurden die untersuchungsrelevanten Forschungsfragen auf dieses Bundesland hin ausgerichtet. Die leitende Forschungsfrage der Studie lautet:

Inwieweit bewirkt die Organisationsreform der hessischen Landesschulverwaltung i.w.S. einen grundlegenden Wandel ihres inter- und intra-organisatorischen Governance-Regimes?

Dabei liegt ein organisationsorientierter Forschungsfokus vor, mit dem spezifischen Erkenntnisinteresse auf intra- und inter-organisatorischen Governance-Strukturen, die zur Steuerung und Koordination des multiorganisatorischen Mehrebenensystems der hessischen Landesschulverwaltung i.w.S. genutzt werden. Aufgrund der Forschungslücke und wegen ihrer Bedeutung für den Steuerungsprozess innerhalb der Landesschulverwaltung i.w.S. werden die beiden Verwaltungsebenen der Schulaufsicht einer näheren intra- und inter-organisatorischen Governance-Untersuchung unterzogen (vgl. Kap. I.2.4.2). Die sich aus diesem Forschungsfokus ergebenden Fragen lauten:

1. Welche formalen Gestaltungsvorgaben hinsichtlich Organisation und Binnensteuerung der Verwaltung enthält das Reformkonzept des Bundeslandes Hessen?
 - 1.1 Welche formalen Gestaltungsvorgaben hinsichtlich Organisation und Binnensteuerung der Verwaltung sind in den *Kabinettsbeschlüssen* der hessischen Landesregierung enthalten?
 - 1.2 Welche formalen Gestaltungsvorgaben hinsichtlich Organisation und Binnensteuerung der Verwaltung sind in den *hessischen Landeskonzptionen zur „Neuen Verwaltungssteuerung (NVS)“* enthalten?
2. Wie setzt das Hessische Kultusministerium (HKM) die formalen Strukturvorgaben der Kabinettsbeschlüsse und der Konzeptionen zur NVS in der hessischen Landesschulverwaltung i.w.S. um, und wie werden die Organisationsstrukturen zur Binnensteuerung der hessischen Landesschulverwaltung i.e.S. genutzt?
 - 2.1 Wie werden die formalen Strukturvorgaben zur *Binnensteuerung des multiorganisatorischen Mehrebenensystems Landesschulverwaltung i.w.S.* umgesetzt, und wie wird sie aus Sicht von ausgewählten Vertreter/innen des HKM und der SSÄ genutzt?
 - 2.2 Wie setzt das Hessische Kultusministerium (HKM) die formalen Strukturvorgaben zur *intra-organisatorischen Binnensteuerung der Verwaltungsorganisation HKM* um, und wie wird sie aus Sicht von ausgewählten Vertreter/innen des HKM und der SSÄ genutzt?
 - 2.3 Wie setzt das HKM die formalen Strukturvorgaben zur *inter-organisatorischen Binnensteuerung der Staatlichen Schulämter (SSÄ)* um, und wie wird sie aus Sicht von ausgewählten Vertreter/innen des HKM und der SSÄ genutzt?
3. Inwieweit handelt es sich beim hessischen Verwaltungsreformkonzept und seiner Adaption auf die hessische Landesschulverwaltung i.w.S. um einen grundlegenden Wandel bei der Binnensteuerung von Verwaltung?
 - 3.1 Wie ist das Reformkonzept der Kabinettsbeschlüsse und der NVS vor den Aussagen des Forschungszusammenhangs (Teil I) und der NVS einzuordnen? Erfüllt das Reformkonzept der Kabinettsbeschlüsse und der NVS die Voraussetzungen eines grundlegenden Steuerungswandels?

⁹ Im Folgenden wird bewusst der Terminus hessische Landesschulverwaltung und nicht Kultusverwaltung, entsprechend der Ressortbezeichnung, verwendet, da nur die Verwaltungsstrukturen zur Steuerung und Koordination der allgemeinbildenden Schulen im Fokus des Forschungsinteresses stehen.

