

UNIVERSITÄT DUISBURG-ESSEN  
FAKULTÄT FÜR BILDUNGSWISSENSCHAFTEN

**Autonomiekonzepte und Rechtsformen öffentlicher berufsbildender Schulen**

---

Theoretische Ansätze und explorative Studie zur Wahrnehmung ausgewählter Steuerungskonfigurationen durch Akteure der Schulverwaltung, Schulleitungen und Lehrkräfte am Beispiel des Hamburger Instituts für Berufliche Bildung und der Regionalen Berufsbildungszentren in Schleswig-Holstein

Inaugural-Dissertation  
zur Erlangung des akademischen Grades eines  
Doktors der Philosophie (Dr. phil.)

von

Ansgar Robert Josef Klinger

Tag der Einreichung: 16.04.2020

# DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

*Offen im Denken*

ub | universitäts  
bibliothek

Diese Dissertation wird über DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt und liegt auch als Print-Version vor.

**DOI:** 10.17185/duepublico/73401

**URN:** urn:nbn:de:hbz:464-20210104-071834-0

Alle Rechte vorbehalten.

Erstgutachter: Prof. Dr. Günter Kutscha

Zweitgutachter: Prof. Dr. Rolf Dobischat

Tag der Disputation: 27.10.2020



## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis .....	III
Abbildungsverzeichnis .....	VIII
Tabellenverzeichnis .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	X
1. Einleitung .....	1
1.1 Problemstellung .....	1
1.2 Zielsetzung .....	3
1.3 Aufbau und Datenquellen der Arbeit .....	4
2. Die Stellung der Schule im deutschen Rechtssystem .....	6
2.1 Die Organisation des deutschen Schulwesens .....	6
2.2 Verfassungsrechtliche Stellung der Schule im Grundgesetz und in den Landesverfassungen .....	10
2.3 Die Organisation der Schulaufsicht in Deutschland .....	14
2.4 Die Rechtsform der Schule als Anstalt und Behörde .....	15
3. Neue Steuerungskonzepte – Theoretische Ansätze und empirische Kriterien .....	18
3.1 New Public Management: Schulentwicklung im Spannungsfeld von Fremd- und Selbstverwaltung .....	18
3.1.1 Max Webers Bürokratiemodell als Ausgangspunkt .....	18
3.1.2 Kritik an der herkömmlichen Verwaltung .....	18
3.1.3 New Public Management als Neues Steuerungsmodell .....	20
3.1.4 New Public Management und Schulentwicklung .....	23
3.2 Autonomie und Entwicklung der Schule .....	24
3.2.1 Dimensionen des Begriffs der Autonomie .....	24
3.2.2 Autonomiedebatte in Deutschland .....	25
3.2.3 Handlungsfelder der Autonomie .....	28
3.2.3.1 Pädagogische Organisation .....	30
3.2.3.2 Pädagogisches Personal .....	30
3.2.3.3 Finanzmittel .....	31
3.2.4 Verfassungsrechtliche Grenzen der Schulautonomie .....	33
3.2.5 Autonomie und Rechtsform der rechtsfähigen Anstalt .....	36
4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen ...	38
4.1 Von der „Steuerung“ zur „Governance“ .....	39

4.2 Begriff Governance .....	44
4.3 Aspekte des Governance-Ansatzes .....	46
4.4 Zentrale Kategorien des Governance-Ansatzes.....	48
4.4.1 Mehrebenensystem.....	48
4.4.1.1 Kopplungsmodelle und die Bedeutung der Schulleitung.....	48
4.4.1.2 „Steuerung“ durch schulrechtliche Initiativen zur Erweiterung der Selbstständigkeit der Einzelschule .....	49
4.4.1.3 Governance-Konzept zur Analyse von Regelungsstrukturen im Mehrebenensystem Schule .....	51
4.4.1.4 Mehrebenenmodell kollektiv geteilter mentaler Modelle .....	53
4.4.2 Akteurskonstellation und Handlungsmechanismen.....	55
4.4.2.1 Handlungskoordination im schulischen Mehrebenensystem .....	55
4.4.2.2 Profession und Organisation als Koordinationsmechanismen .....	56
4.4.2.3 Internationale Steuerungstrends.....	58
4.4.2.4 Essers Modell – Aggregierung von Handlungsbeiträgen .....	59
4.4.2.4.1 „Logik der Situation“ .....	62
4.4.2.4.2 „Logik der Selektion“ .....	62
4.4.2.4.3 „Logik der Aggregation“ .....	63
4.4.2.5 Beobachtung, Beeinflussung und Verhandlung in Akteurskonstellationen.....	65
4.5 Fazit und Konsequenzen für das methodische Vorgehen .....	66
4.5.1 Konsequenzen für das methodische Vorgehen .....	68
5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen .....	70
5.1 Weiterentwicklung Beruflicher Schulen in Deutschland.....	70
5.2 Konzept des Stiftungsmodells und dessen Nachfolge eines landeseigenen Betriebes der Freien und Hansestadt Hamburg .....	71
5.2.1 Vorgeschichte des Projekts.....	72
5.2.2 Projekt Reform der Beruflichen Schulen in Hamburg.....	74
5.2.3 Hamburger Institut für Berufliche Bildung.....	80
5.3 Konzept der rechtsfähigen Anstalten des Landes Schleswig-Holstein .....	85
5.4 Exkurs: Neuere Entwicklungen in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen .....	95
6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure .....	98
6.1 Hansestadt Hamburg – Modell des Hamburger Instituts für Berufsbildung (HIBB) .....	99
6.1.1 Schulverwaltung.....	99

6.1.1.1 Besondere Handlungsspielräume .....	99
6.1.1.2 Institutionelle Zusammenarbeit .....	99
6.1.1.3 Erfüllung der Modellintentionen .....	100
6.1.1.4 Veränderungsbedarf .....	101
6.1.1.5 Fazit .....	101
6.1.2 Schulleitung .....	101
6.1.2.1 Besondere Handlungsspielräume .....	101
6.1.2.2 Institutionelle Zusammenarbeit .....	102
6.1.2.3 Erfüllung der Modellintentionen .....	102
6.1.2.4 Veränderungsbedarf .....	103
6.1.2.5 Fazit .....	104
6.1.3 Personalvertreter und Lehrer .....	104
6.1.3.1 Besondere Handlungsspielräume .....	104
6.1.3.2 Institutionelle Zusammenarbeit .....	104
6.1.3.3 Erfüllung der Modellintentionen .....	105
6.1.3.4 Veränderungsbedarf .....	106
6.1.3.5 Fazit .....	106
6.1.4 Fazit Wahrnehmung des HIBB-Modells .....	107
6.2. Regionale Bildungszentren in Schleswig-Holstein.....	108
6.2.1 Schulverwaltung.....	108
6.2.1.1 Besondere Handlungsspielräume .....	108
6.2.1.2 Institutionelle Zusammenarbeit .....	108
6.2.1.3 Erfüllung der Modellintentionen .....	108
6.2.1.4 Veränderungsbedarf .....	109
6.2.1.5 Fazit .....	110
6.2.2 Schulleitung .....	110
6.2.2.1 Besondere Handlungsspielräume .....	110
6.2.2.2 Institutionelle Zusammenarbeit .....	111
6.2.2.3 Erfüllung der Modellintentionen .....	112
6.2.2.4 Veränderungsbedarf .....	113
6.2.2.5 Fazit .....	114
6.2.3 Personalvertreter und Lehrer .....	114
6.2.3.1 Besondere Handlungsspielräume .....	114
6.2.3.2 Institutionelle Zusammenarbeit .....	115

6.2.3.3 Erfüllung der Modellintentionen .....	116
6.2.3.4 Veränderungsbedarf .....	117
6.2.3.5 Fazit .....	118
6.2.4 Fazit Wahrnehmung des Modells der Regionalen Bildungszentren .....	119
6.3 Analyse der Wahrnehmungsunterschiede im schulischen Mehrebenensystem .....	119
6.3.1 Wahrnehmungsunterschiede und Implementierungsbrüche im HIBB-Prozess der Hansestadt Hamburg .....	119
6.3.1.1 Wahrnehmung der Qualitätsveränderung der dualen Berufsausbildung .....	119
6.3.1.2 Wahrnehmung der Verlagerung der Eigenverantwortung für Qualität, Personal, Sachmittel und Organisation auf die Ebene der Schule.....	123
6.3.1.3 Wahrnehmung der Steuerungsinstrumente am besonderen Beispiel der Ziel-Leistungs-Vereinbarungen.....	128
6.3.1.4 Wahrnehmung der Veränderung der Arbeits- u. Lernbedingungen der Schüler/innen und der Lehrenden.....	131
6.3.1.5 Fazit: Wahrnehmungsunterschiede und Implementierungsbrüche im HIBB-Prozess .....	137
6.3.2 Wahrnehmungsunterschiede und Implementierungsbrüche im RBZ-Prozess Schleswig-Holstein .....	140
6.3.2.1 Wahrnehmung der Handlungsspielräume.....	140
6.3.2.2 Wahrnehmung des Veränderungsbedarfs .....	146
6.3.2.3 Wahrnehmung der Steuerungsinstrumente am besonderen Beispiel der Ziel-Leistungs-Vereinbarungen.....	152
6.3.2.4 Wahrnehmung der Veränderung der Arbeits- u. Lernbedingungen der Schüler/innen.....	156
6.3.2.5 Fazit: Wahrnehmungsunterschiede, Implementierungsbrüche und -unterschreitungen im RBZ-Prozess .....	162
6.4 Zusammenfassung der Ergebnisse .....	165
7. Schlussbetrachtung .....	170
8. Literaturverzeichnis .....	173
Anhang .....	192
Anlagenverzeichnis .....	193
Anlage 1: Übersicht der Interviews in Hamburg und Schleswig-Holstein .....	194
Anlage 2: HIBB Hamburg: Fragen an die Schulleitung, Schulaufsicht, HIBB-Leitung .....	195
Anlage 3: HIBB Hamburg: Fragen an die Lehrer/innen, Personalräte .....	196

Anlage 4: Schleswig-Holstein: Fragen an die Schulleitung, Ministerialbeamte ...	197
Anlage 5: Schleswig-Holstein: Fragen an die Lehrer/innen, Personalräte.....	198
Anlage 6: „Meilensteine“ des Projekts ProReBeS .....	199
Anlage 7: Auszug aus dem Hamburgischen Schulgesetz (HmbSG 2010) .....	201
Anlage 8: „Zeitschiene“ 1998 bis 2005 des Projekts „Weiterentwicklung der Beruflichen Schulen zu Regionalen Berufsbildungszentren“ in Schleswig-Holstein .....	206
Anlage 9: Auszug aus dem Schleswig-Holsteinischen Schulgesetz (SH SchulG 2007) .....	213
Anlage 10: Schematische Darstellung des Zielsystem des HIBB.....	217
Anlage 11: Die BSB mit ihren Einrichtungen .....	218
Anlage 12: Vergleich von Landesbetrieben in der FHH.....	219
Anlage 13: Chronologie des HIBB.....	220
Anlage 14: Das HIBB und seine Rolle gegenüber den Akteuren .....	221
Anlage 15: Organigramm der HIBB-Zentrale (2009) .....	222
Anlage 16: Übersicht über die Standorte von RBZ und BBS in Schleswig-Holstein .....	223
Anlage 17: Organisationsstruktur der RBZ und BBS .....	225
Anlage 18: Rechtsform und Gestaltungsmöglichkeiten der RBZ.....	226
Anlage 19: Vereinfachtes Modell zu den Bedingungsfaktoren von Lernangeboten und Bildungswirkungen an den RBZ und BBS in Schleswig-Holstein .....	227

**Abbildungsverzeichnis**

- Abbildung 1: Grundstruktur des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland (KMK 2019), Seite 7
- Abbildung 2: Herstellung kommunikativer Konsense bzw. von Implementierungsbrüchen, Seite 54
- Abbildung 3: Modell der soziologischen Erklärung nach Esser, Seite 61

## Tabellenverzeichnis

- Tabelle 1: Dimensionen der Beschreibung von Schulsystemen, Seite 52
- Tabelle 2: Professionsrollen – Organisationsrollen, Seite 57
- Tabelle 3: Schulvorstände an den öffentlichen Beruflichen Schulen Hamburgs, Seite 79
- Tabelle 4: Erprobungsfelder von RBZ-Projektschulen, Seite 89
- Tabelle 5: Kennzahlen des schulaufsichtlichen Controllings der RBZ bezüglich des schulischen Unterrichtsangebots, Seite 92
- Tabelle 6: Wahrnehmungsunterschiede und Implementierungsbrüche der Akteure im HIBB-Prozess, Seite 139
- Tabelle 7: Wahrnehmungsunterschiede und Implementierungsbrüche der Akteure im RBZ-Prozess, Seite 164
- Tabelle 8: Kommunikativer Konsens, Implementierungsbruch und –überschreitung in der Wahrnehmung der Akteure, Seite 168

**Abkürzungsverzeichnis**

Abs.	Absatz
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BBS	Behörde für Bildung und Sport der Freien und Hansestadt Hamburg
BLK	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungs- Förderung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BInSchulG	Schulgesetz für das Land Berlin
BremSchVwG	Bremer Schulverwaltungsgesetz
BremVerf	Verfassung der Hansestadt Bremen
BSB	Behörde für Schule und Berufsbildung der Freien und Hansestadt Hamburg
bzw.	beziehungsweise
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz
HIBB	Hamburger Institut für Berufliche Bildung
HmbSG	Hamburgisches Schulgesetz
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KMK	Kultusministerkonferenz
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung)
MBF	Ministerium für Bildung und Frauen des Landes Schleswig- Holstein
MBWFK	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein

MBK	Ministerium für Bildung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein
NSM	Neues Steuerungsmodell
NPM	New Public Management
NW SchulG	Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
ProReBeS	Projekt Reform der Beruflichen Schulen
PPP	Public Private Partnership
RBZ	Regionales Berufsbildungszentrum
SH LVwG	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein
SH SchulG	Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz
u.a.	unter anderem
UN-BRK	UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung

## 1. Einleitung

### 1. Einleitung

#### 1.1 Problemstellung

Die gegenwärtige Situation im Bildungswesen ist durch ein Zusammenreffen mehrerer Faktoren gekennzeichnet:

- Befunde auch der internationalen Schulleistungsforschung konstatieren Schwächen des Bildungswesens in Deutschland und dessen ungünstige Position im internationalen Vergleich.
- Gleichzeitig gilt der öffentliche Bildungssektor in Deutschland international betrachtet als unterfinanziert (vgl. OECD 2019, Indikator C2.1) und sieht sich von Seiten der Politik mit Forderungen nach deutlichen Leistungssteigerungen konfrontiert. Die in den vergangenen Jahren gewachsenen Anzahlen der Teilnehmer/innen im Bildungswesen trifft auf einen zunehmenden Engpass an ausgebildeten Pädagogen/innen (vgl. Bildungsbericht 2018).
- Speziell in der Berufsbildung bereitet die zunehmende Ausdifferenzierung der letzten Jahrzehnte in das duale System der Berufsausbildung, das Schulberufssystem in vollzeitschulischer Form und das lediglich berufsvorbereitende in den vergangenen Jahren rückläufige und mittlerweile wieder anwachsende Übergangssystem (vgl. Bildungsbericht 2018, S. 128ff.) quantitative und qualitative Passungsprobleme im Übergang Schule-Ausbildung-Beruf (vgl. OECD 2010, S. 16ff.) bei gleichzeitig aus Wirtschaftskreisen vernehmbaren Klagen über einen Fachkräftemangel.

In dieser Situation sucht man nach Lösungen, die nicht wie in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik Deutschland auf neue Bildungsherausforderungen mit der bloßen Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen reagieren, sondern die bessere Bildungsergebnisse durch eine strategische Neuausrichtung und einen optimalen Einsatz der Ressourcen ermöglichen sollen. Hier liegt der ökonomische Kern des aus der angelsächsischen Verwaltungsreform stammenden New Public Managements bzw. der in Deutschland etablierten Neuen Steuerung.

## 1. Einleitung

Gesetzlich und bzw. oder administrativ eingeräumte Erweiterungen der Autonomie und damit der Eigenverantwortung von Bildungseinrichtungen stellen in diesem Zusammenhang eine Reformstrategie der Neuen Steuerung dar. Dass Neue Steuerung die gewünschten Wirkungen im Bildungswesen erzielt, gilt weiterhin nicht als Gewissheit (vgl. Zlatkin-Troitschanskaia 2006; Bellmann/Weiß 2009). Es scheint, dass einzelne Ausprägungen des Neuen Steuerungsmodells einzelne Aufgaben besser als die klassische bürokratische Steuerung erledigen, dass sie aber gleichzeitig an anderer Stelle neue Probleme schaffen, die dann erneut zu behandeln sind. Obwohl die Neuordnungsversuche einer Reorganisation des Bildungswesens den Eindruck erwecken, dass alte Instrumente oder Handlungsweisen entsorgt oder ersetzt werden, dürfen wir nicht außer Acht lassen, dass Einrichtungen des Bildungswesens soziale Institutionen sind, die gewöhnlich nicht einheitlich und hierarchisch gestaffelt, sondern das Ergebnis evolutionärer Organisationsgestaltungsprozesse sind. So werden bestehende Organisationsschichten nicht durch neue ersetzt, sondern sukzessive treten zu den älteren, in vertrauter Weise reagierenden Schichten, neue hinzu, in denen alte und neue Aufgaben erledigt werden. In dem hier entstehenden Konfliktfeld werden Bürokratien verändert, und der Erfolg der Neuen Steuerungsmodelle im Bildungswesen wird sich danach bemessen, ob sie mehr darstellen als eine weitere um eine gewachsene Institution gelegte Organisationsschicht (vgl. Koch/Fisch 2005).

Dass Reformen im Bildungswesen sich nicht als ein schlichtes Umsetzen eines wohl durchdachten Plans, sondern als ein Ringen in komplexen Systemen um eine bessere Lösung erweisen, ist eine Erkenntnis der „Educational Governance“ als Ansatz der Bildungsforschung. Dabei dürfte die Wirksamkeit bildungspolitischer Steuerungskonzepte auch von der Perzeption der Akteure im Bildungswesen abhängen. Im klassischen Mehrebenensystem von Kultusbehörde und Schulverwaltung, Schulorganisation der Einzelschule und dem Unterricht in den Bildungsgängen werden die bisherigen Steuerungsansätze vorzugsweise auf jeweils einzelne dieser Ebenen konzentriert, oftmals unter Außerachtlassung der Konsequenzen für die Unterrichtsebene. Kommt der Wahrnehmung der

## 1. Einleitung

Akteure für die Kopplung der verschiedenen Ebenen und damit auch für die Optimierung des Gesamtsystems nicht eine kaum berücksichtigte besondere Bedeutung zu?

