
Horst Weishaupt

Schulverwaltung zwischen Nutzung wissenschaftlicher Expertise und eigener Verwissenschaftlichung – Wechselfälle bundesdeutscher Geschichte

Zusammenfassung

Diskutiert werden die Konsequenzen der neuen Steuerungsphilosophie der letzten 15 Jahre für die Organisationsstruktur der Kultusministerien der Länder. Dabei wird auf deren Bedeutung im Schulreformprozess und deren Verhältnis zu einer wissenschaftlich fundierten Politik eingegangen. Die kultusministeriellen Organisationsreformen in der bildungspolitischen Planungsphase vor fast 50 Jahren werden mit den gegenwärtigen Entwicklungen in Beziehung gesetzt, um daraus erste Folgerungen abzuleiten.

Schlüsselwörter: Neue Steuerung, Kultusverwaltung, Organisationsstruktur

School Administration between the Use of Scientific Expertise and Own Scientification – Vicissitudes in the History of the Federal Republic of Germany

Summary

This article analyzes the consequences of the new governance philosophy of the last 15 years for the organizational structure of the ministries of culture in the German federal states. It goes into the importance of this philosophy for the processes of school reform and into its relationship to a scientifically founded policy. The culture ministerial organization reforms in the educational political reform era nearly 50 years ago are related to the current developments in order to draw conclusions.

Keywords: New Governance, ministries of culture, organization structure

1. Ministerialverwaltung und Schulreform

Mit der „realistischen Wende“ (vgl. Lange 1999, 2008) der Schulpolitik in Deutschland wurden in den letzten 15 Jahren weitreichende Veränderungen im Schulwesen eingeleitet. Es gab schon einmal zwischen 1965 und 1980 eine ähnliche reformorientierte Phase der Schulpolitik, die von tiefgreifenden Änderungen in den Strukturen und dem Selbstverständnis der Schulverwaltungen begleitet war. Das Verhältnis von Wissenschaft und Politik und die Frage der Nutzung wissenschaftlichen Sachverständs waren damals bereits wichtige Bezugspunkte der Diskussionen. Im Rückgriff auf die damaligen Entwicklungen wird nachfolgend der Frage nachgegangen, wie sich die Ansätze „neuer Steuerung“, der Qualitätssicherung im Schulwesen und einer „evidenzbasierten“ Schulpolitik auf die Organisationsstrukturen der Bildungsverwaltung ausgewirkt haben. Die Veränderungen in der Struktur und den Aufgaben der nachgeordneten Dienststellen der Kultusministerien werden an anderer Stelle in diesem Heft untersucht (s. die Beiträge von Fickermann und Rürup in diesem Heft).

In diesem Beitrag soll diskutiert werden, welche Konsequenzen die neuen Steuerungsansätze für die Kultusministerien selbst hatten. Hierzu wird zunächst kurz auf die Bedeutung der Kultusministerien im Schulreformprozess eingegangen. Dann werden einige Überlegungen zum Verhältnis von wissenschaftlicher Politikberatung und Verwissenschaftlichung der Verwaltung angestellt, um daran anknüpfend die Auswirkungen der vor 50 Jahren eingeleiteten Reformphase auf die Schulverwaltung mit den gegenwärtigen Entwicklungen in Beziehung zu setzen. Daraus werden vorläufige Folgerungen abgeleitet.

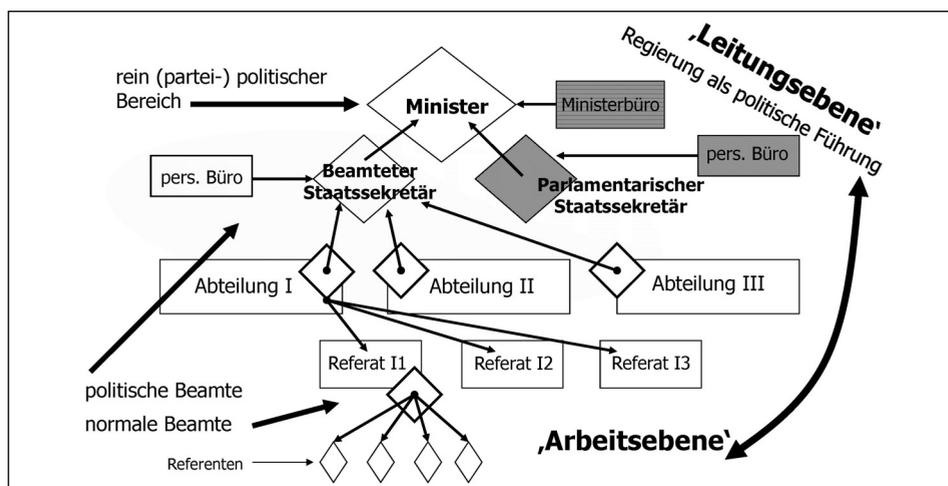
2. Kultusministerien/Senatsverwaltungen im Schulreformprozess