- 3.2 Wie ist die Adaption der Kabinettsbeschlüsse und der NVS in der hessischen Landesschulverwaltung vor den Zielsetzungen der Kabinettsbeschlüsse und den Konzeptionen zur NVS einzuordnen? Erfüllt die Adaption die Voraussetzungen eines grundlegenden Steuerungswandels?
- 3.3 Erfüllen die Mentalität und das Steuerungshandeln der Vertreter/innen des HKM und der SSÄ die Voraussetzungen eines grundlegenden Steuerungswandels?
- 3.4 Wo liegen nach Ansicht von Vertreter/innen des HKM und der SSÄ die grundlegenden Unterschiede zum vorherigen Steuerungssystem in der hessischen Landesschulverwaltung i.e.S. (und i.w.S.)? Inwieweit handelt es sich nach Ansicht von Vertreter/innen des HKM und der SSÄ bei der Einführung der NVS in der hessischen Landesschulverwaltung i.e.S. um einen grundlegenden Wandel bei der Binnensteuerung von HKM und seiner interorganisatorischen Steuerungsbeziehungen zu den SSÄ?
- 3.5 Wie sind die Wahrnehmungen, Einschätzungen und Bewertungen zur NVS in der hessischen Landesschulverwaltung i.e.S. vor den Aussagen der Forschung einzuordnen?

Die Systematik der Forschungsfragen, ihr Bezug zum Forschungszusammenhang (vgl. Teil I) und ihre Beziehung untereinander ergeben sich aus ihrer Abfolge, die in Abbildung 1 bildlich dargestellt ist. Aus der Abbildung ergeben sich ebenso der systematische Aufbau des Forschungsprozesses und die darauf basierende Kapitelabfolge der Studie.¹⁰ Der Forschungsprozess erfolgt unter der Analyseperspektive der organisatorischen Governance, die das Forschungsdesign der Studie prägt (vgl. Teil II).

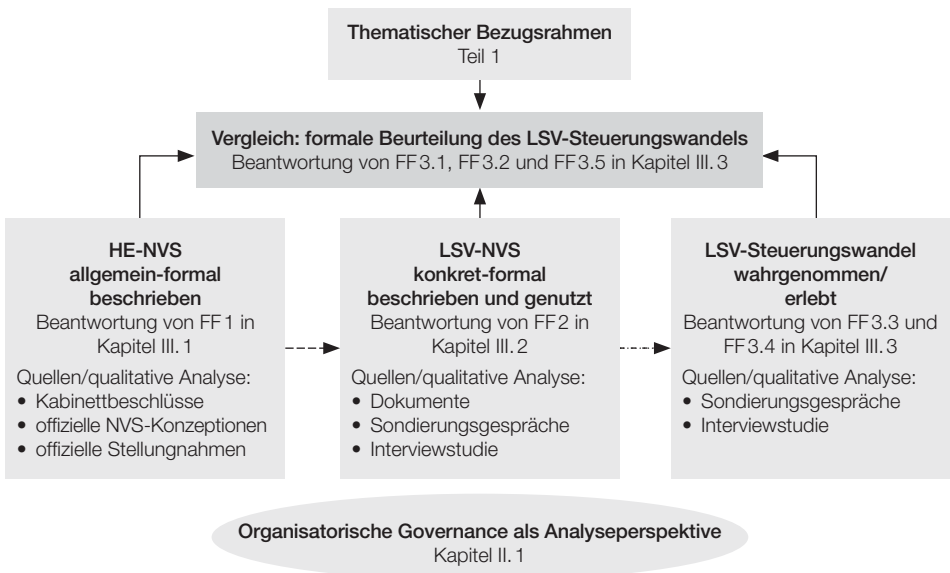


Abb. 1: Die Systematik des Forschungsverlaufs

¹⁰ Schließlich gibt die Abbildung auch an, auf welche Datenquellen bei der Bearbeitung der Fragestellungen zurückgegriffen wurde, und wie sie ausgewertet wurden. Die Pfeile und Verbindungslinien deuten Annahmen, Chronologie und Methodik des Forschungsvorgehens an, um die Forschungsfrage 3, das letztendliche Erkenntnisinteresse der Studie, mittels eines Vergleichs zu beantworten. Der konkrete Untersuchungsverlauf lief allerdings nicht linear, sondern als zirkulärer Prozess ab.