### 1.2 Zielsetzung

Der soeben genannten Fragestellung geht die vorliegende Arbeit nach. Anhand zweier Autonomiekonzepte für die berufsbildenden Schulen in der Hansestadt Hamburg und im Land Schleswig-Holstein wird untersucht, wie die Akteure Schulverwaltung, Schulleitung und Lehrkräfte im Mehrebenensystem die politischen Steuerungskonfigurationen der Reformmodelle wahrnehmen.

Auf der Suche nach theoretischen Konzepten, die Wirkungsketten zwischen der Makrosteuerung des Bildungswesens und der Ebene der Schüler/innen aufzeigen, haben Bildungsforscher/innen Konzepte des „Educational Governance“ erarbeitet, die Hoffnung einer Darstellung der Zusammenhänge mehrerer Ebenen wecken (vgl. Fend 2011, S. 12f.). Die Governance-Perspektive untersucht dabei als Forschungsansatz

- die soziale Ordnung und Leistung im Bildungswesen
- unter der Perspektive der Handlungskoordination
- zwischen verschiedenen Akteuren
- in komplexen Mehrebenensystemen (vgl. Altrichter/Maag Merki 2010a, S. 21).

Das Thema der Wahrnehmung der Akteure ist insofern relevant, als von ihr die Akzeptanz von Reformen abhängen dürfte. Wahrnehmung wird hier als subjektive Deutung in Form von Gedanken und Empfindungen der Akteure verstanden. In sozialen Systemen bildet diese subjektive Deutung eines von mehreren determinierenden Merkmalen neben

- den Personen des sozialen Systems
- den handlungsleitenden sozialen Regeln
- den wiederkehrenden Verhaltensmustern
- der materiellen und sozialen Umwelt sowie
- der Entwicklung des sozialen Systems (vgl. König/Volmer 2018, S. 51f.)

## 1. Einleitung

Neben einer theoriebasierten Analyse werden Interviewaussagen von Reformakteuren veranschaulichend herangezogen. Hierzu wurden jeweils sechs leitfadengestützte Interviews im Juni und Juli 2010 in Hamburg und Schleswig-Holstein mit Schulleitern, Verantwortlichen der jeweiligen Kultusbehörde und an der Thematik interessierten Lehrerinnen und Lehrern und Personalvertretern geführt. Dabei standen die reformbezogenen Veränderungen im Schulalltag und deren Auswirkungen auf die Beteiligten im Vordergrund.

### 1.3 Aufbau und Datenquellen der Arbeit

Aus der Problemstellung sowie der Zielsetzung ergibt sich folgender Aufbau der Arbeit:

Zunächst wird die Organisation des deutschen Schulwesens einschließlich der verfassungsrechtlichen Stellung der Schule sowohl im Grundgesetz als auch in den Landesverfassungen beschrieben und die Organisation der Schulaufsicht in Deutschland erörtert. Vor dem Hintergrund der untersuchten Wahrnehmung der Rechtsformreform erläutert das **Kapitel 2** die grundständige Rechtsform der Schule als nichtrechtsfähige Anstalt und Behörde.

Die neuen Steuerungskonzepte des angelsächsischen New Public Management bzw. des deutschen Neuen Steuerungsmodells werden im **Kapitel 3** ebenso wie die im Rahmen dieser Konzepte geforderte Aufgabenkritik sowie die geforderte stärkere Verselbstständigung bzw. Dezentralisierung staatlicher Stellen und deren Aufgaben erörtert. Ferner wird die seit Ende der 1960er Jahre geführte Debatte über die Autonomie der Schule einschließlich ihrer Handlungsfelder sowie der verfassungsrechtlichen Grenzen und Zulässigkeit als rechtsfähige Anstalt nachvollzogen.

Das **Kapitel 4** erläutert den Begriff der Governance und dessen Leistungen für die Analyse von Schulreformen einschließlich einer nähergehenden Beschreibung von Mehrebenensystem, Akteurskonstellation und Handlungskoordination als zentrale Kategorien einer Educational Governance. Zur Problemanalyse des Implementierungsprozesses bildungspolitischer Reformen im Schulwesen werden u.a. das aus der

## 1. Einleitung

Organisationsforschung stammende Mehrebenenmodell kollektiv geteilter mentaler Modelle sowie ein Modell der soziologischen Erklärung kollektiver Phänomene in Form einer Aggregation von Handlungsbeiträgen vorgestellt.

Die Konzepte des HIBB als landeseigener Betrieb der Freien und Hansestadt Hamburg sowie der RBZ als rechtsfähige Anstalten in Schleswig-Holstein als Formen der Weiterentwicklung beruflicher Schulen in Deutschland werden im **Kapitel 5** geschildert.

Die geführten Interviews werden im **Kapitel 6** anhand der Leitfragen im Allgemeinen sowie ausgewählter für die jeweiligen Modelle relevanter Aspekte im Besonderen analysiert und durchweg mithilfe des Mehrebenenmodells kollektiv geteilter mentaler Modelle, focussiert auf die rollenspezifischen Einstellungen und Argumentationsmuster der Akteure, sowie teils mithilfe des Modells der soziologischen Erklärung interpretiert.

Eine Schlussfolgerung einschließlich aufgezeigter Perspektiven für eine ganzheitlich und nachhaltig angelegte Schulentwicklung beschließen die Arbeit (**Kapitel 7**).

Die Datengrundlage dieser Arbeit besteht aus Experteninterviews, die mit 16 Personen aus beruflichen Schulen und der zugehörigen Schulverwaltung in Hamburg und Schleswig-Holstein im Sommer 2010 geführt wurden (s. Anlage 1). Die befragten Personen aus der Schulleitung, Schulaufsicht, dem Ministerium bzw. der Leitung des HIBB, die befragten Lehrer/innen und Personalräte haben im Vorfeld der Interviews die Leitfragen (s. Anlagen 2 bis 5) erhalten und diese im anschließend transkribierten Interview beantwortet.

## 2. Die Stellung der Schule im deutschen Rechtssystem

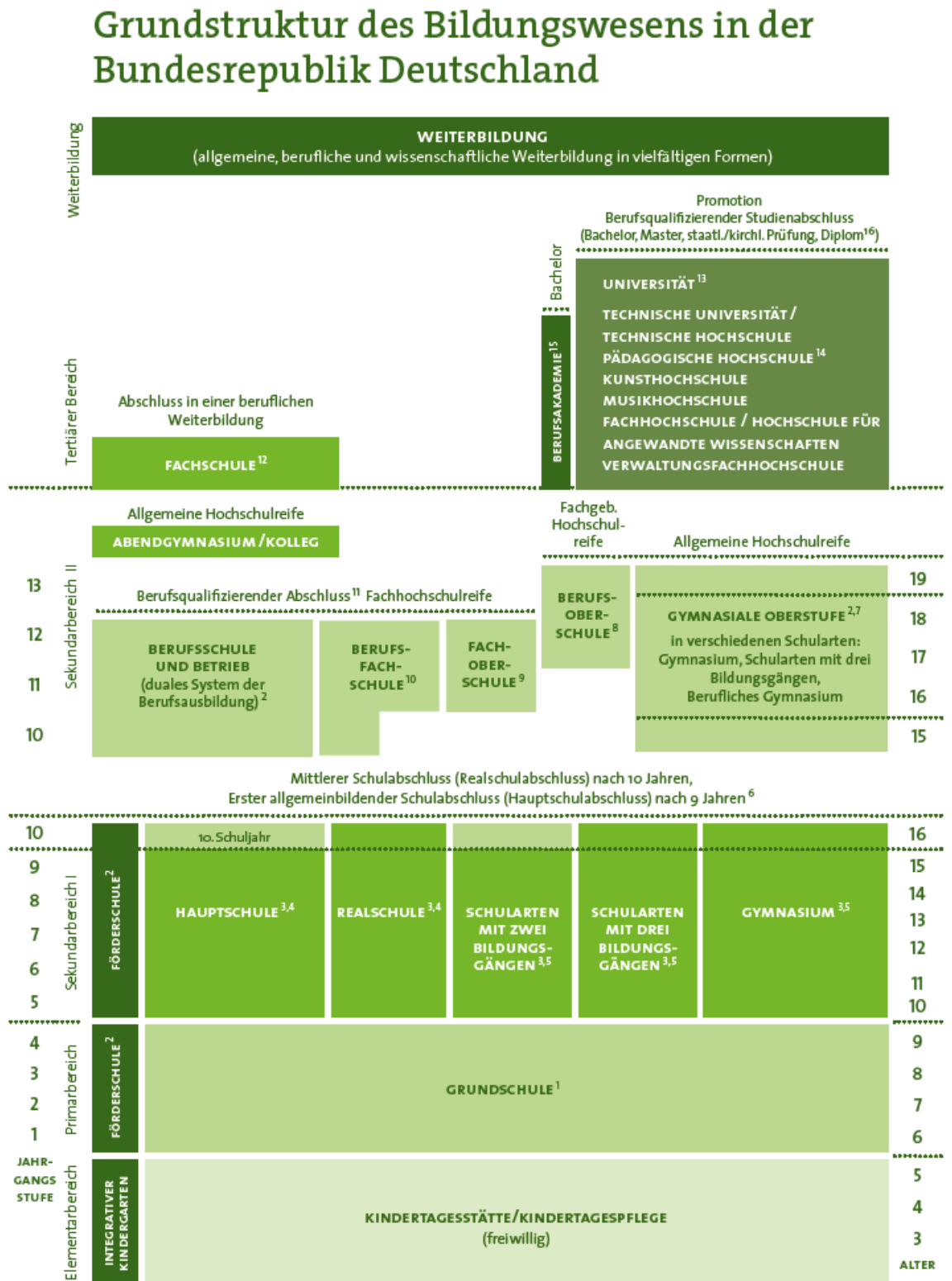
### **2. Die Stellung der Schule im deutschen Rechtssystem**

#### **2.1 Die Organisation des deutschen Schulwesens**

Das allgemeinbildende Schulwesen in den sechzehn Ländern der Bundesrepublik Deutschland ist – auch unter Berücksichtigung der Einführung von Gesamtschulen – ein mehrgliedriges System mit den Schulformen der Grundschule, teilweise der Haupt- und Realschule, des Gymnasiums und von Schulformen mit mehreren Bildungsgängen. Auf den Primarbereich (Jahrgangsstufen 1 bis 4) folgt der Sekundarbereich (Sekundarstufe I mit den Jahrgangsstufen 5 bis 10, Sekundarstufe II mit den Jahrgangsstufen 11 bis 13). Neben der Oberstufe der Gymnasien und Gesamtschulen gehören auch die berufsbildenden Schulen zur Sekundarstufe II. Nach Abschluss des allgemeinbildenden Bereichs schließt sich für die Schüler/innen der Besuch der berufsbildenden Schulen mit ihren unterschiedlichen Ausprägungen oder des Tertiären Bereichs der Hochschulen an. All diese Bereiche unterliegen der Aufsicht des Staates, was auf den Quartären Bereich der Weiterbildung nicht zutrifft. Während die allgemeinbildenden Schulen kein unmittelbares Berufsziel verfolgen, zielen berufsbildende Schulen auf eine fachliche Ausbildung und darüber hinaus auf eine weitere Vermittlung allgemeiner Bildung (vgl. Avenarius 2010, S. 59f., Avenarius/Heckel 2000, S. 38). Zu dem allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulwesen kommt das Sonder- bzw. Förderschulwesen hinzu, das - je nach Grad und Art der Behinderung - die Möglichkeit aller Schulabschlüsse eröffnet (vgl. Saalfrank 2005, S. 25ff.). Nachdem die Bundesrepublik die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) ratifiziert hat, sind umfassende Änderungen in den Bundesländern umgesetzt worden oder noch zu erwarten, da nach Artikel 24 der UN-BRK die Vertragsstaaten ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen gewährleisten, um ein diskriminierungsfreies Recht auf Bildung von Menschen mit Behinderungen zu verwirklichen.

## 2. Die Stellung der Schule im deutschen Rechtssystem

**Abbildung 1: Grundstruktur des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland (KMK 2019)**



Herausgeber: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Deutsche EURYDICE-Informationsstelle der Länder, Taubenstr. 10, 10117 Berlin, Tel. 030 25418-499. © KMK 2019

## 2. Die Stellung der Schule im deutschen Rechtssystem

### Anmerkungen

Schematisierte Darstellung des Bildungswesens. Die Verteilung der Schülerzahlen in der Jahrgangsstufe 8 für das Jahr 2017 stellt sich im Bundesdurchschnitt wie folgt dar: Hauptschule 9,8 %, Realschule 18,0 %, Gymnasium 36,4 %, integrierte Gesamtschule 19,0 %, Schularten mit mehreren Bildungsgängen 12,3 %, sonderpädagogische Bildungseinrichtungen 3,6 %.

Die Durchlässigkeit zwischen den Schularten und die Anerkennung der Schulabschlüsse sind bei Erfüllung der zwischen den Ländern vereinbarten Voraussetzungen gewährleistet. Die Dauer der Vollzeitschulpflicht (allgemeine Schulpflicht) beträgt neun Jahre, in fünf Ländern zehn Jahre, und die anschließende Teilzeitschulpflicht (Berufsschulpflicht) drei Jahre.

- 1 In einigen Ländern bestehen besondere Formen des Übergangs von der Kindertagesstätte oder der Kindertagespflege in die Grundschule (Vorklassen, Schulkindergärten). In Berlin und Brandenburg umfasst die Grundschule sechs Jahrgangsstufen.
- 2 Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in inklusivem Unterricht an allgemeinen Schulen oder an sonderpädagogischen Bildungseinrichtungen mit entsprechenden Förderschwerpunkten. Schulbezeichnung nach Landesrecht unterschiedlich (Förderschulen / Förderzentren / Schulen mit sonderpädagogischem Förderschwerpunkt / Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren / Schulen für Behinderte / Sonderschulen). Sonderpädagogische Bildungseinrichtungen mit dem Förderschwerpunkt „Lernen“ (Schule für Lernbehinderte) und sonderpädagogische Bildungseinrichtungen mit dem Förderschwerpunkt „Geistige Entwicklung“ haben schulspezifische Abschlüsse.
- 3 Die Jahrgangsstufen 5 und 6 bilden eine Phase besonderer Förderung, Beobachtung und Orientierung über den weiteren Bildungsgang mit seinen fachlichen Schwerpunkten.
- 4 Haupt- und Realschulen existieren in nennenswerter Zahl nur noch in sechs Ländern (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein). In Bayern trägt die mit der Hauptschule vergleichbare Schulart die Bezeichnung Mittelschule. Die Bildungsgänge der Hauptschule und der Realschule werden auch an Schularten mit mehreren Bildungsgängen mit nach Ländern unterschiedlichen Bezeichnungen angeboten.
- 5 Die folgenden Schularten mit zwei Bildungsgängen fassen die Bildungsgänge der Haupt- und der Realschule pädagogisch und organisatorisch zusammen: Regelschule (Thüringen), Sekundarschule (Bremen, Sachsen-Anhalt), Verbundene Haupt- und Realschule (Hessen), Regionale Schule (Mecklenburg-Vorpommern), Realschule plus (Rheinland-Pfalz), Regionalschule (Schleswig-Holstein), Oberschule (Brandenburg, Sachsen), Mittelstufenschule (Hessen). Der Bildungsgang des Gymnasiums wird auch an Schularten mit drei Bildungsgängen angeboten. Die folgenden Schularten umfassen die drei Bildungsgänge der Hauptschule, der Realschule und des Gymnasiums: Integrierte Gesamtschule, Kooperative Gesamtschule, Integrierte Sekundarschule (Berlin), Oberschule (Bremen, Niedersachsen), Stadtteilschule (Hamburg), Gemeinschaftsschule (Baden-Württemberg, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen), Sekundarschule (Nordrhein-Westfalen).
- 6 Die allgemeinbildenden Schulabschlüsse nach Jahrgangsstufe 9 und 10 tragen in einzelnen Ländern besondere Bezeichnungen. Der nachträgliche Erwerb dieser Abschlüsse an Schulen des Zweiten Bildungsweges und beruflichen Schulen oder durch eine Externenprüfung ist möglich.

## 2. Die Stellung der Schule im deutschen Rechtssystem

- 7 Zugangsvoraussetzung ist die formelle Berechtigung zum Besuch der gymnasialen Oberstufe, die nach Jahrgangsstufe 9 oder 10 erworben wird. Der Erwerb der Allgemeinen Hochschulreife erfolgt nach Jahrgangsstufe 12 (achtjähriges Gymnasium) oder Jahrgangsstufe 13 (neunjähriges Gymnasium). An Schularten mit drei Bildungsgängen wird der gymnasiale Bildungsgang in der Regel nicht auf acht Jahre verkürzt.
- 8 Die Berufsoberschule besteht bisher nur in einigen Ländern und bietet Absolventen mit Mittlerem Schulabschluss und abgeschlossener Berufsausbildung bzw. fünfjähriger Berufstätigkeit die Möglichkeit zum Erwerb der Fachgebundenen Hochschulreife. Bei Nachweis von Kenntnissen in einer zweiten Fremdsprache ist der Erwerb der Allgemeinen Hochschulreife möglich.
- 9 Die Fachoberschule ist eine zweijährige Schulart, die aufbauend auf dem Mittleren Schulabschluss mit Jahrgangsstufe 11 und 12 zur Fachhochschulreife führt. Für Absolventen mit Mittlerem Schulabschluss und einer beruflichen Erstausbildung ist in den meisten Ländern der unmittelbare Eintritt in Jahrgangsstufe 12 der Fachoberschule möglich. Die Länder können auch eine Jahrgangsstufe 13 einrichten. Der Besuch der Jahrgangsstufe 13 führt zur Fachgebundenen Hochschulreife und unter bestimmten Voraussetzungen zur Allgemeinen Hochschulreife.
- 10 Berufsfachschulen sind berufliche Vollzeitschulen verschiedener Ausprägung im Hinblick auf Zugangsvoraussetzungen, Dauer und Abschlüsse. In ein- oder zweijährigen Bildungsgängen wird eine berufliche Grundausbildung, in zwei- oder dreijährigen Bildungsgängen eine Berufsausbildung vermittelt. In Verbindung mit dem Abschluss eines mindestens zweijährigen Bildungsgangs kann unter bestimmten Voraussetzungen die Fachhochschulreife erworben werden.
- 11 Zusätzlich zum berufsqualifizierenden Abschluss ggf. Erwerb des Hauptschulabschlusses oder des Mittleren Schulabschlusses. Unter bestimmten Voraussetzungen ist zusätzlich der Erwerb der Fachhochschulreife möglich.
- 12 Fachschulen dienen der beruflichen Weiterbildung (Dauer 1–3 Jahre) und setzen grundsätzlich den Abschluss einer einschlägigen Berufsausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf und eine entsprechende Berufstätigkeit voraus. Unter bestimmten Voraussetzungen ist zusätzlich der Erwerb der Fachhochschulreife möglich.
- 13 Einschließlich Hochschulen mit einzelnen universitären Studiengängen (z. B. Theologie, Philosophie, Medizin, Verwaltungswissenschaften, Sport).
- 14 An Pädagogischen Hochschulen (nur in Baden Württemberg) wird für verschiedene Lehrämter ausgebildet. Im Einzelfall ist auch ein Studium für Berufe im außerschulischen Bildungs- und Erziehungsbereich möglich.
- 15 Die Berufsakademie ist eine Einrichtung des tertiären Bereichs in einigen Ländern, die eine wissenschaftsbezogene und zugleich praxisorientierte berufliche Bildung durch die Ausbildung an einer Studienakademie und in einem Betrieb im Sinne des dualen Systems vermittelt.
- 16 Die Studienstrukturreform mit der Umstellung auf Bachelor- und Masterabschlüsse an deutschen Hochschulen ist weitgehend abgeschlossen. Nur eine geringe Zahl von Studiengängen führt zu einem Diplomabschluss.