Kultusministerien sind Teil der Regierungen als ausführende Gewalt. Sie sind an die Gesetze gebunden und gegenüber dem Landtag/der Bürgerschaft rechenschaftspflichtig. Obwohl ihre Aufgaben vor allem in der Umsetzung und Ausführung von Gesetzen, der Erstellung und Umsetzung des fachlichen Haushalts und der Kontrolle und Aufsicht untergeordneter Behörden liegen, sind sie – durch den in ihnen verfügbaren Sachverstand – auch oft entscheidend für politische Initiativen und Reformen. „Keine Regierung könnte ihre verfassungsmäßigen Aufgaben ohne eine funktionierende Bürokratie als ‚Werkzeug‘ erfüllen“ (vgl. Schnapp/Willner 2013, S. 247).

Angesichts des Föderalismus in Deutschland, der doppelten Schulträgerschaft von Land und Gemeinden und eines pluralen Schulangebots haben die Kultusministerien zusätzliche Koordinierungsaufgaben zwischen den politischen Ebenen (EU, KMK, Kommunale Spitzenverbände) und z.B. Kirchen und sonstigen privaten Schulträgern.

Als bürokratische Organisation ist ein Ministerium arbeitsteilig und hierarchisch strukturiert (vgl. Abb. 1). Zu unterscheiden ist zwischen der von politischen Mehrheiten bestimmten und nicht selten wechselnden „Leitungsebene“ und der so genannten Arbeitsebene. Von der Leitungsebene gehen in idealtypischer Weise Führungsimpulse aus. Zur Leitungsebene zählt eine kleine Zahl von politischen Beamten und Beamtinnen, die das besondere Vertrauen der politischen Spitze besitzen und mit ihr wechseln. Auf der „Arbeitsebene“ mit einem dauerhaften Beamtenstab werden die ministeriellen Aufgaben über Verwaltungsprozesse und damit verbundene Routinen abgearbeitet (zur Rolle der „Arbeitsebene“ als „Ideengeber“ und/oder „Bremser“ siehe Schnapp 2004 und Schnapp/Willner 2013).

Abb. 1: Aufbau eines Ministeriums



Quelle: TU Dresden – Institut für Politikwissenschaft – Prof. Dr. Werner Patzelt (Patzelt o.J.)

Die Ministerialverwaltung als Bürokratie ist „Herrschaft vom Schreibtisch aus“ (Machura o.J., S. 2). Sie verfügt über einen stark ausdifferenzierten und kompetenten Apparat zur Beschaffung komplexer Informationen und zur Beobachtung gesellschaftlicher Entwicklungen für politische Entscheidungsprozesse. Insofern stellt die Kompetenz der Referate die Grundlage des Sachverstands der Ministerien dar. Ministerialbürokratien sind oft entscheidend für Konsensbildung und Konfliktregelung in politischen Fragen. Damit sie diese Aufgaben erfüllen können, kommt der Gliederung der Ministerien in Abteilungen und Referate eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung zu, weil sie die ministeriellen Aufgaben strukturiert und letztlich damit auch gewichtet.

Die Referenten und Referentinnen in den Ministerien sind oft sehr gut mit unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen vernetzt und treten nicht selten auch als

Fachautoren und -autorinnen auf. In Schulministerien sind die Referentinnen und Referenten traditionell Juristinnen bzw. Juristen und „Schulleute“. Leider gibt es keine wissenschaftlichen Studien, die sich mit der Einbindung der Referentinnen und Referenten von Kultusministerien in wissenschaftliche und verbandspolitische Diskussionen befassen und damit deren Einflussnahme auf schulpolitische Entscheidungsprozesse näher durchleuchten. Doch ist davon auszugehen, dass in den Ministerien etwa im Bereich des Schulrechts, aber auch in fachlichen Einzelfragen spezifische Expertise für ministerielle Entscheidungsprozesse und die Vorbereitung politischer Initiativen vorhanden ist. Dennoch bedienen sich die Ministerien zusätzlich unterschiedlicher Formen der wissenschaftlichen Politikberatung.