Der Forschungszusammenhang (vgl. Teil I) dient als Bezugsrahmen, um sowohl die Kabinettsbeschlüsse und das offizielle NVS-Konzept des Landes Hessen (vgl. FF 1, Kap. III. 1) als auch ihre Adaption und Umsetzung in der hessischen Landesschulverwaltung i.w.S. (vgl. FF 2, Kap. III. 2) zu analysieren und zu bewerten (vgl. FF 3.1, FF 3.2 & FF 3.5, Kap. III. 3) und die Aussagen und Einschätzungen der Mitarbeiter/innen der Landesschulverwaltung i.e.S. zur Umsetzung der NVS zu diskutieren (vgl. FF 3.3 & FF 3.4, Kap. III. 3). Die unterbrochenen Pfeile zwischen den drei parallel angeordneten Rechtecken deuten die zugrundeliegende Annahme an, dass bei einem Reformprozess zwar stets versucht wird, die offiziellen Vorgaben umzusetzen, aber dennoch nicht davon auszugehen ist, dass diese offiziellen Landesreformvorgaben eins zu eins auf die besonderen Gegebenheiten der Landesschulverwaltung angepasst werden können. Außerdem wird angenommen, dass sich dieser Bruch zwischen Vorgabe und Adaption in der Wahrnehmung und im Erleben der Mitarbeiter/innen weiter fortsetzt, was durch die noch hochgradigere Auflösung des zweiten Pfeils angedeutet wird. Diese Annahmen werden durch einen Vergleich überprüft. Außerdem weist die Abbildung 1 darauf hin, dass sich die Untersuchung auf die Erhebung der formalen Organisationsstrukturen in der hessischen Landesschulverwaltung und deren Nutzung beschränkt. Dennoch können die Aussagen über die Nutzung der neuen Steuerungsstrukturen auch Hinweise auf informale Abänderungen dieser Strukturen durch nonkonforme Handlungen der Verwaltungsmitarbeiter/innen liefern und so die genauere Einordnung des hessischen Governance-Regimes ermöglichen.

2.2 Grundlage für eine schulressortbezogene Verwaltungsforschung

Darüber hinaus kann die Studie auch als Grundlage für eine schulressortbezogene Verwaltungsforschung im Rahmen der empirischen Bildungsforschung gelesen werden, die es gerade erziehungswissenschaftlichen Lai/innen erleichtern soll, die Handlungsrationitäten dieses Systems zu verstehen. Daher umschließt Teil I der Arbeit auch immer allgemeine Kapitel zur Landesverwaltung bevor auf die Landesschulverwaltung im Speziellen eingegangen wird. Sie dienen als Grundlagenkapitel, um das notwendige Hintergrundwissen für die speziellen Kapitel zur Landesschulverwaltung zu vermitteln. Durch Vergleiche mit den allgemeinen Entwicklungen in der Landesverwaltung können aber auch Trends, Unterschiede und Besonderheiten in der Landesschulverwaltung besser hervorgehoben werden. Aus einem solchen erweiterten Verständniszusammenhang heraus können sich vielleicht bewusstere, reflektivere und dadurch auch effektivere Kommunikations- und Kooperationszusammenhänge zwischen den Akteuren auf den verschiedenen Systemebenen ergeben. Damit setzt sich die vorliegende Untersuchung mit Teil I auch zum Ziel, in den aus Sicht der empirischen Bildungsforschung und der Erziehungswissenschaft vernachlässigten Forschungsbereich der Landesschulverwaltungen einzuführen und einen Überblick über die Zusammenhänge und Entwicklungen in Verwaltungswissenschaft, -forschung und -wirklichkeit zu geben. Hieraus können sich Anknüpfungspunkte für die weitere Forschung im Bereich der Landesschulverwaltungen ergeben.¹¹

In ihrer Eigenschaft als Einführung in eine schulressortbezogene Verwaltungsforschung geben die Kapitel des Teil I einmal einen Überblick über die – für das Forschungsinteresse der vorliegenden Studie maßgeblichen – Fachwissenschaften, Forschungsstränge, Disziplinen und

11 Ein ähnlich gearteter, aber wesentlich weitreichender Versuch stellt auch Richters Artikel „Bildungsverwaltungsforschung“ von 1975 dar. Neben einer kritischen Analyse der Organisation Bildungsverwaltung entwickelt Richter ein ganzes Programm für die Bildungsverwaltungsforschung mit relevanten Forschungsfragen, -theorien, -themen und -organisation.