Stand April 2019

Quelle: KMK 2019

## 2. Die Stellung der Schule im deutschen Rechtssystem

### **2.2 Verfassungsrechtliche Stellung der Schule im Grundgesetz und in den Landesverfassungen**

Das Grundgesetz (GG) beschränkt sich hinsichtlich des Schulwesens auf die Aussagen des Artikels 7: „Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates.“ (Abs. 1) Diese allgemeine Aussage wird mit den Absätzen 2 und 3 um Aussagen zum Religionsunterricht und mit den Absätzen 4 und 5 zum Gebiet der Privatschulen und mit dem Absatz 6 um die bereits in der Weimarer Reichsverfassung (WRV) vorhandene Aussage erweitert, dass – auf den Besuch höherer Schulen vorbereitende – Vorschulen aufgehoben sind. „Dieser recht fragmentarische Inhalt des Art. 7 GG erklärt sich aus der Entwicklung seit 1919 und aus der Tatsache, dass die zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Grundgesetzes im Jahre 1949 in Kraft befindlichen Landesverfassungen bereits schulrechtliche Grundentscheidungen enthielten.“ (Füssel 2010a, S. 27) Im Zuge der Verfassungsänderung 1969 wurde der Artikel 12 (Absatz 1) hinzugefügt der auf dem Gebiet der beruflichen Bildung ein Recht aller Deutschen auf die freie Wahl eines Ausbildungsplatzes und eines Berufes festlegt. (vgl. Hesselberger 2003, S. 118ff., 143ff.)

Umfangreicher jedoch sind die indirekten Aussagen des Grundgesetzes, die sich aus den Grundrechten und den Strukturprinzipien ableiten lassen. Dieses mittelbar schulbezogene Verfassungsrecht hat seinen Ursprung in den Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaates (Art. 20 und 28 GG) sowie den gewährleisteten Grundrechten; die sich hieraus ergebenden Wertentscheidungen bilden den Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule, wie er in den Verfassungen und Schulgesetzen der Länder formuliert ist (vgl. Füssel 2010a, S. 27f.). Gemäß Art. 20 Abs. 3 GG sind die Legislative an die verfassungsmäßige Ordnung, die Verwaltung und Rechtsprechung in der Bundesrepublik an Gesetz und Recht gebunden. Dieses Rechtsstaatsprinzip findet sich auch in dem Rechtsschutz gemäß Art. 19 Abs. 4 wieder, nach dem ein jeder vor unabhängigen Gerichten Rechtsschutz findet, wenn er durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird. Rechtssicherheit und somit ein notwendiges Maß an Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit staatlicher Maßnahmen sind demnach gewährleistet. Die Möglichkeit

## 2. Die Stellung der Schule im deutschen Rechtssystem

der Rechtskontrolle, auch beispielsweise durch unabhängige Gerichte, gilt für die gesamte öffentliche Verwaltung und damit auch für die Schule. Sie ist in die Demokratie eingebettet, da sie die Entscheidungen des Parlaments, der Regierung und der Gerichte, also der demokratisch legitimierten Staatsorgane, zu befolgen hat (vgl. Füssel 2010a, S. 28f., Avenarius/Heckel 2000, S. 24ff.).

Ferner ist die Schule in den Sozialstaat eingebunden, in einen Staat also, der verpflichtet ist, im Sinne sozialer Gerechtigkeit das gesellschaftliche Leben zu ordnen. Hier stehen vor allem Maßnahmen zur Herstellung und Sicherung gleicher Entwicklungs- und Lebenschancen im Vordergrund, soweit Chancengleichheit denn realisierbar ist, und die Gewährung von Lebenshilfe und Schutz für die sozial und wirtschaftlich Schwachen. Für den Schulbereich erwächst daraus die staatliche Aufgabe der Sorge der Bereitstellung und Förderung der Schuleinrichtungen sowie der Öffnung des Zugangs und ihrer sozialen Ausgestaltung. Hierzu gehören beispielsweise Rechtsvorschriften und Verwaltungsmaßnahmen zur Schaffung und Unterhaltung von Schuleinrichtungen, zur Erfüllung der Schulpflicht, zur Regelung des Zugangs zu weiterführenden Stufen des Schulwesens, zur Lernmittelfreiheit, zu Erziehungs- und Ausbildungsbeihilfen, zur Schulgesundheitspflege, Unfallvorsorge und Fahrgelderstattungen (vgl. Füssel 2010a, S. 30, Avenarius/Heckel 2000, S. 27f.)

Gemäß den Artikeln 30 und 70ff. GG wurden in der Bundesrepublik Deutschland die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen für den Bereich der Schule den Ländern zugewiesen. Diese Kulturhoheit der Länder ist jedoch nicht unbegrenzt, denn Landesrecht darf Bundesrecht nicht brechen („Bundesrecht bricht Landesrecht“ nach Art. 31 GG). Für die Landesgesetzgeber sind somit der Art. 7 GG für den Schulbereich bindend und die Staatsstrukturprinzipien des Rechts- und Sozialstaats und der Demokratie gemäß Art. 28 Abs. 1 GG verpflichtend (vgl. Füssel 2010a, S. 19f.). So haben fast alle Länder, ausgehend von der Grundgesetznorm nach Art. 7 Abs. 1, dass das Schulwesen unter der Aufsicht des Staates stehe, in ihren Verfassungen den Bildungsbereich bzw. das Schulwesen erwähnt, dies teils – wie Baden-Württemberg und Bayern – sehr ausführlich, teils auch – wie in Berlin – nur durch Übernahme des

## 2. Die Stellung der Schule im deutschen Rechtssystem

Grundgesetzartikels. Die Bremer Verfassung bezieht sich in den Artikeln 26 bis 33 auf das Schulwesen und kennt auch das durch öffentliche Einrichtungen wahrzunehmende Recht auf Bildung. Die Erziehungs- und Bildungsziele nach Art. 26 nehmen hier den größten Raum ein, während die weiteren Bestimmungen etwa zur Schulaufsicht eher knapp gehalten sind. Die Hansestadt Hamburg hingegen ist das einzige Bundesland, in dessen Verfassung keine Bestimmung zum Bildungswesen aufgenommen wurde. Sämtliche Regelungen, die das Hamburger Schul- und Hochschulwesen betreffen, finden sich in einschlägigen Spezialgesetzen (vgl. Saalfrank 2005, S. 34ff.).

Im Bildungsbereich hatte der Bund bis zur Grundgesetzänderung im Sommer 2006 nur auf dem Gebiet des Hochschulwesens Rahmengesetzgebungskompetenz (Art. 75 Abs. 1, Ziffer 1a GG); ferner bestanden für den Bund Gemeinschaftsaufgaben (gemäß Art. 91a und 91b GG), worunter als Teil der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern die Bildungsplanung mit dem Ziel der Schaffung vergleichbarer Standards in den Ländern fällt. Nachdem in den 70er Jahren von der hier angesiedelten Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) der Bildungsgesamtplan 1973 erstellt und Fragen der Gesamtschule und der Lehrerbildung erörtert wurden, wurden vor allem wegen unüberwindbarer parteipolitischer Differenzen und der Hoheit der Länder im Kultusbereich die Bestimmungen des Artikels 91b GG und die Arbeit der BLK nur ansatzweise verwirklicht, sodass sich deren Arbeit eher auf die Verfassung von Stellungnahmen und Empfehlungen beschränkte. Die bedeutendste Arbeit auf diesem Gebiet liegt in der Koordination der Länder in Form der Kultusministerkonferenz (KMK), während die übrigen Maßnahmen aufgrund der Kulturhoheit der Länder deren rechtlichen Bestimmungen unterliegen. Nach der Föderalismusreform 2006 wurde die Bund-/Länderkommission für Bildungsplanung aufgelöst, beim Bund verblieb lediglich die Regelung von Hochschulzulassung und –abschlüssen, im Dezember 2014 wurde das Kooperationsverbot im Hochschulbereich von Bundestag und Bundesrat gelockert, sodass der Bund die Länder bei der Hochschulfinanzierung unterstützen kann. Nach wie vor stellt sich die Frage der verbliebenen Kooperation im

## 2. Die Stellung der Schule im deutschen Rechtssystem

Föderalismus, also welche Form der institutionellen Zusammenarbeit zwischen den Ländern oder zwischen dem Bund und den Ländern besteht, um ein weiteres Auseinanderdriften im Rahmen des mit der Verfassungsreform des Jahres 2006 geltenden „Wettbewerbsföderalismus“ zu vermeiden bzw. eine gewisse Angleichung vorzunehmen. Mit Hilfe der Institutionen der früheren BLK und der nach wie vor bestehenden KMK und auch des Bundesrats, der durch das GG bestimmten zweiten Kammer, besteht im Rahmen eines kooperativen Föderalismus die Möglichkeit, bestimmte Standards, Richtlinien und Empfehlungen zu erarbeiten, die anschließend in den Ländern umgesetzt werden können. Die vereinbarten Beschlüsse können jedoch geeignet sein, die Entscheidungsfreiheit der Landesparlamente oder der Kultusbehörden allzu sehr einzuschränken (vgl. Saalfrank 2005, S. 28, 37f.). Im Bildungsbereich zeigt sich seit der Föderalismusreform die stärkere Trennung in den Kompetenzen von Bund und Ländern u.a. in der Aufhebung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Laufbahnregelung, Besoldung und Versorgung auch der Landesbeamten (vgl. Füssel 2010a, S. 22) und in deren Folge eine Zunahme der Divergenzen vor allem in der Besoldung und Versorgung der Landesbeamten.

Im Zuge der Europäisierung stellt sich die Frage nach der fortgesetzten Kulturhoheit der Länder, und hier ist das Leitbild eines Europas der Regionen für die Europäische Union (EU) maßgebend. Sowohl die Besonderheiten im Schulsystem als auch der als hohes Verfassungsgut angesehene Föderalismus der Länder dürften in einem zusammenwachsenden Europa Bestand haben (vgl. Avenarius 2000, S. 343ff.; Saalfrank 2005, S. 39f.), wenngleich auch im Rahmen der zunehmenden Mobilität der Bevölkerung die Bedeutung der staaten- und länderübergreifenden Anerkennung von Qualifikationen und Abschlüssen zunimmt und von den Ländern eine zunehmende Akzeptanz unterschiedlicher, aber gleichwertiger Bildungssysteme einfordert; „ländereinheitlichen Ergebnisergebnissefeststellungen kommt dabei eine wichtige Funktion zu, die sich dann auch in entsprechenden rechtlichen Länderregelungen abbilden muss.“ (Füssel 2010a, S. 56).

## 2. Die Stellung der Schule im deutschen Rechtssystem

### **2.3 Die Organisation der Schulaufsicht in Deutschland**

Ausgehend von Art. 7 Abs. 1 GG ist die Schule in das System der staatlichen Administration fest eingebettet, wenn auch viele Bundesländer ihre Verwaltungen reformieren und in diesem Zusammenhang neue Aufgaben an die Schulen und Schulaufsichtsbehörden zuweisen. Aufgrund der Verfassungsnorm hat die Schule somit einen öffentlichen Charakter. Dieser Schulaufsichtsbegriff nach Art. 7 Abs. 1 GG umfasst in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die „Gesamtheit der staatlichen Befugnisse zur Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens“ (Avenarius/Heckel 2000, S. 234).

Hier können zwei verschiedene Formen des Schulaufsichtsbegriffs unterschieden werden: zum einen die Aufsichtstätigkeit der Schulaufsichtsbehörden, also die Aufsicht über die Schulen in inneren und äußeren Schulangelegenheiten, als Schulaufsicht im engeren Sinne und zum anderen die Organisation, Leitung und Planung des Schulwesens als Schulhoheit, die von Parlament und Regierung wahrgenommen wird (vgl. Füssel 2010b, S. 182). Hierzu gehören beispielsweise Planung und Gestaltung der Struktur, des Aufbaus und der Trägerschaft des Schulwesens, die Normierung der Bildungsziele und Lehrpläne, die Festlegung zentraler Leistungsstandards, die Ordnung der Schulverfassung, der Schulpflicht und des Schulverhältnisses, die Rechtsstellung des Lehrers oder die Festlegung von Stundentafeln (vgl. Saalfrank 2005, S. 45f.).

Hinsichtlich der Schulaufsicht im engeren Sinne unterscheidet man je nach Bundesland zwischen einer ein-, zwei- oder dreistufigen Organisation der Behörden der staatlichen Schulverwaltung. In den meisten Ländern ist die Schulaufsicht zweistufig organisiert ist, wobei der Kultusbehörde an der Spitze als oberste Schulaufsicht die Behörden der unteren Schulaufsicht nachgeordnet sind. So nimmt in Schleswig-Holstein die oberste Schulaufsichtsbehörde (MBK) u.a. die Aufsicht über die Gymnasien, die Gemeinschaftsschulen mit Oberstufe und die berufsbildenden Schulen wahr (§129 (2) Nr. 3.a), b) SH SchulG). Bayern, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg hingegen weisen mit den Bezirksregierungen bzw. Oberschulämtern (Baden-Württemberg) als obere Schulaufsichtsbehörden eine dreistufige Gliederung auf. In den Stadtstaaten

## 2. Die Stellung der Schule im deutschen Rechtssystem

ist die Schulaufsicht einstufig organisiert: In Berlin ist die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft (§ 105 BlnSchulG), in Bremen der Senator für Bildung und Wissenschaft (§§ 1 bis 4 sowie 11 und 12 BremSchVwG) und in Hamburg die Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung (§ 85 HmbSG) bzw. für die staatlichen beruflichen Schulen das Hamburger Institut für Berufliche Bildung (HIBB; § 85a HmbSG) die jeweils einzige Behörde des Bundeslandes, die sowohl die Dienst- und Fachaufsicht ausübt als auch für alle äußeren und inneren Schulangelegenheiten zuständig ist (vgl. Saalfrank 2005, S. 46f.), wobei in Berlin für die äußeren Angelegenheiten der allgemeinbildenden (mit Ausnahme der zentral verwalteten) Schulen die Bezirke verantwortlich zeichnen (§ 109 BlnSchulG).

### **2.4 Die Rechtsform der Schule als Anstalt und Behörde**

In allen sechzehn Bundesländern ist die Schule eine nichtrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie ist ein unselbstständiges Glied des jeweiligen Schulträgers. Dieser Status als Anstalt weist auch die wesentlichen Merkmale der Schule als Institution auf, nach der eine Anstalt ein Bestand von sächlichen wie personellen Mitteln darstellt, der in der Hand eines Trägers der öffentlichen Verwaltung dazu bestimmt ist, dauernd einem besonderen öffentlichen Zweck zu dienen. (Klassische Definition Otto Meyers; vgl. Saalfrank 2005, S. 49) Dieser Zweck liegt in der Erbringung von Leistungen für den Bürger aufgrund eines Benutzungsverhältnisses. Im Falle der Schule werden die Schüler zu Benutzern der Anstalt. Mit ihrer Aufnahme in die Schule, einem Verwaltungsakt im Sinne des § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), gehen sie ein öffentlich-rechtliches Benutzungsverhältnis, das sogenannte Schulverhältnis ein. Im Rahmen dieses Benutzungsverhältnisses werden die Schüler/innen Empfänger/innen der von der Anstalt dargebotenen Leistung, sie nehmen also in der Schule ihr Recht auf Bildung und Erziehung wahr. Die von der Schule als Anstalt zu erbringenden Leistungen werden in den jeweiligen Schulgesetzen der Länder beschrieben und konkretisiert. Neben dieser Aufgabe als Institution ist die Schule gleichzeitig ein Teil der öffentlichen Verwaltung, eingeordnet in ein hierarchisch aufgebautes

## 2. Die Stellung der Schule im deutschen Rechtssystem

System von Behörden von dem zuständigen Ministerium an der Spitze bis zu den nachgeordneten Schulbehörden. Vor allem aus ihren hoheitlichen Befugnissen ergibt sich der Behördencharakter der öffentlichen Schule. So stellen die Zeugnisse als Hoheitsakte mit einer nach außen gerichteten rechtsverbindlichen Wirkung öffentliche Urkunden dar, der Schulleiter ist neben seiner pädagogischen Arbeit auch Leiter der Anstalt bzw. Behörde Schule, er führt das Dienstsiegel und hat die Verantwortung für die in der Schule ablaufenden Verwaltungsvorgänge. Als weitere behördliche Instanz fungiert daneben der Schulträger (vgl. Saalfrank 2005, S. 50).

Seit der WRV gilt, dass die Kommune der Schule als Trägerin das Haus baue, Herr im Haus jedoch der Staat sei (klassische Definition von Anschütz; vgl. Hanßen 2003, S. 47). Für berufsbildende Schulen sind in der Regel nicht die Gemeinden, sondern wegen des größeren Einzugsgebietes und der größeren Leistungsfähigkeit die Kreise und kreisfreien Städte, in einzelnen Fällen auch die Kirchen und Landschaftsverbände, Träger der Schulen. Das von Anschütz bemühte Bild vom Hausbau und Hausherrn bezieht sich auf die Unterscheidung in äußere und innere Schulangelegenheiten, eine Differenzierung der Steinschen Städteordnung von 1808 (vgl. Avenarius/Heckel 2000, S. 9). Die nach dem Grundgesetz dem Staat übertragene Schulaufsicht, wozu nach überkommener Auffassung die Gesamtheit staatlicher Befugnisse zu Planung, Leitung, Organisation und Beaufsichtigung des Schulwesens gehört, begründet eine staatliche Herrschaft über die Schule, die eine Grenze in dem Recht der Kommune findet, sämtliche Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG zu regeln.