3. Formen wissenschaftlicher Politikberatung und der Verwissenschaftlichung der Verwaltung

Im politischen Alltag der letzten Jahrzehnte hatten verschiedene Formen wissenschaftlicher Politikberatung immer einen hohen Stellenwert. Traditionelle Formen sind die Teilnahme an Anhörungen in Landtagen, vor Ausschüssen etc., Gutachten, Expertisen, die Übernahme von Projekten der Auftragsforschung und die Mitwirkung in Beiräten, Beratungsgremien, Ausschüssen und Enquete-Kommissionen.

Seit Mitte der 1960er-Jahre gibt es zunehmend Berichte auf Bundesebene von wissenschaftlichen Expertengremien (z.B. Familien- und Jugendberichte, Gutachten der Wirtschaftsweisen). Eine verstärkte Sensibilität der Wissenschaft gegenüber der prinzipiellen Differenz zwischen wissenschaftlich fundierter Beratung und der politischen Verantwortung für die Gestaltung gesellschaftlicher Wirklichkeit hat zu ergänzenden Beratungsformen geführt, die die unterschiedlichen Referenzsysteme von Wissenschaft und Politik respektieren. Beispiele dafür sind die Zunahme forschungsbasierter Begründungen für Empfehlungen oder die Begrenzung auf eine Beobachtung gesellschaftlicher Entwicklungen mit dem Verweis auf Problemlagen und Herausforderungen für die Politik, ohne direkte Handlungsempfehlungen auszusprechen. So kann die Politik informierte Entscheidungen eigenständig treffen; sie kann sich aber auch nicht mehr ihrer Verantwortung mit Verweis auf Empfehlungen aus der Wissenschaft entziehen. Inzwischen gibt es Bemühungen, über Leitlinien guter Praxis wissenschaftlicher Politikberatung für deren Bedeutungszuwachs Orientierungspunkte festzulegen (vgl. Präsident der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften 2008). Wissenschaftlerkommissionen wurden in den letzten Jahren bezogen auf das Schulwesen mit dem Schwerpunkt auf der Reform der Lehrerbildung in mehreren Ländern eingesetzt (vgl. z.B. Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft Berlin 2012). Einen weitgehenden Beratungsauftrag erhielt der Expertenrat „Herkunft und Bildungserfolg“ vom Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg (vgl. Baumert u.a. 2011). Eher begrenzt war die

wissenschaftliche Mitwirkung beispielsweise bei der Erarbeitung der „Empfehlungen für künftige Modelle der Grundschulversorgung im ländlichen Raum im Land Brandenburg“, weil nur einzelne Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen in der gemischt zusammengesetzten Demografie-Kommission in Brandenburg mitarbeiteten (vgl. Land Brandenburg, Ministerium für Bildung, Jugend und Sport 2013). Eine wichtige politikberatende Funktion haben die internationalen Studien zur Kompetenzmessung, die Untersuchungen zur Überprüfung der Bildungsstandards und die Nationale Bildungsberichterstattung im Rahmen der Gesamtstrategie der Kultusministerkonferenz für ein Bildungsmonitoring (vgl. Sekretariat der KMK/IQB 2006).

In welchem Umfang sich die Schulverwaltung befähigt hat, über eine Ausweitung der fachlichen Kompetenzen des Führungspersonals zu einer eigenen sozialwissenschaftlich fundierten Urteilsbildung zu gelangen, gibt es keine Informationen. Mit dem Aufbau der Monitoringsysteme und der Schulinspektionen sollte aber eine Ausweitung der fachlichen Expertise in den Ministerien/Senatsverwaltungen unvermeidlich sein, um aus der Beratung fachlich fundierte Schlüsse für politisches Handeln ziehen zu können.

Zum Bildungswesen erstellt inzwischen die Mehrheit der Länder Bildungsberichte (vgl. Döbert/Weishaupt 2012, S. 161ff.), die neben schulstatistischen Informationen vielfach auch Ergebnisse der Lernstandserhebungen und der Schulinspektionen enthalten. Sie können als Ausdruck einer veränderten Steuerungsphilosophie und als Beispiele einer verwissenschaftlichten politischen Praxis der Länder verstanden werden, die neben das traditionelle Verwaltungshandeln und die wissenschaftliche Beratung der Politik treten.