Leitbilder, auf die die Verwaltungswissenschaft zur Erforschung der Binnensteuerung der Organisation Verwaltung zurückgreift. Dies sind

- die Steuerungstheorie und ihre Aussagen zur Binnensteuerung von Organisationen (vgl. Kap. I.1),
- die Lehre der Verwaltungsorganisation und der Situative Ansatz der Organisationstheorie und ihre Aussagen zu den formalen Strukturen von Organisationen (vgl. Kap. I.2.1 & I.2.2),
- die Verfassungs- und Verwaltungsrechtswissenschaft und ihre Aussagen zur Organisation der Landesverwaltungen (vgl. Kap. I.2.3 & I.2.4),
- die Paradigmen in der Verwaltungspolitik und der Verwaltungswissenschaft (vgl. Kap. I.3.1),
- das Bürokratiemodell als organisatorisches Verwaltungsleitbild (vgl. Kap. I.1.3.1),
- die öffentliche Managementlehre und die öffentliche Finanzwissenschaft und ihre Aussagen zur Organisation und Steuerung der Verwaltung (vgl. Kap. I.3.2),
- das Neue Steuerungsmodell (NSM) als organisatorisches Verwaltungsleitbild (vgl. Kap. I.3.2),
- die Public Governance und ihre Aussagen zur Organisation und Steuerung der Verwaltung (vgl. Kap. I.3.3),
- die (New) Public Governance als organisatorisches Verwaltungsleitbild (vgl. Kap. I.3.3).

Bezogen auf die Landesschulverwaltung i.w.S. gibt Teil I einen systematisierten Überblick über

- den Stand der Reform der Landesschulverwaltungen i.w.S. in den Bundesländern (vgl. Kap. I.2.4),
- die Diskussion in der empirischen Bildungsforschung um die Reform der Schulsystem- bzw. Schulverwaltungssteuerung (vgl. Kap. I.1.3.2 & I.3.4).

Die Studie untersucht die Auswirkungen von Neuer Steuerung im Schulsystem auf Strukturen und Handeln der Schulaufsichtsebenen aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive. Grundlage ist eine governance-orientierte Organisationsanalyse der hessischen Landesschulverwaltung. Als Trend zeigt sich die Entwicklung eines neuen Verwaltungs- und Steuerungstypus hin zur Neo-Weberianischen Verwaltung bzw. Steuerung.

Die Analyse bezieht die Veränderungen bei Staats- und Verwaltungsleitbildern, Verwaltungsrecht und öffentlichem Finanzsystem ebenso mit ein wie die Auswirkungen auf die Meta-Governance von Steuerungsstrukturen und Akteurseinstellungen. Ein besonderer Fokus liegt auf den Reformvorstellungen der Bildungsforschung für die Landesschulverwaltungen und ihrer Einordnung in die Reformkonzepte und -möglichkeiten der Verwaltungspolitik.

Damit versucht die Studie einen Beitrag zur Schließung der Forschungslücke in der Educational Governance-Forschung über die Steuerungsentwicklungen auf den oberen Ebenen der Landesschulverwaltungen zu leisten. Darüber hinaus kann die Studie ebenso als Einführung in die Handlungsrationitäten des Systems Landesschulverwaltung und als Beitrag für eine schulressortbezogene Verwaltungsforschung gelesen werden.

Die Autorin

Bettina-Maria Gördel, 1. Staatsexamen Sek II/I Geschichte und Katholische Theologie sowie Master of Public Policy (M.P.P.). Forschungsschwerpunkte: (kulturelle) Schulentwicklung, Educational Governance, Lehrer/innenbildung, Verwaltungswissenschaft, Organisationstheorie, Sozialethik.