Während sich die staatliche Schulaufsicht auf die Lehr- und Lernprozesse und damit auf Strukturen, Methoden und Inhalte der Schule bezieht, sorgen die Kommunen als Schulträger für Errichtung, Unterhaltung, Verwaltung und Organisation der einzelnen Schulen. So sind die Kommunen beispielsweise für die „äußere“ Schulangelegenheiten erfüllenden Hausmeister und Schulsekretärinnen zuständig, während die Lehrkräfte alles, was sich auf Arbeit und Leben der Schule, nämlich

## 2. Die Stellung der Schule im deutschen Rechtssystem

Erziehung und Unterricht, Prüfungen und Zeugnisse, Methode und Lehrplan bezieht (vgl. Avenarius/Heckel 2000, S. 9, 157; Hanßen 2003, S. 47f.) somit „innere“ Schulangelegenheiten erfüllen und daher grundsätzlich von den Ländern eingestellt werden.

Verwenden die Länder in ihren gesetzlichen Regelungen die Begriffe „Schulträgerschaft“ oder „Schulträger“, so knüpfen sie in der Regel an die Unterscheidung „äußere“ und „innere“ Schulangelegenheiten an, was seinen sichtbarsten Ausdruck in Bremen findet: Die Trägerschaft ist mit der äußeren Schulverwaltung gleichbedeutend, sie hat die äußeren Voraussetzungen des Lernens und Lehrens in der Schule zu schaffen (§ 4 Abs. 2 BremSchVwG). Nordrhein-Westfalen verpflichtet die Schulträger, die erforderlichen Gebäude, Schulanlagen, Lehrmittel und Einrichtungen bereitzustellen, das für die Schulverwaltung notwendige Personal sowie eine am allgemeinen Stand der Informationstechnologie und Technik orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen (NW SchulG § 79).

Trotz einiger Länderbesonderheiten lässt sich ein weitgehend gleicher Aufgabenbereich des Schulträgers länderübergreifend erkennen: Er ist für schulische Organisationsmaßnahmen, also für Errichtung, Änderung oder Aufhebung der Schulen zuständig, ferner deckt er den Sachbedarf der Schule in Form von Gebäuden, Innenausstattung und Lehrmitteln, er stellt das Verwaltungspersonal, ist für die laufende Verwaltung verantwortlich und trägt die mit den genannten Aufgaben verbundenen Aufwendungen. Insgesamt also verwaltet der Schulträger die äußeren Schulangelegenheiten und trägt die sächlichen Schulkosten. (vgl. Avenarius/Heckel 2000, S. 157ff.)

So ist die Schule als unterstes Glied der öffentlichen Schulverwaltung an Anordnungen und Weisungen sowohl der staatlichen Schulaufsicht als auch des Schulträgers gebunden, ebenso wie jede nachgeordnete der übergeordneten Dienstbehörde (vgl. Avenarius/Heckel 2000, S. 110).

3. Neue Steuerungskonzepte – Theoretische Ansätze und empirische Kriterien

### **3. Neue Steuerungskonzepte – Theoretische Ansätze und empirische Kriterien**

#### **3.1 New Public Management: Schulentwicklung im Spannungsfeld von Fremd- und Selbstverwaltung**

Als Reformmodell für die öffentliche Verwaltung überträgt das New Public Management (NPM) Steuerungselemente aus der Privatwirtschaft auf Staat und Verwaltung und somit auch auf die Schule.

##### **3.1.1 Max Webers Bürokratiemodell als Ausgangspunkt**

Der Soziologe Max Weber (1864-1920), der sich u.a. mit der Frage der Herrschaft und der Herrschaftsformen auseinandergesetzt hat, betrachtet die Bürokratie neben der charismatischen und der traditionellen Herrschaft als eine legale bzw. legitime Herrschaftsform. (vgl. Weber 1980, S. 124ff.) Da sie eine Herrschaft kraft Wissens darstellt, betrachtet er die bürokratische Herrschaft als die reinste Form der legalen Herrschaft. Sie stellt die bestmögliche Form für die effiziente Beherrschung bzw. Organisation großer, sozialer Systeme dar. Merkmale bürokratischer Organisationen sind u.a. die Arbeitsteilung, die Amtshierarchie, die Regelgebundenheit und Aktenmäßigkeit der Verfahrensabläufe sowie das Laufbahnprinzip der Beamten (vgl. Weber 1980, S. 125ff.). Weber hat die Bürokratie auch als eine rational-legale Herrschaft bezeichnet und sie allen Bereichen zugeordnet, in denen er eine Form rational-legaler Herrschaft feststellen konnte, worunter alle administrativen Stellen, etwa in Unternehmen, Parteien, Kirchen, Verbänden und Militärorganisationen, fallen. Durch ihre Organisationsformen verfügen Bürokratien über Stetigkeit, Objektivität, Planbarkeit, Berechenbarkeit und Zuverlässigkeit, andererseits können sie sich in Zeiten des Wandels aufgrund ihrer Starrheit selbst schlecht dem Wandel anpassen (vgl. Saalfrank 2005, S. 61ff.).

##### **3.1.2 Kritik an der herkömmlichen Verwaltung**

Seit geraumer Zeit ist die Verwaltung als Bestandteil der Exekutive einer großen Reformdiskussion ausgesetzt. Kritik richtet sich vor allem an der bestehenden Form der althergebrachten Verwaltungstätigkeit. Der starke

### 3. Neue Steuerungskonzepte – Theoretische Ansätze und empirische Kriterien

gesellschaftliche Wandel erhöht die Komplexität der Probleme, die auf Staat und Verwaltung zukommen. Zu dieser Komplexität tragen globale, ökonomische und ökologische Probleme und oft das Festhalten an überkommenen Strukturen bei. Gerade diese zunehmende Komplexität wird gegenwärtig für Reformbemühungen des Staates als Einflussgröße festgemacht, wobei die folgenden Wirkgrößen für die Entwicklung und Diskussion der Verwaltungsreform maßgebend sind:

Der Globalisierungsdruck auf Wirtschaft und Staat – der internationale Zwang zur Kostensenkung und Leistungsförderung – betrifft nicht nur die Wirtschaft, sondern auch zunehmend die Verwaltung. Um im globalen Wettbewerb bestehen zu können, richten private Unternehmen und zunehmend die Verwaltung – bedingt durch die desolante Lage der öffentlichen Haushalte – ihre Organisation strikt nach Effizienzkriterien aus. Von der Reformdiskussion sind der politische ebenso wie der administrative Bereich betroffen; die Bürger erwarten von der Verwaltung ebenso wie von den Parlamenten eine Transparenz ihrer Leistung. Im Vergleich zu privaten Dienstleistungsunternehmen bedeutet Leistungstransparenz beispielsweise, dass die Bürger das Zustandekommen einer Gebühr oder die Dienstwege eines Verwaltungsvorgangs nachvollziehen können. Gegenüber einer Gesellschaft, die sich in ständiger Veränderung befindet, steht das eher starre Beamtenwesen in Teilen im Widerspruch. Hier lastet also auch ein Legitimationsdruck auf der öffentlichen Verwaltung. Viele Verwaltungsangehörige wollen auch nicht nur im Sinne des hergebrachten Beamtentums 'Dienst tun', sondern richten ihr Handeln nach anderen Motivationskriterien wie Eigenverantwortlichkeit oder Eigenverwirklichung aus.

Verstehen sich Verwaltungen als Dienstleistungsunternehmen, entsteht die Möglichkeit, in Wettbewerb mit anderen Verwaltungen zu treten. Hier steht das Messen der Verwaltungseffizienz im Vordergrund, was einerseits über Zertifizierung und Qualitätsmessung, andererseits über Benchmarking oder Marketingstrategien, mit der um die Gunst des Kunden geworben wird, möglich wird (vgl. Saalfrank 2005, S. 63-67).

### 3. Neue Steuerungskonzepte – Theoretische Ansätze und empirische Kriterien

#### **3.1.3 New Public Management als Neues Steuerungsmodell**

Von den genannten Wirkgrößen ausgehend kam es innerhalb der Verwaltung zu Reformen mit dem Modell des New Public Management (NPM), beginnend vor allem seit den 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts bei den Kommunen in Neuseeland, Kanada, den USA, Großbritannien, den Niederlanden und den skandinavischen Staaten. In Deutschland ist im öffentlichen Sektor NPM aufgrund neuer gesellschaftlicher Anforderungen als *Neues Steuerungsmodell* weiterentwickelt worden. Als Ansatz zur Verwaltungsmodernisierung wird mit NPM ein Bündel von Reformstrategien verstanden, das von marktwirtschaftlichen bzw. betriebswirtschaftlichen Theorien und Führungsmodellen gekennzeichnet ist, um Leistungsmängel in der Verwaltung zu beheben.

Hauptthemen dieses Verwaltungsreformansatzes sind die Ausarbeitung von Methoden und Standards der Leistungsmessung, die Gewährleistung einer Kundenorientierung, die Dezentralisierung und Verselbstständigung von Verwaltungseinheiten, die Stärkung eines Wettbewerbsgedankens im öffentlichen Bereich, die Etablierung betriebswirtschaftlicher Managementkonzepte und nicht zuletzt damit eine Verbesserung des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Politik (vgl. Saalfrank 2005, S. 67f.).

Die beschriebene Orientierung der Verwaltung an der Privatwirtschaft verdeutlicht, dass sie ihre Situation und Probleme ähnlich denen der Unternehmen betrachtet. In Deutschland gewinnen die schon seit den 70er Jahren in Großbritannien und seit den 80er Jahren in den USA vorgenommenen politischen Maßnahmen zur Verbindung von Verwaltung und Wirtschaft zunehmende Bedeutung; Wirtschaft und Verwaltung gehen Partnerschaften, beispielsweise in Form von Public Private Partnership (PPP), ein: „Privat-gewerbliche, nicht-staatliche und staatliche Akteure kooperieren bei PPPs in formellen Gremien oder gemischten Unternehmen, um Projekte umzusetzen und Leistungen zu erstellen, die auch in staatlicher Eigenregie erbracht werden könnten. Dafür bringen sie personelle, strategische und finanzielle Ressourcen ein.“ (Heinze/Strünck 2005, S. 122)

### 3. Neue Steuerungskonzepte – Theoretische Ansätze und empirische Kriterien

Das Konzept des NPM ist mit weiteren Reformen und Modernisierungsbemühungen verbunden. Angelehnt an Unternehmensmodelle der *Lean Production* oder des *Lean Management* wird im Bereich der Verwaltung von *Lean Administration* gesprochen. Ein wichtiges Instrument einer Verwaltungsreform hin zum *Schlanken Staat*, einem in Deutschland üblichen Begriff, ist die Aufgabenkritik, die der Frage nachgeht, welche Aufgaben der Staat als seine Kernaufgaben unbedingt zu erfüllen habe und welche er gegebenenfalls in private Hände übergeben kann. (vgl. Buchmann 2017, S. 130f.; Fiedler 1998, Röber 2005)

Zwei Zielrichtungen liegen bei der Reduzierung auf staatliche Kernaufgaben vor: Zum einen die Aufgabenentlastung, bei der bisher von der Verwaltung vorgenommene Aufgaben entfallen oder in ihrer Intensität abgemindert werden, zum anderen die Aufgabenausgliederung bzw. Aufgabentransfer, worunter Privatisierung und die damit einhergehende Dezentralisierung staatlichen Handelns verstanden wird. Hier obliegt dem Staat die Verantwortung als steuerndes Element, das die Aufgabenerfüllung gewährleisten soll. (vgl. Fiedler 1998, S. 100ff.; Saalfrank 2005, S. 69ff.) Da vor allem das Grundgesetz und die Landesverfassungen, aber auch andere Gesetze Anforderungen an den Staat festlegen, muss zunächst geprüft werden, ob verfassungsrechtliche bzw. einfachgesetzliche Schranken einer Ausgliederung staatlicher Aufgaben entgegenstehen. Sollte dies der Fall sein, trägt der Staat eine unmittelbare Erfüllungsverantwortung, also die Verpflichtung zur Durchführung bestimmter Aufgaben.

Ein Effekt der Privatisierungsmaßnahmen kann in einer stärkeren Verselbstständigung bzw. Dezentralisierung staatlicher Stellen und deren Aufgaben gesehen werden. Wenn nicht mehr sämtliche Befugnisse der Aufgabenwahrnehmung auf eine zentrale Behörde fixiert sind und die einzelnen Aufgaben entweder auf Privatunternehmen oder auf ausgelagerte Eigenbetriebe übertragen werden, erwarten die Protagonisten der Verwaltungsreform eine stärkere Eigenverantwortung hinsichtlich der Organisation nach innen und außen. Eine Dezentralisierung ist beispielsweise bei Reinigungsdiensten oder der Beauftragung privater

### 3. Neue Steuerungskonzepte – Theoretische Ansätze und empirische Kriterien

Sicherheitsdienste zur Bewachung öffentlicher Einrichtungen erfolgt. Der Personalkostenfaktor spielt hierbei insgesamt eine große Rolle.

In der Regel ist mit NPM auch die Einführung eines Personalmanagements verbunden. Neue Aufgaben kommen hier vor allem den Führungskräften zu, denen mehr Verantwortung übertragen wird. Galt es für die Mitarbeiter der herkömmlichen Verwaltung, Vorgänge durch Vollzug der Vorschriften fehlerfrei zu bearbeiten, steht für die Mitarbeiter im Konzept des NPM das Erzielen von Erfolg durch Innovation und eigene Leistungsoptimierung und das 'Weiterdenken' von Vorschriften im Vordergrund (vgl. Saalfrank 2005, S. 72f.).

Zu Beginn der 90er Jahre entwickelte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) das Neue Steuerungsmodell (NSM) als Weiterentwicklung des NPM. „Der Begriff wird inzwischen in so vielen Bedeutungszusammenhängen und mit so vielen Konnotationen verwendet, dass er in Deutschland weitgehend identisch geworden ist mit der aktuellen Diskussion über Verwaltungsmodernisierung und -reform.“ (Jann 2005, S. 74)

Beide Konzepte, NPM und NSM, verwenden insgesamt ähnliche Instrumente, um die Effizienz des Verwaltungshandelns zu verbessern und neue Steuerungsformen des Verwaltungshandelns einzuführen.

Im Vergleich zum NPM geht der Ansatz des NSM von so genannten Steuerungslücken, also Steuerungsdefiziten der herkömmlichen Verwaltung, aus und leitet hieraus fünf Hauptelemente der Steuerung ab: (vgl. Trube 2001, S. 34f.)

- Dezentralisierung und Delegation von Verantwortung als kombinierte Steuerung über Inhalte und Ressourcen
- ein Kontraktmanagement als Steuerung über Verträge und Leistungsvereinbarungen, damit verbunden eine intendierte Stärkung der Verwaltungsführung nach innen
- eine an Ergebnissen orientierte Steuerung durch Definition und Beschreibung von Produkten als Ergebnisse
- die Budgetierung als haushaltstechnisches Steuerungsinstrument

### 3. Neue Steuerungskonzepte – Theoretische Ansätze und empirische Kriterien

- das Berichtswesen und Controlling als Steuerung über Rechnungs- und Rechenschaftslegung insbesondere durch Kennziffern

Generell gilt, dass Verwaltungsreform im Sinne des NSM wie auch des NPM nicht als einmalig durchzuführender Vorgang, sondern als Dauerzustand begriffen wird (vgl. auch Kühnlein 2001).

#### **3.1.4 New Public Management und Schulentwicklung**

Der beschriebenen Reformdiskussion ist das gesamte Staatswesen ausgesetzt, und in vielen öffentlichen Bereichen sind zahlreiche Reformen vor dem Hintergrund des NPM umgesetzt worden. Auch das der staatlichen Aufsicht unterliegende Schulwesen zeigt in seiner Schulentwicklung in den Bundesländern Instrumentarien aus dem Bereich der Verwaltungsreform auf, die letztlich auf die Hauptelemente der NSM-Steuerung zurückgeführt werden können.

Hier stehen zunächst das Qualitätsmanagement, die Einführung einer Produkt- sowie Kosten- und Leistungsorientierung in Verbindung mit der Budgetierung sowie die Einführung neuer Steuerungselemente in der Beziehung zwischen Kultusbehörde, Schulaufsicht und Einzelschule im Vordergrund. Im Rahmen des Qualitätsmanagements werden Schulen als Dienstleistungsunternehmen verstanden, deren Produkt Bildung und deren Kunden Nachfrager, vornehmlich Schüler, Eltern und Ausbildungsbetriebe, sind. Die in den Bundesländern mittlerweile etablierten Qualitätsanalysen bzw. Schulinspektionen (vgl. Bos/Holtappels/Rösner 2006) können hierbei im Wesentlichen die Input-, (Unterrichts-)Prozess- und Outputqualitäten der Einzelschule durchleuchten und deren Entwicklung im Zeitverlauf analysieren. Die Schulen sind zur Mitwirkung an dieser von den Schulbehörden veranlassten Verfahren der externen Evaluation verpflichtet. Kriterien sind die gesetzlich bestimmten Erziehungs- und Bildungsziele, die Lehrpläne bzw. Bildungsstandards, das Schulprogramm und aus Erkenntnissen der Bildungsforschung resultierende allgemein anerkannte Bewertungsmaßstäbe (vgl. Avenarius 2010b, S. 273). Gegenwärtig zeichnet sich in den Bundesländern als Ergebnis der

### 3. Neue Steuerungskonzepte – Theoretische Ansätze und empirische Kriterien

Qualitätsanalyse ein Kontraktmanagement in Form von Zielvereinbarungen zwischen der Schulaufsicht und der Einzelschule, vertreten durch den/die Schulleiter/in ab. Zielvereinbarungen werden gewöhnlich dem informellen Verwaltungshandeln zugeordnet. „Sie sind einvernehmlich festgelegte Konkretisierungen der zu erbringenden Leistungen und bilden damit einen Maßstab für die Bewertung der erbrachten Leistungen.“ (Avenarius 2010b, S. 275).