Es stellt sich die Frage, ob diese neuen evaluativen Aufgaben nur zu einem Ausbau nachgeordneter Dienststellen geführt haben oder ob diese Entwicklung auch Konsequenzen für die Organisationsstruktur der Kultusministerien der Länder gehabt hat. Tritt mit den neuen Aufgaben neben die traditionelle, an Konditionalprogrammen ausgerichtete bürokratische Tätigkeit nun auch wieder die Gestaltung von Zweckprogrammen? Der Beschluss der KMK vom März 2008 (vgl. Sekretariat der KMK 2008) lässt sich beispielsweise als Ausdruck eines reflexiven politischen Handlungsverständnisses im Kontext von Ansätzen Neuer Steuerung und einer evidenzbasierten Schulpolitik lesen. Es müssten also in den Kultusministerien passende Strukturen vorhanden sein, die Teile des Verwaltungshandelns als mehrphasigen Innovationsprozess verstehen (*Plan-Do-Check-Act*; vgl. Kamiske/Brauer 2003, S. 296). Zur Überprüfung, ob dem so ist, ist es notwendig, sich die Organisationsstrukturen der Kultusministerien näher anzusehen.

4. Reformstrukturen der Bildungsverwaltungen

Ausgangspunkt der folgenden Überlegung bildet die politikwissenschaftliche Erkenntnis, dass Organisationsstrukturen als Ausdruck von Programmstrukturen anzusehen sind (vgl. Häußermann 1977, zitiert nach: Machura o.J., S. 9). Über Organigramme der Ministerien ist die Organisationsstruktur aller Kultusministerien und Bildungsbehörden in Deutschland verfügbar. Als Untersuchungsmaterial sind sie nichtreaktiv, weil sie nicht über Befragungen und Einschätzungen gewonnen wurden, sondern unabhängig von wissenschaftlichen Untersuchungsabsichten einen Teil der öffentlichen Präsentation der Ministerien darstellen. Wenn sie – wie unterstellt – Ausdruck von Programmstrukturen sein sollen, dann wäre zu fragen, ob hinter der Selbstdarstellung der Ministerien in den Organigrammen so etwas wie latente Strukturen des Selbstverständnisses zum Ausdruck kommen.

Zu bedenken ist dabei jedoch, dass in Deutschland mit Regierungswechseln die Beamtenapparate nicht ausgetauscht werden. Wechsel finden meist nur in den Leitungsbereichen und bei den politischen Beamten und Beamtinnen statt. Es wird deshalb immer auch Besonderheiten in den Organisationsstrukturen von Ministerien geben, die einerseits durch beamtenrechtliche Verpflichtungen bedingt sind, andererseits aber auch die Folge veränderter Gestaltungsinteressen der Politik sind, die zu personellen Veränderungen mit organisationsstrukturellen Folgen führen. Insofern muss der Blick nicht auf Details, sondern auf strategisch hervorgehobene Gestaltungsbereiche in den Organigrammen gerichtet werden. Um zu ihnen einen Zugang zu finden, werden im Folgenden die Organigramme danach betrachtet, ob und wie sich die Ansätze neuer Steuerung (Bildungsstandards, Bildungsmonitoring, Rechenschaftsverpflichtungen) und neue Reformprogramme (Inklusion) in ihnen widerspiegeln. Den Ausgangspunkt für die Überlegungen stellen die Veränderungen in der Struktur der Kultusministerien im Zusammenhang mit der Planungsdiskussion der 1970er-Jahre dar.

4.1 Die Phase der Bildungsplanung (1970er-Jahre)

In der rückwirkenden Betrachtung zeigt es sich, dass der „Sputnik-Schock“ in den 1960er-Jahren einen Strukturwandel des politisch-administrativen Systems einleitete und auch bald den Bildungsbereich erreichte. Die Bildungsverwaltungen richteten Planungsabteilungen ein, und es kam zu einer Erweiterung des Handlungsspektrums der Verwaltungen von der Vollzugsverwaltung zur planenden Verwaltung (vgl. Boehm/Rudolf 1971). Den Hintergrund dafür bildeten nicht nur die Sorge, den Facharbeiterbedarf nach dem Mauerbau 1961 nicht decken zu können, sondern vor allem auch die Erwartung eines starken Schülerzahlenanstiegs durch die geburtenstarken Jahrgänge von 1957 bis 1968 und dadurch bedingt eines zusätzlichen Bedarfs

an Lehrkräften. Hinzu kamen die Reformfordernisse des Schulsystems, auf die vor allem Picht und Dahrendorf öffentlichkeitswirksam hingewiesen hatten.

Nur Bayern verzichtete in dieser Reformphase darauf, eine planende Ministeriumsstruktur aufzubauen. In Niedersachsen bestand nur kurzzeitig eine dem Minister zugeordnete Stabsgruppe Planung. Bezogen auf die Gesamtentwicklung der Kultusbürokratien in den westdeutschen Ländern wurde aber die traditionelle Ministerialstruktur über eine Organisationserweiterung aufgebrochen (vgl. Weishaupt 1992, S. 147-151).

Planung als staatliches (reformorientiertes) Handeln erforderte zusätzlich zur Legitimität qua Legalität auch eine Legitimation qua Partizipation und qua wissenschaftlicher Fundierung. Dadurch entstanden auch erweiterte politisch-administrative Handlungsstrategien, weil die Reformmaßnahmen zunehmend gesellschaftlich kontrovers diskutiert wurden. Mit diesem Beginn einer „Ver(sozial)wissenschaftlichung“ der Bildungsverwaltung waren verwaltungsinterne Konflikte zwischen „Bürokraten“ und „Professionals“ (Amts- und Fachautorität), rollen- und interessenbedingte Konflikte, informationell bedingte Konflikte und emotional bedingte Konflikte unvermeidbar. Als eine Lösungsstrategie bot sich eine Entdifferenzierung und damit die Übernahme planender Elemente in die Regelverwaltung (Professionalisierung der Bürokratie) und zugleich die Einpassung der Planer in die Verwaltungsstrukturen (Bürokratisierung der Professionals) an. Häufig wurde auch der Weg gewählt, über nachgeordnete Dienststellen die operativen Gestaltungsaufgaben wieder aus den Ministerien auszulagern (vgl. Weishaupt 1992; siehe auch den Beitrag von Rürup in diesem Heft).

Mit dem starken Geburtenrückgang seit Mitte der 1960er-Jahre wurden jedenfalls die frühen Planungskonzepte der Bildungsreformphase seit den 1980er-Jahren politisch obsolet (vgl. Weishaupt/Weiß 1988), und die anschließende stagnative Phase der Schulpolitik führte wieder zur Rückentwicklung von auf Planungsaufgaben bezogenen Programmstrukturen in den Ministerien.

Im Zusammenhang mit den Impulsen durch die internationalen und nationalen Leistungsvergleichsstudien sowie die Bildungsberichte stellt sich die Frage, ob sich in Folge der ausgebauten Evaluationsmaßnahmen und des eingeführten Bildungsmonitorings im letzten Jahrzehnt wieder neue Programmstrukturen in den Kultusministerien der Länder identifizieren lassen.

4.2 Aktuelle Organisationsstruktur der Ministerien

Bei allen Unterschieden zwischen den Ländern, die sich auch dadurch ergeben, dass den Ministerien neben der Zuständigkeit für das Schulwesen meist weitere Aufgaben zugeordnet sind (oft Jugend, Sport, Weiterbildung, teilweise auch die Hochschulen, die Kultur und die Kindertagesbetreuung), gibt es dennoch eine gewisse Grundstruktur der Organisation der Ministerien mit einer Zentralabteilung und Schulaufsichtsabteilungen (überwiegend nach allgemein bildenden und beruflichen Schulen getrennt). In den meisten Ländern besteht auch eine Abteilung/ Unterabteilung ‚Bildungsbereichsübergreifende Grundsatzangelegenheiten‘ (nicht in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt). Hessen (Stand: 20. Januar 2014) kann für die Struktur der Ministerien beispielhaft genannt werden mit einer Abteilung Z (Personal, Haushalt, Recht, Statistik, Organisation, eGovernment), Abteilung I (Qualitätsentwicklung und schulformübergreifende Bildungsaufgaben), Abteilung II (Allgemein bildende Schulen) und Abteilung III (Berufliche Schulen, Schulen für Erwachsene, Lebensbegleitendes Lernen, Internationales). Allerdings ist der Neuaufbau der Ministerien in den neuen Bundesländern nach 1990 zu berücksichtigen, die nicht die Vorerfahrungen der westdeutschen Länder teilten. Sie weisen dadurch einige Besonderheiten auf. Beispielsweise existiert im sächsischen Kultusministerium eine Zentralstelle für Koordinierungsaufgaben, die oberhalb der Abteilungen angesiedelt ist. Es wäre näher zu untersuchen, welche Aufgaben sie bei der Umsetzung politischer Programme übernimmt. Sie scheint aber eher Koordinationsaufgaben nach außen (KMK, Privatschulträger etc.) als nach innen (gegenüber den Abteilungen des Ministeriums) zu übernehmen. Als weitere sächsische Besonderheit wird im Organisationsplan von 2014 eine Abteilung „Lehrer/Ressourcen“ ausgewiesen, die mit dieser Schwerpunktsetzung einmalig ist. In Mecklenburg-Vorpommern besteht eine Projektgruppe „Kostenstruktur der sonderpädagogischen Angebote mit Finanzierungsverpflichtung Dritter“, deren Aufgaben auch an anderer Stelle nicht näher erläutert werden.