## **3.2 Autonomie und Entwicklung der Schule**

### **3.2.1 Dimensionen des Begriffs der Autonomie**

Das aus dem Griechischen stammende Wort setzt sich aus den Bestandteilen „autos“ (selbst) und „nomos“ (Gesetz) zusammen und kann mit ‚nach eigenen Gesetzen handeln‘ bzw. ‚sich selbst Gesetze geben‘ übersetzt werden. Eine begriffsgeschichtliche Analyse zeigt eine Offenheit und Mehrdeutigkeit des Begriffs, der nicht die Vorstellung eines Endzustandes, sondern ein Entwicklungsgeschehen, eine Dynamik impliziert (vgl. Berka 2002, S. 25ff.). Betrachtet man historisch-systematisch die Autonomiedebatte im 19. Jahrhundert mit dem Ursprungskonflikt zwischen Staat und Gesellschaft, Kirche und Lehrerschaft und die Diskussionen der Zwischenkriegszeit und der Nachkriegszeit des 20. Jahrhunderts (vgl. Tenorth 2004, S. 112ff.), dann erweist sich der Autonomiebegriff handlungsorientiert, da Autonomie als Ergebnis des Handelns begriffen werden kann (vgl. Zlatkin-Troitschanskaia 2006, S. 94f.).

In der Regel wird der Begriff Autonomie in einem politischen Zusammenhang verwendet. Auch der rechtswissenschaftliche Autonomiebegriff bezieht sich auf eine partikulare Selbstbestimmung - Selbstverwaltung - innerhalb eines etablierten Rechtssystems (vgl. Berka 2002, S. 28ff.). Bezüglich der Schule jedoch bleibt der Begriff aus juristischer Sicht widersprüchlich oder irreführend, denn Autonomie bedeutet im öffentlichen Recht die Befugnis einer juristischen Person, durch den Erlass von Rechtsvorschriften ihre Angelegenheiten selbst zu regeln (vgl. Avenarius 2001(b), S. 37). Die Schule ist jedoch eine nichtrechtsfähige Anstalt des Schulträgers (s. Abschnitt 2.4); insofern schließt das Grundgesetz ein „autonomes“ Schulwesen aus (vgl. Avenarius 1994). In den

### 3. Neue Steuerungskonzepte – Theoretische Ansätze und empirische Kriterien

Schulgesetzen der Länder werden Begriffe wie schulische „Selbstständigkeit“, „Eigenständigkeit“, „Selbstverantwortung“ oder „Eigenverantwortung“ verwendet (vgl. Avenarius 2010b, S. 260), die auf den in der pädagogischen Fachsprache verwendeten Begriff der „Schulautonomie“ abstellen. Hinter diesem Begriff stehen verschieden begründete Forderungen nach erweiterten oder zusätzlichen Handlungs- und Gestaltungsspielräumen der Einzelschulen mit dem Ziel, deren Qualität zu verbessern. (vgl. Böhm 2005, S. 566)

#### **3.2.2 Autonomiedebatte in Deutschland**

Die in den 60er Jahren des vergangenen Jahrhunderts geführte Debatte über eine kritische Reflexion von Erziehung und Gesellschaft mündete in einem breiten bildungspolitischen Diskurs und – ausgehend von der Erkenntnis der Bürokratieforschung, dass das bürokratisch-hierarchische Schulsystem nicht nach der klassischen Form des Bürokratiemodells von Max Weber gesteuert werden könne (vgl. Fürstenau 1969) – in der Einsicht der Notwendigkeit einer umfassenden Verwaltungsreform. So empfahl die Bildungskommission des Deutschen Bildungsrats (1973) eine „verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern.“ Als entscheidende Maßnahme zur Reform von Verwaltung und Organisation des Bildungswesens sollen Handlungs- und Entscheidungskompetenzen zugunsten der Einzelschule verlagert werden, wobei sich die Empfehlungen auf Aspekte wie Unterrichtsorganisation, Schulfinanzierung, Schulleitung und -aufsicht beziehen. Gleichzeitig sollen durch Partizipation institutioneller Agenten – Lehrer, Schüler und Eltern – Selbstgestaltungskräfte an den Schulen aktiviert und die Weisungsbefugnisse der Schulaufsicht begrenzt werden (vgl. Deutscher Bildungsrat 1973, S. 17ff.; Avenarius 2010b, S. 260). Somit sprach die Bildungskommission die Vorstellung aus, organisatorische und pädagogische Angelegenheiten der Bildungsinstitutionen nicht zentral wirksam steuern zu können (vgl. Zlatkin-Troitschanskaia 2006, S. 97f.). Da die Empfehlungen des Bildungsrates in einem fundamentalen Widerspruch zum seinerzeit herrschenden Paradigma einer administrativ-

### 3. Neue Steuerungskonzepte – Theoretische Ansätze und empirische Kriterien

zentralistischen Globalsteuerung und –planung standen, waren sie „[...] schon bei ihrer Abfassung Makulatur“ (Weiß 1998, S. 16).

Einen „weiteren Meilenstein“ (Zlatkin-Troitschanskaia 2006, S. 99) der Autonomiedebatte legte der Deutsche Juristentag 1981 mit seinem Entwurf für ein Landesschulgesetz vor. Die Schulrechtskommission des Juristentages formuliert vorsätzlich keine Vorschläge zur Neufassung des Artikels 7 GG oder solche, die das föderative Bildungsgefüge ändern (vgl. Deutscher Juristentag 1981, S. 21, 54f.). Vielmehr stellt sie vier Prinzipien der Schulverfassung,

- Staatlichkeit,
- Einheitlichkeit für alle Schulformen,
- in Konferenzverfassungen ausgedrückte Differenziertheit,
- Verrechtlichung, auch des Verhältnisses Schulaufsicht – Schule sowie Schulleitung – Kollegium,

in den Vordergrund (vgl. Deutscher Juristentag 1981, S. 56ff.).

Auch wenn die beiden Meilensteine der Reforminitiativen nicht unkritisiert blieben (vgl. etwa Eiselt 1981, Ebert 1981, S. 207f., Richter 1984, S. 229 f.), so bleibt doch unbestritten, dass sie Reformabsichten in Richtung einer dezentralen Kontextsteuerung zu signalisieren und zu legitimieren versuchten (vgl. Pieske 1981).

Ein dritter, bis heute sichtbarer Meilenstein, wurde mit der Denkschrift der Bildungskommission Nordrhein-Westfalen (1995) mit den beiden zentralen Aspekten der reformpädagogischen Schule als „Haus des Lernens“ (S. 77ff.) und dem Konzept einer teilautonomen Schule (S. 159f.) als Alternative zum bürokratischen Steuerungsmodell gelegt. Zuvor waren Anfang der 90er Jahre in den Kultusbehörden von Bremen, Hamburg und Hessen Planungspapiere entwickelt worden, die die Rücknahme zentraler staatlicher Regelungen sowie die Verlagerung weiterer Entscheidungen auf die Schulen vorschlugen (vgl. Tillmann 2001, S. 226f.). Die nachlassende staatliche Steuerungsfähigkeit im Bildungswesen, die auch international zwischen den 1970er und 1990er Jahren konstatiert wurde (vgl. Gundlach/Wößman 2000), hatte eine Umorientierung im Bildungsbereich in Richtung einer Dezentralisierung, Deregulierung und

### 3. Neue Steuerungskonzepte – Theoretische Ansätze und empirische Kriterien

Autonomisierung veranlasst. (vgl. auch Aktionsrat Bildung 2010, S. 9f.) Eine vielbeachtete Organisationsuntersuchung im Land Nordrhein-Westfalen („Kienbaum-Studie“, vgl. Kötz/Jaschke 1991) löste in diesem Zusammenhang eine intensive Diskussion über die „innere“ Ökonomie des Bildungswesens aus, begünstigt durch zeitgleich erschienene kritische Berichte einiger Landesrechnungshöfe, die das Schulwesen ihrer Länder ökonomisch fokussierten (vgl. Weiß 1998, S. 16f., 39).

Der Wandel in Richtung Dezentralisierung und Autonomisierung setzt voraus, dass Schulen in erweiterter Verantwortung mehr Entscheidungen zu verantworten, daher auch mehr Risiken einzugehen haben, einer vermehrten Ergebnisverantwortung und Rechenschaftspflicht unterliegen und insofern den Wandel nicht nur als Vorteil erleben (vgl. Oelkers 1998, S. 28, Weiß 1998, S. 29).

Die beiden in der laufenden Diskussion auftretenden Argumentationsstränge – sowohl der pädagogische und demokratiethoretische als auch der managementtheoretische und ökonomische – sind charakteristisch für die Autonomiedebatte (vgl. Tillmann 2001, S. 228), wobei der letztere Argumentationsstrang von stärkeren gesellschaftlichen Kräften getragen zu werden scheint (vgl. Richter 1995, S. 29, Richter 1999, S. 84, 93). Insgesamt lassen sie sich in die folgenden Motive einteilen (vgl. Zlatkin-Troitschanskaia 2006, S. 101f.):

- bildungsökonomisches Motiv: effizientere, effektivere Nutzung der vorhandenen Ressourcen
- steuerungstheoretisches Motiv: Erkenntnis der bisherigen Unfähigkeit zur Steuerung des Schulsystems
- organisationstheoretisches Motiv: Schule als lernfähige, dynamische Handlungseinheit
- reformpädagogisches Motiv: individuelle Entwicklungen können nicht zentral in Form von Erlassen, sondern nur durch die Aktivitäten der institutionellen Agenten realisiert werden
- demokratiethoretisches Motiv: Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die einzelorganisatorische Ebene

### 3. Neue Steuerungskonzepte – Theoretische Ansätze und empirische Kriterien

In den 90er Jahren haben zwei zentrale Aspekte die Autonomiediskussion begleitet, eine veränderte öffentliche Finanzierung sowie neue staatliche Steuerungsmodelle des öffentlichen Schulwesens (vgl. Zlatkin-Troitschanskaia 2006, S. 103). Auffallend ist hier der Rollentausch, den Protagonisten und Skeptiker der Schulautonomie gegenüber den frühen 70er Jahren vorgenommen haben (vgl. Timmermann 1995, S. 49f., Tillmann 2001, S. 227): Während zuvor die Erziehungswissenschaften, stellvertretend der Deutsche Bildungsrat, und große Teile der Lehrerschaft und der Lehrerverbände Autonomie einforderten und die Bildungspolitiker und Schulbehörden skeptisch bis widerständig waren, so findet man die Protagonisten nunmehr auf Seiten der Administration und der Bildungspolitiker und Skeptiker hingegen – auch vor dem Hintergrund einer Koinzidenz von Dezentralisierungs- und Sparpolitik (vgl. Weiß 1998, S. 24) – in den Reihen der Lehrerschaft, Gewerkschaften und der Lehrerverbände.

Im Rahmen des Wandels von der Input- zur Outputsteuerung beachtet die staatliche Schulverwaltung der Länder mehr als zuvor die Ergebnisse der Schulen, und versucht, die Schülerleistungen durch systematische Erfolgskontrollen zu erfassen und zu verbessern (Avenarius 2010b, S. 259). Diese Bemühungen um die Steigerung der vermuteten schulischen Qualität ist nicht zuletzt auf die von der OECD initiierten Vergleichsstudien „PISA“ und das mit der Bildungspolitik der OECD verbundene „Benchmarking“ verbunden. Je mehr den Schulen die Selbstgestaltungsfreiheit eingeräumt wird, desto stärker werden sie zur Rechenschaftslegung verpflichtet, die zugleich eine Überprüfung ihrer Arbeitsergebnisse ermöglicht. Den Trend zu einer umfassenden Entwicklung und Sicherung einer vermuteten Qualität im Schulwesen kennzeichnen Begriffe und Verfahren der Evaluation, der zentralen Abschlussprüfungen und der Bildungsstandards (Avenarius 2010b, S. 259).

#### **3.2.3 Handlungsfelder der Autonomie**

Autonomie im öffentlichen Schulwesen impliziert eine Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen. Bisher von übergeordneten Verwaltungseinheiten entschiedene Angelegenheiten können die Schulen

### 3. Neue Steuerungskonzepte – Theoretische Ansätze und empirische Kriterien

selbst regeln, wobei die Aufsichtsfunktion der Schulbehörden ungeachtet dieser zusätzlich übertragenen Kompetenzen grundsätzlich unberührt bleiben. Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht kann Autonomie als gesetzlich bzw. administrativ kodifizierte Selbstverwaltung neben einer normativen Steuerung durch Aufgabenprogrammierung drei Handlungsfelder mit jeweils unterschiedlichem Intensitätsgrad umfassen (vgl. Schuppert 2000, S. 458):

- Aufbau- und Ablauforganisation der inneren Schulstruktur
- Haushalt
- Personal

Diese Steuerungsebenen aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive, ergänzt um die „Lehrplanautonomie“ entsprechen den Autonomiefeldern der „teilautonomen“ Schulen, wie sie beispielsweise Dubs (2005, S. 460f.) definiert:

- Finanz- einschließlich Personalautonomie
- Organisationsautonomie
- Lehrplanautonomie

Der Personalbereich innerhalb der Finanzautonomie verbleibt bei den Schulbehörden, die Schulen haben jedoch das Recht der Personalauswahl, um in ihr Profil passende Lehrpersonen einstellen zu können. Im Rahmen der Finanzautonomie erhalten die Schulen ein Globalbudget, innerhalb dessen sie über die Investitions- und Betriebskostenautonomie verfügen. Die Organisationsautonomie könne den Schulen vollständig übertragen werden, während die Lehrplanautonomie Bildungsstandards oder staatliche Rahmenlehrplanvorgaben umfasse, die der Einzelschule einen ausreichenden Freiraum für die Unterrichtsgestaltung gewähren (vgl. Dubs 2002, S. 137f., Dubs 2005, S. 461).

„Teilautonomie“ von Schulen in Deutschland bezieht sich insbesondere auf die folgenden drei Bereiche (vgl. Tillmann 2001, S. 225ff., Zlatkin-Troitschanskaia 2006, S. 104ff.): Pädagogische Organisation, pädagogisches Personal und Finanzmittel.

### 3. Neue Steuerungskonzepte – Theoretische Ansätze und empirische Kriterien

#### **3.2.3.1 Pädagogische Organisation**

Bei Reduzierung zentraler Vorgaben bzw. Reglementierungen wie Stundentafeln, Lehrpläne kann ein organisationsspezifisches Profil entwickelt werden. So können im Rahmen des Schulprogramms ein inhaltliches Schulprofil entwickelt, die Stundenzahl von Pflichtfächern innerhalb eines Rahmens verändert, Wahl- in Pflichtfächer umgewandelt und Förderunterricht unterschiedlich gestaltet werden. Dies entspricht der oben genannten Lehrplanautonomie. Das Schulprogramm stellt eine Basis für die Erstellung schulautonomer Lehrplanbestimmungen dar. Es ist eine zeitlich begrenzte Vereinbarung der Schul- bzw. Gesamtkonferenzen, die nach innen als Maßstab der Schulqualität und als Orientierungshilfe für pädagogisches Handeln dient und nach außen als verbindliche Information der Öffentlichkeit über das Profil und das Selbstverständnis der Schule gilt. Der Schulaufsicht sind die schulautonomen Lehrplanbestimmungen lediglich zur Kenntnis zu bringen, sie bedürfen keiner Genehmigung durch die Schulaufsichtsbehörde. Rechtlich betrachtet stellen die von den Schulgremien erlassenen schulautonomen Lehrplanbestimmungen Verordnungen dar. Eine Konzentration auf bestimmte Profile und Aufgaben ließ eine Effizienzsteigerung der bisherigen Organisationsform erwarten. (vgl. Holtappels/Müller 2002, Avenarius/Kimming/Rürup 2003, S. 89ff., Oelkers 1998, S. 32).

#### **3.2.3.2 Pädagogisches Personal**

Wie auch bei der oben beschriebenen Personalautonomie sollen Schulen durch eine eigenständige Auswahl von Lehrkräften in die Lage versetzt werden, ihr eigenes Profil fortzuentwickeln (vgl. Avenarius/Kimming/Rürup 2003, S. 93). Das Gutachten der Bildungskommission NRW (1995) umschreibt personelle Autonomie darüber hinaus mit der Befristung von Funktionsstellen einschließlich der Schulleitungsstellen, einer Gewährung leistungsorientierter Zulagen durch die Schulleitungen bzw. anderer Gratifikationsinstrumente sowie einer systematischen Personalentwicklung und -führung durch die Schulleitung, die entscheidenden Einfluss bei der Personalauswahl, dem Arbeitseinsatz und der Übertragung von Aufgaben an der Einzelschule haben soll (S. 320ff.).

### 3. Neue Steuerungskonzepte – Theoretische Ansätze und empirische Kriterien

#### 3.2.3.3 Finanzmittel

Statt einer Bewirtschaftung durch den Schulträger bzw. die Schulaufsichtsbehörde bedeutet Selbstverwaltung eine Erhöhung des finanziellen Spielraums, indem die Einzelschule über alle nicht zur Deckung von Kosten benötigten Einnahmen für schulische Zwecke verfügen kann. Eine Einzelschule wird ermächtigt, sich mittels Sponsoring Ressourcen (Geld- oder Sachmittel) zu beschaffen und für schulfremde Zwecke zu werben; ferner kann sie Schulraum an Dritte für nichtschulische Zwecke überlassen. Eine weitere Ausprägungsform der Finanzautonomie besteht in der `Kapitalisierung` unbesetzter Stellen: Die Einzelschule kann die Mittel, die durch vorübergehende Nichtbesetzung einer Stelle eingespart werden, für andere schulische Zwecke nutzen (s. hierzu auch Dubs 2001). Insgesamt kann für das Schulrecht der meisten Bundesländer eine Tendenzwende hin zu größerer Eigenständigkeit der Schulen nachgezeichnet werden: Mit den jüngeren Schulgesetzen und Gesetzesnovellen werden die Schulen nicht nur in die Lage versetzt, sondern auch verpflichtet, ihre Handlungsmöglichkeiten zu reflektieren und eigene pädagogische Konzepte zu entwickeln. In vielen Ländern geschieht dies in Form des zu erstellenden Schulprogramms. Diese organisatorische Verselbstständigung ändert jedoch nicht den Umstand, dass die administrative Eigenständigkeit der Einzelschule begrenzt ist und sie somit weiterhin eine nicht selbstständige Einheit der Schulverwaltungshierarchie bleibt (vgl. Avenarius/Kimming/Rürup 2003, S. 92).

Wenn auch die Schulgesetzgebung der Länder einzelne Vorschläge zur Stärkung der Selbstständigkeit der Schulen aufgenommen hat, so war sie doch den Empfehlungen der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrats nur zögernd gefolgt, insbesondere aufgrund der Sorge, eine zu weitgehende Verselbstständigung der Einzelschule könne die Wahrung einheitlicher Qualitätsmaßstäbe gefährden (vgl. Avenarius 2010b, S. 260). Mittlerweile legen die Schulgesetze in der überwiegenden Mehrzahl der Länder fest, dass die Schule den Unterricht, die Erziehung und das Schulleben innerhalb der bestehenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften selbst gestaltet (vgl. Avenarius 2010b, S. 261; in Hamburg §§ 50, 51 Abs. 2, 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 HmbSG, in Schleswig-Holstein

### 3. Neue Steuerungskonzepte – Theoretische Ansätze und empirische Kriterien

§ 3 Abs. 1 sh SchulG). Da pädagogische Selbstverantwortung ohne finanzielle Eigenständigkeit „auf schwankendem Grund“ (Avenarius 2010b, S. 261) steht, sehen die meisten Schulgesetze die Möglichkeit einer dezentralen Ressourcenverwaltung explizit vor (vgl. Avenarius 2010b, S. 261; in Schleswig-Holstein § 33 Abs. 4 Satz 1 sh SchulG).