Nur wenige westdeutsche Länder haben bei der politischen Spitze des Ministeriums angesiedelte Stäbe zu strategischen Entwicklungsaufgaben. In Baden-Württemberg ist es ein Stab zu „Gemeinschaftsschule, Inklusion“. Im bayerischen Kultusministerium besteht eine „Stabsstelle Demographie, Verwaltungsreform, Regierungen: Grund-, Mittel und Förderschulen“¹. Hessen lässt mit der Benennung „Grundsatzangelegenheiten, strategische Ressortplanung“ die inhaltliche Schwerpunktsetzung der Stabsstelle offen. Im Saarland ist das Thema der Stabsstelle „Schulentwicklung und Ganztagschulen“.

1 Für einen Außenstehenden erschließt sich nicht der Sinn der Stabsstelle, was auch partiell für die in Mecklenburg-Vorpommern gilt.

Fragen der demografischen Entwicklung werden in Hessen und Rheinland-Pfalz in der Referatsstruktur hervorgehoben angesprochen. In den meisten anderen Ländern (Ausnahme Baden-Württemberg) ist keine bevorzugte Stellung des Reformthemas Inklusion aus dem Organisationsplan ersichtlich. Meist bestehen aber einzelne Referate (häufig nur auf allgemein bildende Schulen bezogen), die für Fragen der Inklusion zuständig sind. Nicht selten besteht eine Verbindung mit der Zuständigkeit für Förderschulen. In einigen Organigrammen fehlen aber auch Hinweise auf diese Aufgabe. Auch die Referate, die sich mit Bildungsstandards, Qualitätssicherung und Bildungsmonitoring befassen, sind – soweit sie aus den Organigrammen erkennbar sind – in den normalen Verwaltungsaufbau integriert.

Im Vergleich zur Situation Mitte der 1990er-Jahre² ist damit eher eine Rückentwicklung reformorientierter Organisationsstrukturen erkennbar. Die in den 1990er-Jahren noch existierende Planungsabteilung in Rheinland-Pfalz wurde auch dort 1998 aufgegeben. Eine in Berlin 2000 bestehende Projektgruppe „Schulreform und Qualitätssicherung“ existiert nicht mehr in der früheren hervorgehobenen Stellung.

Eine Ausnahme bildet nur Hamburg, wo im Amt für Bildung in der Behörde für Schule und Berufsbildung im letzten Jahrzehnt zwei Abteilungen mit der Aufgabe der inneren und äußeren Gestaltung von Prozessen der Schul- und Unterrichtsentwicklung eingerichtet wurden³ und auch die Schulaufsicht nicht mehr vorrangig nach Schularten, sondern nach regionalen Zuständigkeitsbezirken umorganisiert wurde. Dieses Beispiel verdeutlicht nicht nur die Möglichkeit, neue politische Herausforderungen organisationsstrukturell zum Ausdruck zu bringen, sondern ist zugleich Beleg für die Ausgangsthese, dass Organisationsstrukturen Programmstrukturen zum Ausdruck bringen.