Angesichts der Selbstständigkeit der Einzelschule ausschließlich im Rahmen der Rechts- und Verwaltungsvorschriften ist der Einwand bedeutsam, „dass ihre Eigenverantwortung von vornherein dem reglementierenden Zugriff der Schulaufsicht ausgesetzt ist, zumal die Verwaltungsvorschriften auf der Organisationsgewalt der Regierung beruhen und daher im Unterschied zu den Rechtsverordnungen keiner gesetzlichen Ermächtigung bedürfen.“ (Avenarius 2010b, S. 263) Der Schulaufsicht stehen ohnehin die herkömmlichen Befugnisse und Pflichten der Dienst- und Fachaufsicht zu. Im Konfliktfall stellt daher die schulrechtliche Selbstständigkeit keineswegs einen sicheren Schutz dar, umso weniger, wenn diese, wie gewöhnlich, eine nichtrechtsfähige Anstalt des Schulträgers ist, die sich „weder mit dem Rechtsbehelf des Widerspruchs noch gar mit der verwaltungsgerichtlichen Klage wehren kann“ (Avenarius 2010b, S. 264).

Gleichzeitig ist zu konstatieren, dass eine erweiterte Selbstständigkeit der Einzelschule mit einer erweiterten Rechenschaftslegung sowie interner und externer Evaluation einhergeht (vgl. Maritzen 1998, S. 18). Eine Paradoxie besteht also darin, dass ein Mehr an Freiheit mit einem Mehr an Kontrolle einhergeht (vgl. Böttcher 2002, S. 127). Demnach scheint das Modell der autonomen Schule von reformpädagogischen Ansätzen weit entfernt zu sein, die aus dem Konstrukt des freien Individuums das Postulat einer freien Schule ableiteten (vgl. Zlatkin-Troitschanskaia 2006, S. 106f., 109f.). Vielmehr scheinen die mit der Übertragung von Kompetenzen und Verantwortung auf die Einzelschule verbundenen Erwartungen positiver Effizienzeffekte im Vordergrund zu stehen. „Wenn Effizienzfragen unvermeidlich werden, ist der Status quo gefährdet, das System tut gut daran, Freiheiten zu fordern.“ (Oelkers 1998, S. 24) Der in der größeren Nähe am Geschehen liegende Informationsvorteil bei dezentraler Dispositionskompetenz über Ressourcen

### 3. Neue Steuerungskonzepte – Theoretische Ansätze und empirische Kriterien

(Organisationsautonomie) lässt Mittelentscheidungen erwarten, die eher den jeweiligen Bedürfnissen und dem Profil der Einzelschule Rechnung tragen (vgl. Weiß/Timmermann 2004, S. 266f.). Reanalysen von Daten der internationalen Schulleistungsforschung liefern jedoch Anhaltspunkte dafür, dass ein höherer Autonomiegrad nicht schon eo ipso mit höherer Effizienz einhergeht, sondern dass dezentrale Entscheidungskompetenz positive Wirkungen offenbar in Verbindung mit extern überprüften Standards entfalten kann (vgl. Wößmann 2007, S. 71ff., Wößmann 2003, S. 296f.).

#### **3.2.4 Verfassungsrechtliche Grenzen der Schulautonomie**

Ob die Übertragung wichtiger Entscheidungsbefugnisse an die Einzelschulen mit dem Demokratieprinzip (nach Artikel 20, 28 GG; s. Abschnitt 1.2 dieser Arbeit) vereinbar ist, ist nicht unumstritten. Nach der in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Wesentlichkeitstheorie sind alle wesentlichen Entscheidungen im Schulwesen vom Parlament zu treffen; ferner steht gemäß dem Demokratieprinzip der/die für den Schulbereich zuständige Minister/in gegenüber dem Parlament für das, was im Schulwesen geschieht, ein. Dies setzt voraus, dass er/sie in der Lage ist, die schulischen Entscheidungen zu beeinflussen und Verantwortung zu übernehmen. Wenn der Gesetzgeber verpflichtet ist, die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen und nicht den demokratisch legitimierten nachgeordneten Schulbehörden zuzuweisen, dann dürfen diese wesentlichen Entscheidungen in schulischen Angelegenheiten erst recht nicht den Verwaltungsorganen der Einzelschulen überlassen werden (vgl. Avenarius 1994, S. 263, Avenarius/Heckel 2000, S. 114; Unruh 2003, S. 470).

Indem die Einzelschule die ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben wahrnimmt, übt sie Staatsgewalt aus. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss bei Entscheidungen von Bedeutung die Letztentscheidung eines Verwaltungsträgers gesichert sein, der dem Parlament gegenüber verantwortlich ist (vgl. Avenarius 2010b, S. 265). Dieser Zurechnungszusammenhang zwischen dem Volk und der staatlichen Herrschaft wird durch die Wahl des Parlaments sowie durch die von

### 3. Neue Steuerungskonzepte – Theoretische Ansätze und empirische Kriterien

ihm beschlossenen Gesetze, durch den Einfluss des Parlaments auf die Politik der Regierung und die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der staatlichen Verwaltung gegenüber der Regierung gewährleistet. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erfordert die demokratische Legitimation „eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern. Die Ausübung von Staatsgewalt ist dann demokratisch legitimiert, wenn sich die Bestellung der Amtsträger auf das Staatsvolk zurückführen lässt (*personelle Legitimation*) und die Amtsträger im Auftrag und nach Weisung der Regierung handeln und die Regierung damit in die Lage versetzen, die Sachverantwortung gegenüber Volk und Parlament zu übernehmen (*sachlich-inhaltliche Legitimation*).“ (Avenarius 2010b, S. 265)

Wenn wichtige pädagogische Entscheidungen jedoch etwa von einer mit Lehrer-, Schüler- und Elternvertretern drittelparitätisch zusammengesetzten Schulkonferenz – einem nicht hinreichend demokratisch legitimierten Gremium – ohne Vetorecht der Lehrerkonferenz oder des Schulleiters und ohne Aufhebungsbefugnis der Schulaufsicht getroffen werden, dann sind Zweifel an der Wahrung des Demokratiegrundsatzes berechtigt (vgl. Höfling 1997, S. 364f., Höfling 1998, S. 55f., Avenarius/Heckel 2000, S. 114; Unruh 2003, S. 467, 469). Da gemäß Art. 7 Abs. 1 GG das gesamte öffentliche Schulwesen unter der Aufsicht des Staates steht, ist nach einhelliger Auffassung von Verfassung wegen die Schule ein Teil der unmittelbaren Staatsverwaltung, und somit ist ohne eine Verfassungsänderung eine echte Selbstverwaltung der Schule ausgeschlossen (vgl. Unruh 2003, S. 475f.). Insbesondere darf die Wahrung der „Schulautonomie“ den Staat nicht daran hindern, für ein sozial gerechtes und leistungsfähiges Schulwesen zu sorgen und damit einer Verpflichtung nachzugehen, die einerseits aus dem Sozialstaatsgebot (Artt. 20, Abs.1, 28 Abs. 1 GG) und andererseits aus dem Recht auf Chancengleichheit bei der Entfaltung der freien Persönlichkeit und der Wahl der Ausbildungsstätte (Artt. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG) resultiert (vgl. Avenarius 2010b, S. 265).

### 3. Neue Steuerungskonzepte – Theoretische Ansätze und empirische Kriterien

Trotz dieses Legitimationsproblems dürfen die Gremien einer Einzelschule und deren Entscheidungen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als demokratisch legitimiert gelten, wobei drei Wege zu diesem Ziel führen: Nach dem Prinzip der doppelten Mehrheit sind die Entscheidungen eines Gremiums (Schulkonferenz), das nur teilweise mit personell legitimierten Vertretern besetzt ist, gleichwohl demokratisch legitimiert, wenn die Mehrheit, die die Entscheidung trägt, aus einer Mehrheit unbeschränkt demokratisch legitimer Mitglieder (Lehrerinnen/Lehrer) besteht (vgl. Unruh 2003, S. 477, 481).

Sofern nicht in einzelnen Bundesländern die Verbindlichkeit einer schulischen Entscheidung der Genehmigungspflicht der Schulaufsichtsbehörde unterliegt, ist ferner das in allen einschlägigen Gesetzen formulierte Beanstandungsrecht des Schulleiters bzw. der Schulleiterin zu beachten. Mit diesem Beanstandungsrecht gegenüber den Entscheidungen der Schulkonferenzen wird sichergestellt, dass zumindest im Konfliktfall über die Ausübung der Staatsgewalt in der Einzelschule die Schulbehörde das entscheidende Wort behält. Somit bleibt die staatliche Schulverantwortung erhalten. (vgl. Brückelmann 2000, S. 122) Neben dieser Letztverantwortung der staatlichen Schulaufsicht ist die Rechtsfigur der kollektiven personellen Legitimation geeignet, verbliebene Zweifel an der demokratischen Legitimation auszuräumen: Dem liegt die Frage zugrunde, warum eigentlich eine Demokratisierung der Schule ausgerechnet am Demokratiegebot des Grundgesetzes scheitern sollte (vgl. Brückelmann 2000, S. 127f.). Das nach herkömmlicher Lesart bestehende Legitimationsdefizit beispielsweise der Beteiligung von Eltern- und Schülervertretern in der Schulkonferenz wird hiernach durch den gesetzlich vorgeschriebenen Kurationsakt der jeweiligen Schulgesetzgebung überwunden, mit dem das vom Volk gewählte und legitimierte Parlament die Beteiligung von Eltern und Schülern in diesem Organ vorsieht (vgl. Höfling 1997, S. 369, Unruh 2003, S. 480). Die Schulgesetze der Länder jedenfalls tragen den Grenzen des Demokratieprinzips für die schulische Eigenverantwortung insofern Rechnung, als sie die Schulleiterinnen und Schulleiter – sie verfügen aufgrund der Ernennung durch die Exekutive über eine personelle demokratische Legitimation – in ihrer Rolle nur im

### 3. Neue Steuerungskonzepte – Theoretische Ansätze und empirische Kriterien

Rahmen der Verwaltungs- und Rechtsvorschriften gestärkt und grundsätzlich an der Fachaufsicht der Schulbehörden festgehalten haben (vgl. Avenarius 2010b, S. 266).

#### **3.2.5 Autonomie und Rechtsform der rechtsfähigen Anstalt**

Im Zusammenhang mit der Entwicklung berufsbildender Schulen zu multifunktionalen regionalen Einrichtungen der beruflichen Aus- und Weiterbildung wird die Möglichkeit der Umwandlung der Schule in eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts erwogen, um ein höheres Maß an Eigenständigkeit zu gewähren. Eine solche Errichtung einer rechtsfähigen Anstalt kann die Schulverwaltung nicht durch von ihr selbst vorgenommene Externalisierung ihrer Aufgaben zur Gestaltung des Schulwesens vornehmen, sondern es bedarf hinsichtlich des Demokratieprinzips und des Rechtsstaatsgebots einer gesetzlichen Grundlage (vgl. Avenarius 2010b, S. 266f.). Sollen die Schulen in ihrer pädagogischen Arbeit, in der Rekrutierung des Personals und in ihrer Wirtschaftsführung über eine hohe Eigenverantwortung mit entsprechenden Entscheidungsbefugnissen ihrer schulischen Organe verfügen, stellt sich die Frage der demokratischen Legitimation noch unter einem weiteren Aspekt: Da in einer als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichteten Schule die betroffenen Lehrkräfte, Schüler/innen, die Eltern und bei berufsbildenden Schulen auch die Vertreter/innen der Wirtschaft und der Gewerkschaften maßgeblich an der Entscheidungsfindung mitwirken, ist sie der sogenannten funktionalen Selbstverwaltung zuzuordnen (vgl. Avenarius 2010b, S. 267). Außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Demokratiegebot für andere Formen der Ausübung und Organisation der Staatsgewalt offen, insbesondere solche Formen, die vom Erfordernis einer lückenlosen demokratischen personellen Legitimation aller Entscheidungsbefugten abweichen. Die funktionale Selbstverwaltung ergänze und verstärke das demokratische Prinzip, das Grundgesetz erlaube innerhalb der repräsentativ verfassten Volksherrschaft bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben auch besondere Formen einer Beteiligung der Betroffenen (vgl. ebd. (Avenarius 2010b, S. 267)). Die Selbstverwaltung könne sogar

### 3. Neue Steuerungskonzepte – Theoretische Ansätze und empirische Kriterien

als Ausprägung des demokratischen Prinzips verstanden werden, sofern sie dem übergeordneten Ziel der freien Selbstbestimmung aller dient. Sowohl das Demokratieprinzip, das in seiner traditionellen Ausprägung für alle Amtsträger eine auf das Volk zurückzuführende ununterbrochene Legitimationskette vorsieht, als auch die funktionale Selbstverwaltung, die eine organisierte Beteiligung der Betroffenen an den sie tangierenden Entscheidungen ermöglicht, „verwirklichen die sie verbindende Idee des sich selbst bestimmenden Menschen in einer freiheitlichen Ordnung.“ (Avenarius 2010b, S. 268) Sofern die Organisationsstruktur der Selbstverwaltungseinheit ausreichende Vorkehrungen für die allgemeine und nicht die bevorzugte Berücksichtigung der Interessen der Betroffenen enthalte, können auch Schulen in Form einer rechtsfähigen Anstalt geführt werden. Dass der Art. 7 Abs. 1 GG die Aufsicht über das Schulwesen dem Staat zuweist, bedeute daher nicht, dass der Staat die Schulen als Teil der unmittelbaren Staatsverwaltung bei der Ausübung des staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrags organisieren müsse. „Solange der Gesetzgeber ihre Aufgaben, ihre Binnenstruktur und ihre Verfahrensregeln präzise bestimmt, Vorkehrungen für eine angemessene Berücksichtigung der betroffenen Interessen trifft, und eine Aufsicht durch personell demokratisch legitimierte Amtswalter vorsieht, kann er die Schulen als Einrichtungen der funktionalen Selbstverwaltung organisieren [...]“. (Avenarius 2010b, S. 267f.)

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

#### **4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen**

In diesem Kapitel wird, ausgehend vom Begriff der Steuerung, die Historie des vergleichsweise jungen politikwissenschaftlichen wie institutionenökonomischen Begriffs der Governance nachvollzogen und dessen Leistungen für die Analyse von Schulreformen beschrieben. Einer Schärfung des Begriffs folgt eine Beschreibung von Determinanten von Governance-Studien als Ansatz zur Forschung von Ordnung und Leistungen in sozialen Systemen im Allgemeinen und – als Educational Governance – von Bildungssystemen im Besonderen. Als zentrale Kategorien einer Educational Governance gelten das Mehrebenensystem, die Akteurskonstellation und die Handlungskoordination, die nähergehend beschrieben werden: Die Modelle der Kopplung zwischen den Ebenen des Schulsystems und der Einzelschule, zu denen auch schulgesetzliche Initiativen gehören, können mithilfe des Governance-Ansatzes analysiert werden; vorgestellt wird ferner ein Analyseinstrument mittleren Abstraktionsgrades zur Beschreibung der Steuerung von Schul- und Hochschulsystemen. Zur Problemanalyse des Implementierungsprozesses bildungspolitischer Reformen im Schulwesen ermöglicht das aus der Organisationsforschung stammende Mehrebenenmodell kollektiv geteilter mentaler Modelle wesentliche Befunde insbesondere bei der Herstellung kommunikativer Konsense bzw. von „Implementierungsbrüchen“.

Differenzen zwischen den Koordinationsmechanismen von Organisationen einerseits und Professionen andererseits sind für Bildungssysteme insofern bedeutsam, als die Lehrkräfte als Angehörige ihrer Profession in einem wiederkehrenden Konflikt mit Organisationsveränderungen stehen. Die im vorausgehenden Kapitel beschriebenen Trends des New Public Managements lassen andere Steuerungsmuster der Handlungskoordination von der Schwächung der Profession der Lehrkräfte über die Stärkung des Gestaltungsraums der Einzelschule in Form von Standards schulischer Qualität, einer Erhöhung der Entscheidungsverantwortung und des Wettbewerbsdrucks erkennen. Einen wesentlichen Ansatz zur Herstellung einer Verbindung makrosozialer Strukturen mit mikrosozialen Handlungswahlen stellt Essers Modell der soziologischen Erklärung

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

dar; es ermöglicht eine Erklärung kollektiver Phänomene in Form einer Aggregation von Handlungsbeiträgen.

Beschrieben werden ferner Beobachtung, Beeinflussung und Verhandlung als grundlegende Formen der Handlungskoordination in Akteurskonstellationen.

##### **4.1 Von der „Steuerung“ zur „Governance“**

Begriffshistorisch gehen dem Governance-Begriff die Begriffe „Planung“ und „Steuerung“ voraus (vgl. Schimank 2009, S. 232-234): Auch wenn der Planungsbegriff schon von Anfang an nicht nur im sozialwissenschaftlichen Sprachgebrauch genutzt wurde, wird er in der Politik entwickelter westlicher Staaten erst seit den 1960er Jahren ernsthaft verwendet, war er doch zuvor wegen seiner Nähe zur „Planwirtschaft“ der sozialistischen Staaten aus Gründen der Systemkonkurrenz verpönt. Bis etwa Mitte der 1970er Jahre lag dem Planungsbegriff die Vorstellung einer vornehmlich etatistischen Gestaltung gesellschaftlicher Bereiche durch die Politik zugrunde. Subjekt dieser zentralen Gestaltung waren etwa nicht die Parlamente, sondern die Ministerialbürokratie, die mit großer Zielgenauigkeit in ein Gestaltungsobjekt wie zum Beispiel das Bildungswesen hineinzuwirken versuchte. In der Planungsperspektive erschienen als Engpässe einer solchen erfolgreichen Gesellschaftsgestaltung lediglich einerseits die Wissensbasis der Planer/innen und andererseits die Koordination der beteiligten staatlichen Instanzen. So bestanden Bemühungen zu Zeiten der sozialliberalen Koalition auf Bundesebene, das Bundeskanzleramt zur obersten, die Ressorts koordinierenden Planungsbehörde zu entwickeln. Bereits in der ersten Hälfte der 1970er Jahre brachte die Implementationsforschung hingegen, die die Wirkungen der ambitionierten Regierungsplanungen vor Ort erforschte, ernüchternde Ergebnisse zutage: Die bislang „von oben herab“ praktizierte Planung funktionierte offensichtlich unzureichend – zeigte sich doch das jeweilige Planungsobjekt nicht als ein passiver Gegenstand, der die Formung willig über sich ergehen ließ, sondern als eigensinniger und eigenwilliger Akteur. Schließlich handelt es sich in der Bildungs-, Kommunal- und Energiepolitik beispielsweise um komplexe

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

Konstellationen korporativer und individueller Akteure mit je eigenen Einflusspotenzialen und Interessen. Lehrerinnen und Lehrer beispielsweise haben ein pädagogisches Ethos, die verschiedenen Bezugsgruppen, beispielsweise Schüler/innen, Schulleitung, Kollegen und Kolleginnen, Eltern und Ausbilder/innen tragen unterschiedliche Erwartungen an sie heran; insofern lässt sich ihr tägliches schulisches Handeln nicht einfach planen. Die eher negativen Erfahrungen mit einer administrativ-zentralistischen Globalplanung und -steuerung führten zu einer Favorisierung von dezentralen Steuerungsmodellen (vgl. Zedler 1997, S. 8; vgl. Schimank 2009, S. 232-234).

Angesichts der Befunde der Implementationsforschung schwenkte man Anfang der 1980er Jahre terminologisch auf den Begriff „Steuerung“ um. Die empirischen politikwissenschaftlichen Studien wurden von theoretischen Überlegungen gestützt, nach denen ein jedes Bemühen politischer gesellschaftlicher Steuerung illusionär sei, da sämtliche gesellschaftlichen Teilsysteme geschlossene intransparente Zusammenhänge bildeten, an denen intendierte Impulse entweder ganz abprallen oder gänzlich unbeabsichtigte Effekte zeitigen (vgl. Schimank 2009, S. 234).

Vor dem Hintergrund der Steuerungsprobleme wurde somit in der politischen Praxis dem New Public Management, der „Neuen Steuerung“ der Boden bereitet, die auf Wettbewerb und Konkurrenz als Mechanismen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität im öffentlichen Sektor setzt. Die Politikwissenschaft hingegen reagierte analytisch differenzierter, indem man einerseits von der einseitigen Konzentration auf eine etatistische Gesellschaftssteuerung und damit einer Hierarchie des Verhältnisses zwischen dem Staat und seiner gesellschaftlichen Umwelt abrückte, andererseits nicht nur ein einseitiges Marktmodell, sondern eine Vielzahl von kombinierbaren Mechanismen der Handlungskoordination und der gesellschaftlichen Interdependenzbewältigung gegenüberstellte. Hier ist die Berücksichtigung von Verhandlungskonstellationen und Verbänden, professioneller Gemeinschaften, der „Zivilgesellschaft“ oder von Politiknetzwerken zu nennen (vgl. Schimank 2009, S. 234). In der Annahme, dass Steuerungszwecksetzungen nicht „eins zu eins“ in beabsichtigte Folgehandlungen münden, dass Steuerungshandlungen nicht ohne

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

Nebenwirkungen ablaufen und transintentionale Effekte erzeugen, bedeutet Steuern doch, die Beliebigkeit oder Zufälligkeit von Folgehandlungen einzuschränken. Die in diesem Vorhaben betrachtete „Rechtsformreform“ der beruflichen Schulen Hamburgs und Schleswig-Holsteins fasst Steuerbarkeit des Bildungswesens mittels gesetzlich-administrativ eingeräumter Autonomieerweiterung auf. Dabei kann Steuerung eine Zustandsänderung, Steuerbarkeit eine Veränderbarkeit bedeuten (vgl. Zlatkin-Troitschanskaia 2006, S. 170). Auch wenn der Steuerungs-begriff weiterhin Verwendung findet, so sollte dies im Bewusstsein der Grenzen direkter Steuerbarkeit mit den folgenden Determinanten eines realistischen Steuerungskonzepts geschehen (vgl. Altrichter 2009, S. 241ff., Altrichter/Maag Merki 2010a, S. 17ff.):

- Vielzahl an Steuerungsakteuren mit multiplen Interessen

Aus den Transaktionen sämtlicher relevanter SystemmitSpieler/innen mit je unterschiedlichen Interessen sowie Gestaltungs- und Verhinderungsmacht entsteht Steuerung.

- Akteure und Systeme mit Eigendynamiken und Eigenlogiken

Weder die Steuerungssubjekte noch die Gestaltungsobjekte halten still, wenn Reformer/innen ans Werk gehen. Es entstehen Eigendynamiken insofern, als dass die Entwicklung der Reformelemente nach einer fremden und unter Umständen nicht begriffenen Logik geschehen. Hier sind die Eigenkomplexität und eine selbstreferentielle operative Geschlossenheit sozialer Systeme (vgl. Luhmann 1997, S. 68) angesprochen.

- Verschränkung und Verselbstständigung

Die Eigensinnigkeit bzw. Verselbstständigung sozialer Akteure und sozialer Systeme führt nicht bis zum Autismus, sondern zu einer Verschränkung von System und Umwelt. Die Systemtheorie hat hierfür den Mechanismus der „strukturellen Kopplung“ beschrieben (vgl. Luhmann 1997, S. 100f.), wodurch Akteure und soziale Systeme die Anforderungen ihrer Umwelt in ihre Praktiken reflexiv mit einbeziehen.

- Intentionale Gestaltung mit teils transintentionalen Ergebnissen

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

Wenn auch Steuerungsakteure intentional handeln, so ist in normal komplexen Situationen die Vielzahl der Akteure nicht in der Lage, das gesamte Geschehen zu erfassen. Daher ist die Steuerungsfähigkeit sozialer Systeme und auch individueller Akteure systematisch begrenzt. Transintentionalität kann in verschiedenen Formen auftreten:

- enttäuschte oder übertroffene Erwartungen
- Fernwirkungen oder unerwartete Nebenfolgen
- strategisches Verbergen bestimmter Wirkungen und Ziele durch eine Akteursgruppe
- Entstehen überraschender Konflikte, Kompromisse und Entwicklungsdynamiken, deren Ergebnisse selbst ihre Protagonisten überraschen

Diese politikwissenschaftliche Betrachtung nähert sich dem „Governance“-Begriff, auch wenn dieser einen früheren Ursprung einerseits in der politikwissenschaftlichen Forschung über internationale Beziehungen und andererseits in der Institutionenökonomie hat: Da Beziehungen zwischen Staaten nicht – auch nicht im Rahmen der Europäischen Union oder der Vereinten Nationen – streng hierarchisch geregelt sind und kein über den Beteiligten stehender Schiedsrichter für die Einhaltung der Regeln sorgt, spricht man auch von „Governance without Government“ (Rosenau/Czempiel 1992, zitiert in Schimank 2009, S. 235), was zu einer schwierigen Handlungskoordination führt. Das hierarchisch-etatistische „Government“ findet mit „Governance“ einen Oberbegriff, der sämtliche Formen der gesellschaftlichen Interdependenzbewältigung berücksichtigt. So sieht sich die deutsche Bildungspolitik – traditionell eine auch unter Hinzuziehung der Gewerkschaften und Lehrerverbände stark etatistische Veranstaltung (Government) – heute mehr und einflussreichen heterogenen Akteuren gegenüber: die OECD als Träger der PISA-Untersuchungen und von Benchmarks mit teils normierender Wirkung, die Bertelsmann-Stiftung, Eltern und deren Verbände, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, Unternehmensberatungen und weiteren Agenten des NPM (Governance) (vgl. Schimank 2009, S. 236f., Dederling 2010, S. 67).

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

Schon früh hat die institutionenökonomische Denktradition auf eine Anomalie des neoklassischen wirtschaftswissenschaftlichen Denkens hingewiesen: Märkte stellen nicht immer einen unübertroffenen Mechanismus der Koordination der Handlungen von Akteuren dar. Tatsächlich existieren Formen der Handlungskoordination, beispielsweise in Form von Arbeitsorganisationen, die den Markt außer Kraft setzten. Der Grund hierfür liegt in den Transaktionskosten, die für die Nutzung von Märkten anfallen, während die Neoklassik Kostenfreiheit der Marktnutzung unterstellt. Insofern fördert die wettbewerbsförmige Koordination der Partikularinteressen nicht von sich aus jeweils sachgerechte Problemlösungen zutage, sondern es bedarf hier eines bewussten Ringens um die Sache. Anders als die „Planung“ betont somit die Governance-Perspektive eine genuin politische Seite: Die Gestaltung gesellschaftlicher Strukturen vollzieht sich in Einfluss- und Interessenkonstellationen, die beteiligten Akteure achten schon aus einem Eigeninteresse auf oftmals konkurrierende Sacherfordernisse. Generell ist zu beachten, dass „bildungsbezogene Entscheidungen immer sehr deutlich politische Fragen sind“ (Eckert 2017, S. 389f.). Politische Gestaltungsakteure wie etwa Bildungspolitiker müssen sich demzufolge mehr Empathie mit denjenigen Akteuren aneignen, deren Handlungsraum sie verändern wollen (vgl. Schimank 2009, S. 236f.).

In dem Übergang von Planung über Steuerung zu Governance zeigt sich durchaus ein Lernprozess in der politischen Gesellschaftsgestaltung: Der in der Bildungsplanung der späten 1960er Jahre sich fast omnipotent wählende Staat muss in der Governance-Perspektive zur Kenntnis nehmen, dass er einer – wenn auch einflussreicher, aber nicht stets dominanter – von mehreren Akteuren ist, die sich mit jeweils eigenen Interessen um Schulen, Universitäten oder Krankenhäuser bemühen. Somit ermöglicht die Governance-Perspektive, die Pluralisierung in der Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse analytisch nachzuvollziehen (vgl. Schimank 2009, S. 237f.; vgl. Kuhlee 2017, S. 66f.).

## 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

### 4.2 Begriff Governance

Die im vorausgehenden Abschnitt beschriebene Ermöglichung eines Nachvollziehens einer Pluralisierung der Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse lässt eine differenziertere Antwort in der Governance-Perspektive auf die Frage erwarten, was „Steuerung von sozialen Systemen“ bedeuten kann. Reformen im Bildungswesen etwa dürften sich dann nicht als ein Umsetzen eines durchdachten Plans, sondern als ein Ringen, Bemühen um eine Lösung erweisen. „Governance“ stellt insofern keinen Gegenbegriff zur „Steuerung“ dar, sondern thematisiert Steuerungsfragen in einem breiten Kontext von komplexen Systemen und deren sozialer Gestaltung (vgl. Altrichter 2009, S. 244, 250). Die Relevanz für das Bildungswesen zeigt sich beispielsweise in dem Begriff der „Educational Governance“ (Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 2007, Kussau/Brüsemeister 2007, Heinrich 2007), der u.a. den Umbau der Entscheidungs- und Regelungsstrukturen der nationalen Schulsysteme in Europa – mit besonderem auf Deutschland gerichteten Focus – charakterisiert (vgl. Schimank 2009, S. 231f.). Das heutige Governance-Verständnis, dessen Konzepte einer Educational bzw. spezieller School Governance die bisherigen Planungs- und Steuerungs-begriffe national wie international ablösen, wurde wesentlich durch das internationale Expertengremium „Commission on Global Governance“ Mitte der 90er Jahre geprägt. „Demnach meint Governance die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den unterschiedliche kontroverse Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann.“ (van Ackeren/Klemm 2011, S. 120)

Der Governance-Ansatz versucht, von der Analyse der Regelungsstrukturen zu den Auswirkungen auf die Leistungsstrukturen zu gelangen. Seine praktische Relevanz und theoretische Bedeutung erweist sich in den von ihm aufgezeigten Gestaltungsmöglichkeiten – beispielsweise als Zugriffspunkte von Gestaltungsakteuren auf die Leistungsproduktion. (vgl. Schimank 2007, S. 253ff.)

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

Gegenwärtig geht der Versuch von Bildungspolitik und –verwaltung, Schulen schnell und wirksam zu reformieren, mit einem mittlerweile vorhandenen Bewusstsein einher, dass Innovationen im Schulwesen nicht durch einige administrative Akte zu erreichen sind. Hier stellt der Governance-Ansatz eine Neuerung gegenüber bisherigen Ansätzen der Bildungsforschung dar, Gestaltungsprozesse des Schulwesens und damit auch seiner Reformen zu analysieren. Der hieraus entstehende Reformdiskurs wird als Steuerungsdiskurs geführt; die althergebrachten Steuerungsmodi selbst werden mit der Leitfrage fokussiert, wie die Steuerungsstruktur des Bildungswesens, also die Art und Weise, in der Ordnung und Leistung des Bildungswesens zustande kommen und sich entwickeln, zielgerichtet und schnell so verändert werden, dass bessere Ergebnisse als bisher erzielt werden können. (vgl. Altrichter 2009, S. 240f., Altrichter/Maag Merki 2010a, S. 15)

Auf der Suche nach theoretischen Konzepten, die Wirkungsketten zwischen der Makrosteuerung des Bildungswesens und der Ebene der Schüler/innen aufzeigen, sind Bildungsforscher auf Konzepte des „Educational Governance“ gestoßen, die die Hoffnung einer Darstellung der Zusammenhänge mehrerer Steuerungsebenen wecken (vgl. Fend 2011, S. 12f.). Hier gilt es zu prüfen, ob die von den Governance-Konzepten beanspruchte „Aufklärung von Prozessen im Rahmen von Institutionen“ (Fend 2011, S. 13) auf die Institutionen des Bildungswesens übertragen werden können mit dem Ziel, theoretische Konzepte für eine Wirksamkeit von Makrosteuerungen im Bildungswesen zu finden. Governance soll hier Steuerung nicht ersetzen, sondern es entspricht einem Ansatz der Forschung, der Steuerungsfragen in einem breiteren Kontext von Fragen der sozialen Gestaltung in komplexen Systemen thematisiert (vgl. Schimank 2009). Ohne Einbindung der für Bildung Verantwortung tragenden oder ihre Ergebnisse nutzenden Akteure indessen dürfte eine „Steuerungsmodellierung“ (van Ackeren u.a. 2011, S. 174) für das Verständnis von Bildungsprozessen und den darauf aufbauenden Konzepten der Steuerung und Qualitätsentwicklung im Schulwesen nicht hinreichend sein.

## 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

### 4.3 Aspekte des Governance-Ansatzes

Der Governance-Ansatz untersucht als Forschungsansatz der Bildungsforschung

- die soziale Ordnung und Leistung im Bildungswesen,
- unter der Perspektive der Handlungskoordination,
- zwischen verschiedenen Akteuren,
- in komplexen Mehrebenensystemen (vgl. Altrichter/Maag Merki 2010a, S. 21).

Die drei zentralen Governance-Begriffe – Akteurskonstellation, Mehrebenensystem und Handlungskoordination – weisen eine international diskutierte Forschungsperspektive auf, die in der Politikwissenschaft, der Wirtschaftswissenschaft und der Soziologie ihre Herkunft hat und als Educational Governance-Forschung für die Untersuchung von Hochschul-, Schul- und Berufsbildungssystemen verwendet wird (vgl. Altrichter/Brüsemeyer/Wissinger 2007, S. 11).

Auf jeder Ebene findet im Rahmen des Mehrebenenkonzepts der Handlungsverantwortung eine Rekontextualisierung durch die Akteure statt, indem sie – interessenorientiert und verstehend – die konkreten Probleme zu lösen versuchen. Diese Verarbeitungsformen der von Politik und Verwaltung auf der Makroebene geschaffenen Regulierungsprozesse auf der einzelschulischen Ebene zu untersuchen, kann Gegenstand von Governance-Analysen sein. Sie ermöglichen somit nicht „nur Hypothesen über Wirkungspfade von der Makro- auf die Mikroebene [...], sondern auch Hypothesen darüber, wie Akteure Maßnahmen neutralisieren und unwirksam machen können.“ (Fend 2011, S. 19) Befunde von Governance-Analysen zeigen ferner auf, „dass persönliche Dispositionen und Handlungsroutinen der Akteure im Schulwesen, organisationale Strukturen und Kulturen, spezifische Kontextfaktoren sowie nicht zuletzt auch die Struktur des Wissens an sich die Realisierung bildungspolitisch angestrebter Ziele in der administrativen und pädagogischen Praxis beeinflussen können.“ (van Ackeren 2011, S. 171) Umsetzungen von Reformen im Bildungswesen, die gewöhnlich einen top-down-Charakter aufweisen, bilden das Ergebnis von Kommunikations- und

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

Verhandlungsprozessen der Akteure im hierarchischen Mehrebenenmodell. Für das Verständnis von wirksamen Steuerungs- und Qualitätsentwicklungskonzepten ist die Einbeziehung der Akteursgruppen von besonderer Bedeutung, die für Bildungsprozesse Verantwortung tragen oder deren Ergebnisse nutzen (vgl. van Ackeren 2011, S. 174). Zwischen den und innerhalb der Ebenen können „Implementationsbrüche“ (van Ackeren 2011, S. 174) auftreten, indem neue Regelungen auf den Ebenen umdefiniert werden und somit nicht zu den gewünschten Veränderungen führen können. Ferner kommt der Schulkultur als der „dominanten und von einer Mehrzahl der Mitglieder der schulischen Praxisgemeinschaft in einem stetigen Aushandlungsprozess geteilten Wert-, Norm- und Einstellungsmuster hinsichtlich unterrichtlicher, schulorganisatorischer und außerschulischer Aspekte, die in der täglichen Arbeitspraxis zum Ausdruck kommen“ (van Ackeren 2011, S. 175) eine besondere Bedeutung bei der Umsetzung von Schulreformen zu.

Governance-Studien wollen als Forschungsansatz das Zustandekommen, die Aufrechterhaltung und Transformation sozialer Ordnung und Leistungen in einem sozialen System (Schulwesen) verstehen, erklären sowie Strategien für deren Gestaltung entwickeln und zeigen folgende Determinanten auf (vgl. Altrichter/Maag Merki 2010a, S. 27ff):

- (1) Sie sind offen für verschiedene sozialwissenschaftliche Theorieansätze.
- (2) Politik als Gestaltung sozialer Ordnung und Leistungen tritt in verschiedenen Formen auf, die von den Governance-Studien thematisiert werden.
- (3) Governance-Studien befassen sich mit Akteuren und Strukturen.
- (4) Sie unterscheiden zwischen Teilnehmer- und Beobachterperspektive und beziehen dieses aufeinander.
- (5) Governance-Studien wählen keinen engen Fokus, sondern untersuchen Politiken in ihrer historischen Bedingtheit und in ihrem jeweiligen Kontext.