5. Reformpotentiale der Schulministerien

Der Gesamteindruck der hier nur skizzenhaft darstellbaren Analyse der Organigramme der Kultusministerien der Länder ist der einer Rückentwicklung reformorientierter Ministeriumsstrukturen, wie sie in der Bildungsreformphase der 1970er-Jahre mit den Planungsabteilungen in den Kultusministerien bestanden. Fragen der Schulentwicklung, Qualitätssicherung, Inklusion etc. werden in die Linienorganisation übernommen; organisationale Verbindungen von inneren und äußeren Reformmaßnahmen, Programm- und Finanzplanung sind nicht erkennbar. Daraus könnte man schließen, dass aus den Folgeproblemen reformorientierter Strukturen in den Ministerien gelernt wurde und neue Aufgaben im letzten Jahrzehnt

2 Matthias Rürup danke ich für die Überlassung der Organigramme der Kultusministerien aus den 1990er-Jahren.

3 Hamburg als Stadtstaat übernimmt auch die Schulträgeraufgaben.

bewusst nicht aus der Linienstruktur herausgehoben wurden. Ob es als Ausdruck von dennoch stattgefundenen Veränderungsprozessen Anhaltspunkte für eine im letzten Jahrzehnt zunehmende Ver(sozial)wissenschaftlichung innerhalb der Regelverwaltung gibt, kann nicht über Analysen der Personalstrukturentwicklung untersucht werden, da die hierzu notwendigen Daten leider nicht vorliegen. Eine generelle Verstärkung von Programmstrukturen über neu eingestellte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ministerien ist ebenfalls nicht erkennbar, wenn man die an der politischen Spitze angesiedelten Stäbe entsprechend bewertet.

Nach dem Ausbau und der Umstrukturierung der nachgeordneten Dienststellen der Kultusministerien der Länder im letzten Jahrzehnt stellt sich dann aber die Frage nach deren konzeptioneller Ausrichtung und Begleitung, wenn sie nicht durch erkennbare Programmstrukturen auf ministerieller Ebene gestützt und in ihren Arbeitsschwerpunkten angeleitet werden.

Für die Implementation und Verbreitung von Innovationen bedarf es wenigstens koordinierender Strukturen – ebenso für eine strategische Zielplanung. Diese sind aus den Organigrammen der Ministerien ebenfalls nicht zu entnehmen, wenn man Hamburg ausnimmt. Es erscheint immerhin fraglich – und dafür spricht wieder das Beispiel Hamburg –, Programmintentionen ohne entsprechende Organisationsstrukturen umsetzen zu können.

Insofern lässt sich den Organigrammen der Kultusministerien eine latente Botschaft entnehmen: Bestehendes verwalten – Innovationen meiden oder eng begrenzen. Strukturelle Voraussetzungen für eine evidenzbasierte Schulpolitik sind in den Kultusministerien der Länder kaum erkennbar. Dadurch wird die externe Nutzung wissenschaftlicher Expertise zu einem Problem für die interne Bearbeitung der daraus entstehenden Herausforderungen für politisches Handeln.

Die hier entwickelten Überlegungen und Interpretationen sind als skizzenhafte Anregung zu einer vertieften Diskussion und Auseinandersetzung mit dem gewählten Thema zu verstehen. Dabei sollten eher Fragen aufgeworfen als Antworten gegeben werden. Ziel war es, deutlich zu machen, dass die Prozesse der politischen Steuerung von Schulentwicklungsprozessen durch die Ministerialverwaltungen einer intensiveren wissenschaftlichen Untersuchung sowohl durch die Bildungsforschung als auch durch die Politikwissenschaft wert wären.

Literatur und Internetquellen

- Baumert, J./Artelt, C./Ditton, H./Fend, H./Hasselhorn, M./Macher, I./Rauschenbach, T./Solga, H./Trautwein, U. (2011): Empfehlungen des Expertenrats „Herkunft und Bildungserfolg“. Stuttgart: Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg.
- Boehm, U./Rudolph, H. (1971): Kompetenz- und Lastenverteilung im Schulsystem. Analyse und Ansätze zur Reform. Stuttgart: Klett.
- Döbert, H./Weishaupt, H. (2012): Bildungsmonitoring. In: Wacker, A./Maier, U./Wissinger, J. (Hrsg.): Schul- und Unterrichtsreform durch ergebnisorientierte Steuerung. Wiesbaden: VS, S. 155-173.
- Kamiske, G.F./Brauer, J.-P. (2003): Qualitätsmanagement von A bis Z. München: Hanser.
- Land Brandenburg, Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (2013): Empfehlungen für künftige Modelle der Grundschulversorgung im ländlichen Raum im Land Brandenburg. Bericht der Demografie-Kommission an die Landesregierung Brandenburg. Potsdam. URL: <http://www.mbjs.brandenburg.de/media/bb2.a.5813.de/Demografiebericht.pdf>; Zugriffsdatum: 28.02.2014.
- Lange, H. (1999): Qualitätssicherung in Schulen. In: Die Deutsche Schule 91, H. 2, S. 144-159.
- Lange, H. (2008): Vom Messen zum Handeln – „empirische Wende“ der Bildungspolitik! In: RdJB 60, H. 1, S. 7-15.
- Machura, S. (o.J.): Wie politisiert ist die Ministerialverwaltung? URL: <http://www.ruhr-uni-bochum.de/rsozlog/daten/pdf/machura-pdf/Machura%20-%20Ministerialverwaltung.pdf>; Zugriffsdatum: 07.05.2014.
- Patzelt, W.J. (o.J.): BM ‚Politische Systeme‘. Regierung und Verwaltung. URL: http://tu-dresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/philosophische_fakultaet/ifpw/polsys/lehre/lva/folder.2005-11-23.0489976133/folder.2005-11-23.1974104023/v12.pdf; Zugriffsdatum: 11.05.2014.
- Präsident der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften (Hrsg.) (2008): Leitlinien Politikberatung. Berlin: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften. URL: http://www.bbaw.de/service/publikationen-bestellen/manifeste-und-leitlinien/BBAW_PolitischeLeitlinien.pdf; Zugriffsdatum: 20.07.2014.
- Schnapp, K.-U. (2004): Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse. Wiesbaden: Springer.
- Schnapp, K.-U./Willner, R. (2013): Regierung und Bürokratie. In: Korte, K.-R./Grunden, T. (Hrsg.): Handbuch Regierungsforschung. Wiesbaden: Springer, S. 247-256.
- Sekretariat der KMK (2008): Gemeinsame Empfehlungen der Kultusministerkonferenz und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zu den Ergebnissen von PIRLS/IGLU 2006-I und PISA 2006-I. Neue Schwerpunkte zur Förderung der leistungsschwachen Schülerinnen und Schüler bei konsequenter Fortsetzung begonnener Reformprozesse (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 06.03.2008). URL: http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2008/2008_03_06-PISA-PIRLS-IGLU-2006-1.pdf; Zugriffsdatum: 23.06.2014.
- Sekretariat der KMK/Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) (2006): Gesamtstrategie der Kultusministerkonferenz zum Bildungsmonitoring. URL: http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2006/2006_08_01-Gesamtstrategie-Bildungsmonitoring.pdf; Zugriffsdatum: 23.06.2014.
- Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft Berlin (Hrsg.) (2012): Ausbildung von Lehrkräften in Berlin. Empfehlungen der Expertenkommission Lehrerbildung. URL: http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-bildung/lehrer_werden/experten

kommission_lehrerbildung.pdf?start&ts=1348646035&file=expertenkommission_lehrerbildung.pdf; Zugriffsdatum: 14.06.2014.

Weishaupt, H. (1992): Begleitforschung zu Modellversuchen im Bildungswesen. Erziehungswissenschaftliche und politisch-planerische Bedingungen. Weinheim: Deutscher Studienverlag.

Weishaupt, H./Weiß, M. (1988): Bildungsbudget und interne Mittelallokation. In: Zeitschrift für Pädagogik 34, H. 4, S. 535-553.

Horst Weishaupt, Prof. Dr., geb. 1947, Rudolf-Carnap-Senior-Professor der Bergischen Universität Wuppertal, ehemaliger Leiter der Arbeitseinheit „Steuerung und Finanzierung des Bildungswesens“ am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF).

Anschrift: DIPF, Schloßstr. 29, 60486 Frankfurt am Main

E-Mail: weishaupt@dipf.de

Die Autorinnen und Autoren nähern sich dem Themenfeld Feedback und Rückmeldung von einem möglichst allgemeinen, fachbereichsübergreifenden Standpunkt aus. Ziel ist es hierbei, auf Basis vorliegender empirischer Befunde und begründeter theoretischer Überlegungen, den domänenübergreifenden Austausch zu fördern und den Blick für übergreifende Grundprinzipien, die hinter der Gestaltung und Wirkungsweise von Feedback stehen, zu öffnen und zu schärfen.



Hartmut Ditton,
Andreas Müller (Hrsg.)

Theoretische Grundlagen,
empirische Befunde,
praktische
Anwendungsfelder

2014, 242 Seiten, br., 34,90 €

ISBN 978-3-8309-3090-7

E-Book: 30,99 €; ISBN: 978-3-8309-8090-2



WAXMANN