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

- (6) Governance-Studien betrachten sowohl die Ebene politischer Legitimation und Proklamation als auch die Ebene der tatsächlichen Handlung und Wirkung und setzen diese zueinander in Beziehung.
- (7) Sie untersuchen Akteurshandlungen mit dem Ziel, begründete Vorschläge für die Gestaltung von Koordinationskonstellationen zu formulieren.
- (8) Governance-Studien untersuchen die Fragen der Leistung und Gestaltung des Bildungssystems mit Hilfe empirischer Verfahren.
- (9) Sie setzen unterschiedliche Forschungsmethoden und -strategien ein.

Diese Punkte 1 bis 9 stellen Ansprüche an einen Governance-Diskurs dar. In einer Forschungsstudie gleichzeitig allen Kriterien genügen zu wollen, wäre ein zu hoher Anspruch an sich selbst und andere (vgl. Altrichter/Maag Merki 2010a, S. 34).

Eine der Hauptaufgaben der aktuellen Governance-Forschung besteht also darin, die gegenwärtigen Steuerungskonfigurationen und deren Realisierung zu untersuchen und mehr über deren Logik, ihre Umsetzung und die beobachtete Wirkung zu erfahren (vgl. Altrichter/Maag Merki 2010a, S. 37). Ferner gilt es zu klären, welchen Beitrag zur Qualität des Bildungswesens die Akteure und auch die Kombination der komplexen Regelungsstrukturen, die auf den unterschiedlichen Formen der Handlungskoordination beruhen, leisten (vgl. Feldhoff/Durrer/Huber 2012, S. 73).

#### **4.4 Zentrale Kategorien des Governance-Ansatzes**

##### **4.4.1 Mehrebenensystem**

###### **4.4.1.1 Kopplungsmodelle und die Bedeutung der Schulleitung**

Versucht man, das Schulsystem eher aus der Perspektive der Einzelschule zu analysieren, tritt die Rolle der Schulleitungen bei der Schulentwicklung in den Vordergrund. Das Gelingen von Schulreformen hängt hier entscheidend von der passenden Kopplung von „oben“ und „unten“, von Schulsystem- und Einzelschulebene ab. Basis der Schulreformen ist die jeweilige Gestaltungsautonomie der Einzelschulen (vgl. Rolff 2009,

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

S. 254ff.). Hier erweist sich als Hauptproblem des Gesamtsystems die Kopplung der Entwicklung der Einzelschulen mit derjenigen des Gesamtsystems. Während die zentralen Instanzen festlegen können, in welcher Form, in welchem Bereich und zu welchem Zeitpunkt sie intervenieren, können die Schulen ziemlich unabhängig davon entscheiden, wie sie mit den Interventionen umgehen. Der Spielraum dieser losen Kopplungen (vgl. Merrens 2006) im Schulbereich reicht von der vorgabeadäquaten Umsetzung über die Form der inneren Kündigung bis hin zu einer Art subversiver Gegenwehr. Folgende fünf Kopplungsmodelle lassen sich daran messen, inwieweit sie den Einzelschulen Spielraum zur Entwicklung gewähren und sie die Systemziele zu erfüllen in der Lage sind (vgl. Rolff 2009, S. 262f.):

##### Kopplung durch

- Gesetze, Erlasse
- Benchmarks, zentrale Prüfungen
- Vorsteuerung, z.B. in Form von Programmen
- Externe Evaluation
- Nachsteuerung

Teilweise überschneiden sich die Modelle. Zur Analyse konkreter Kopplungsaktionen könnte der Governance-Ansatz weiterhelfen: Die für die pädagogischen Prozesse entscheidenden Gestaltungsebenen liegen jedoch in der Einzelschule. Die Nutzung der Gestaltungsspielräume hängt hier u.a. von der Schulleitung und weiteren Führungskräften ab. Ob und wie die Einzel- und die Schulsystementwicklung zusammenpassen, kann dann Gegenstand von Governance-Analysen sein (vgl. Rolff 2009, S. 264f.).

##### **4.4.1.2 „Steuerung“ durch schulrechtliche Initiativen zur Erweiterung der Selbstständigkeit der Einzelschule**

Neben der Umsetzung allgemeiner aus der Verfassung abgeleiteter Rechtsprinzipien und der rechtlichen Regelung des Bestehenden

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

intendiert das Schulrecht (Kopplungsmodell Gesetze, Erlasse) auch eine Weiterentwicklung des Schulwesens, dem auch die schulgesetzlichen Initiativen zur Erweiterung der Selbstständigkeit der Einzelschule dienen. Ob Eigenständigkeit schulrechtlich „top down“ verordnet werden kann oder ob die Schulen durch andere, etwa finanzielle, Anreize zu größerer Selbstverantwortung geführt werden sollen, ist nicht unumstritten. So zeigen Studien zur Umsetzung der neuen schulrechtlichen Möglichkeiten Schwierigkeiten und Widerstände auf, und die erweiterten Instrumentarien der schulinternen Qualitätssicherung und Evaluation sind bei vielen Lehrkräften umstritten und ungeliebt (vgl. Weishaupt 2009, S. 221).

Generell ist festzuhalten, dass eine wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz von Reformen im Bildungswesen ein gesellschaftlicher Konsens und die Übereinstimmung des Rechts mit gesellschaftlichen Werthaltungen und Gepflogenheiten ist. Größere Abweichungen zwischen schulischer Realität und schulrechtlichen Bestimmungen hingegen führen gelegentlich zu Zweifeln an der Steuerungsfähigkeit des Schulwesens über rechtliche Vorgaben. Forschung über die Wirkung des Schulrechts auf die Schulentwicklung, die eine wissenschaftliche Bewertung der Grenzen und Möglichkeiten der Steuerung über das Recht ermöglicht (vgl. Weishaupt 2009, S. 222f.), ist in Deutschland kaum vorhanden. Hier müsste es gelingen, die Wirkungsfaktoren auf die Umsetzung des Rechts zu systematisieren und in ihrer Bedeutung für unterschiedliche Sachverhalte wie Strukturfragen und Qualitätssicherung oder Unterrichtsinhalte bestimmen zu können.

Ebenfalls werden die Effekte einer Schulentwicklungssteuerung über eine Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung ambivalent bzw. kritisch betrachtet. Beabsichtigte Effekte einer outputorientierten Schulentwicklung stellen sich nicht eindeutig positiv ein und werden durch unbeabsichtigte Nebeneffekte (Bellmann / Weiß 2009) wieder relativiert. Institutionentheoretische Überlegungen lassen darauf schließen, dass eine Wettbewerbssteuerung im Bildungswesen nicht die Effizienz des Schulsystems steigern, sondern zu einer Zunahme der Leistungsdisparitäten und infrastrukturellen Mehrkosten führe (vgl. Weiß 2003).

## 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

### **4.4.1.3 Governance-Konzept zur Analyse von Regulationsstrukturen im Mehrebenensystem Schule**

Ein spezifisches Analyseinstrument mit mittlerem Abstraktionsgrad, das staatsnahe oder staatliche Governance-Regime zu analysieren ermöglicht, hat Uwe Schimank (2007) entwickelt, wobei das Modell fünf grundlegende Dimensionen von Governance zur Steuerung von Hochschulsystemen, aber auch Schulsystemen beschreibt (vgl. Feldhoff/Durrer/Huber 2012, S. 73). Die folgende Tabelle gibt die fünf Dimensionen wieder, die Schimank zur Beschreibung von Hochschulsystemen und deren Vergleich aufgestellt hat. Um die im Kontext der beruflichen Schulen bedeutsame Ebene des Schulträgers zu berücksichtigen, wird hier das Modell um diese Dimension (in Anlehnung an Feldhoff/Durrer/Huber 2012, S. 74) sowie um die Spalten „Traditionelles Regime“ und „NPM“ (New Public Management; vgl. Kapitel 3 dieser Arbeit) erweitert. „+“ weist auf eine starke, „-“ auf eine schwache Steuerung hin. So beruht das traditionelle Steuerungsregime vor allem auf der Input- und der professionellen Selbststeuerung, während das NPM-Modell hingegen die Outputsteuerung, die hierarchische Selbststeuerung und die Steuerung durch Konkurrenz betont.

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analyse­möglichkeiten für Schulreformen

**Tabelle 1: Dimensionen der Beschreibung von Schulsystemen** (in Anlehnung an Schimank 2007, Feldhoff/Durrer/Huber 2012)

	Traditionelles Regime	NPM
(1) Staatliche (Input) Regulierung	+	-
(2) Staatliche (Output) Regulierung	-	+
(3) Steuerung durch den Schulträger	-	-
(4) Professionelle Selbststeuerung, -organisation	+	-
(5) Hierarchische Selbststeuerung	-	+
(6) Konkurrenzdruck	-	+

##### **(1) Staatliche (Input) Regulierung**

Diese Dimension beschreibt die klassische Steuerungsform staatlicher Vorgaben für Organisation und Unterricht, Personal und Finanzen. Unter `Personal` ist die staatliche Regulierung der Einstellung, Beschäftigungsdauer und Entlohnung zu verstehen. Auch die Vorgaben zur Organisation und Ressourcenzuweisung des Schulbetriebs (Klassengrößen, Lehrer-Schüler-Relation, ...) und des Unterrichts (Fächervorgaben, Stunden­tafeln, Lehrpläne, Lehrmittel) und des Schulrechts (Versetzungsregeln, Disziplinarmaßnahmen) sind Bestandteil dieser Regulierung. Bei der staatlichen Inputsteuerung handelt es sich demnach um eine autoritative Verhaltenssteuerung durch Konditionalprogramme, also klare Wenn-Dann-Regelungen von Sachverhalten“ (Schimank 2007, S. 241).

##### **(2) Staatliche (Output) Außensteuerung**

Die staatliche Außensteuerung hingegen ist eine „outputorientierte Form der Steuerung, die z.B. mit Hilfe von festgelegten Zielgrößen (externe Evaluation, Bildungsstandards) erfolgt.“ (Feldhoff/Durrer/Huber 2012, S. 75) Hier werden Zweckprogramme in Gestalt von Zielvorgaben formuliert, bei denen die Art und Weise der Zielerreichung den Schulen selbst

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

überlassen bleibt. „[...] Außensteuerung setzt im Vergleich zu Regulierung auf die höhere Sachkundigkeit und Findigkeit des untergeordneten Akteurs.“ (Schimank 2007, S. 241)

##### **(3) Steuerung durch den Schulträger**

Hier sind vor allem die schulischen Organisationsmaßnahmen der Errichtung, Änderung oder Aufhebung der Schulen, die Deckung des Sachbedarfs sowie die laufende Verwaltung der Schulen zu nennen.

##### **(4) Professionelle Selbststeuerung**

Diese Dimension beschreibt die Entscheidungs- und Einflussmöglichkeiten von schulischen Entscheidungs- und Mitwirkungsorganen bei schulrelevanten Fragen analog zur staatlichen Regulierung; auch die individuelle Autonomie der einzelnen Lehrer/innen ist hier betroffen (vgl. Feldhoff/Durrer/Huber 2012, S. 75).

##### **(5) Hierarchische Selbststeuerung**

Diese Dimension beschreibt sowohl den Einfluss als auch die Entscheidungsmöglichkeiten der schulischen Leitungspersonen. Ferner gehören auch Instrumente wie das Schulprogramm, das Leitbild sowie ein Qualitäts- oder Jahresbericht zur hierarchischen Selbststeuerung.

##### **(6) Konkurrenzdruck**

Die Dimension des Konkurrenzdrucks beschreibt eine quasimarktförmige Konkurrenz zwischen und innerhalb von Schulen und Bildungseinrichtungen. Hinsichtlich einer freien Schulwahl und einer möglichen Zusammenlegung von Schulen im Rahmen der demographischen Entwicklung könnte dies bedeutsam werden.

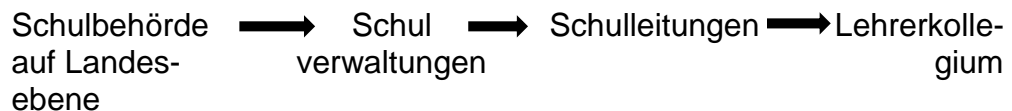
#### **4.4.1.4 Mehrebenenmodell kollektiv geteilter mentaler Modelle**

Das zentrale Problem einer Umsetzung von Reformen im Schulwesen stellt nicht deren Definition dar, sondern „deren bildungspolitisch avisierte Implementierung“ (Preuße/Zlatkin-Troitschanskaia 2008, S. 267). Dieser Implementierungsprozess kann für das Schulwesen mithilfe eines hierarchischen Mehrebenenmodells aufgezeigt werden: Reformen werden

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

zunächst gesetzlich-administrativ initiiert und verlaufen schließlich von einer hierarchisch höheren zur jeweils darunter liegenden Ebene.

**Abbildung 2: Herstellung kommunikativer Konsense bzw. von Implementierungsbrüchen** (Skizze in Anlehnung an Preuße/Zlatkin-Troitschanskaia 2008, S. 269)



Die Akteure einer jeden Systemebene deuten die Reformen in ihrem jeweiligen Kontext. Zwischen den Akteuren der aneinandergrenzenden Ebenen entsteht ein Kommunikationsprozess, innerhalb dessen ein Konsens erzeugt werden soll. Wird dies nicht erreicht, kommt es zu einem „Implementierungsbruch“ (Preuße/Zlatkin-Troitschanskaia 2008, S. 268). Hierunter wird eine Nicht- bzw. abweichende Befolgung der gesetzlich-administrativen Bestimmungen verstanden. Implementierungsbrüche können sowohl zwischen verschiedenen Ebenen als auch innerhalb einer Ebene auftreten (vgl. Preuße/Zlatkin-Troitschanskaia 2008, S. 268).

Die Akteure deuten die gesetzlich-administrativen Bestimmungen „im Rahmen eines institutionellen Sinngabungsprozesses“ (Preuße/Zlatkin-Troitschanskaia 2008, S. 268) um. Innerhalb einer Organisation zeichnen sich die Akteure durch vergleichsweise ähnliche Deutungs- und Wahrnehmungsmuster aus, was beispielsweise durch organisationsspezifische, die Wertmuster beeinflussende Regelwerke sowie durch spezifisches Organisationswissen begründet ist. Deutungsmuster beruhen auf implizitem Regelwissen, das von einer sozialen Gruppe geteilt wird (vgl. Preuße/Zlatkin-Troitschanskaia 2008, S. 270). Mentale Modelle sind handlungsleitende, vereinfachende Konzepte, die umschrieben werden können „als generelle Vorstellungen oder Repräsentationen der realen Welt oder als Beschreibungen von Sachverhalten, Systemen und deren

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

Funktionieren“ (Tschan/Semmer 2001, S. 219) Sie können als interne Konstruktionen innerer und äußerer Sachverhalte verstanden werden, die die komplexe Realität repräsentieren. Sie ermöglichen den Akteuren, Phänomene sowohl zu verstehen als auch zu erklären, künftige Entwicklungen realer Sachverhalte zu prognostizieren, Entscheidungen zu treffen und Ausführungen zu überwachen. Die mentalen Modelle der Akteure beeinflussen somit auch deren professionelles Handeln, was sich wiederum auf die realisierten Strukturen bzw. Prozesse auswirkt. Durch Verbalisieren einer Problematik werden Bewertungen bzw. Reflektionen durch die Akteure ausgedrückt, die ein Abbild mentaler Modelle darstellen (vgl. Preuße/Zlatkin-Troitschanskaia 2008, S. 270).

Die aus der Organisationsforschung stammende Betrachtung von kollektiv geteilten Modellen beruht auf der Annahme, dass Akteure einer bestimmten Gruppe hinsichtlich eines bestimmten Problems „ein oder mehrere mentale Modelle teilen, die es ihnen unter einer optimalen Konstellation ermöglichen, als vereinfachende und handlungsleitende Konzepte die Aufgabenstellung effizienter als durch additive Einzelleistungen zu erfüllen“ (Preuße/Zlatkin-Troitschanskaia 2008, S. 271).

Wegen der im Rahmen dieser Arbeit nur mit einer vergleichsweise kleinen Anzahl der Probanden geführten Interviews werden die Annahmen kollektiv geteilter Modelle auf die rollenspezifischen Einstellungen und Argumentationsmuster der Akteure der Schulverwaltung, der Schulleitungen und Lehrkräfte bezogen. Dabei werden Rollen durch die Gesamtheit der Erwartungen an die Inhaber sozialer Positionen, also der Lehrkräfte, der Schulleitungen und der Schulverwaltung determiniert.

#### **4.4.2 Akteurskonstellation und Handlungsmechanismen**

##### **4.4.2.1 Handlungskoordination im schulischen Mehrebenensystem**

Im folgenden Abschnitt soll eine Auswahl vor allem soziologischer Analysemittel beschrieben werden, mit deren Hilfe Aspekte der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule untersucht werden können (vgl. Brüsemeister 2007).

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

##### **4.4.2.2 Profession und Organisation als Koordinationsmechanismen**

Für Bildungssysteme sind Differenzen zwischen den Koordinationsmechanismen von Organisationen einerseits und Professionen andererseits bedeutsam. Die bürokratische Schulverwaltung, ebenso wie Organisationen überhaupt, werden von Lehrerinnen und Lehrern oftmals als fremd gegenüber dem eigenen Unterricht und den professionsbezogenen Notwendigkeiten des Schulbetriebs angesehen. In ihrer Selbstwahrnehmung impliziert dies die Betonung einer Autonomie ihrer Profession, unterrichtliche Belange selbst zu bestimmen. Veränderungen der schulischen Governance versuchen jedoch, diese Professionsautonomie mit neuen Mechanismen einer Handlungsabstimmung, beispielsweise durch Schulevaluationen oder erweiterten Befugnissen der Schulleitungen zu beeinflussen (vgl. Brüsemeister 2007, S. 107f.).

Für Lehrkräfte lässt sich eine Mitgliedschaft sowohl im bürokratischen als auch im professionellen System feststellen, wobei beide Systeme unterschiedliche Organisationsprinzipien beinhalten. Während die Angehörigen einer Profession in entsprechenden Institutionen ausgebildet werden und über Spezialwissen sowie komplexe Fertigkeiten verfügen, wirken Bürokraten hingegen in einer hierarchischen Struktur, in der sie eine eng umschriebene Funktion ausüben. Da die Angehörigen einer Profession an deren Standards und Normen bewusst festhalten und in den jeweiligen Fachgebieten mitreden wollen, ist ein wiederkehrender Konflikt zu beobachten: Spezialisten zeigen nur bedingte Loyalität gegenüber der Bürokratie, weisen bürokratische Standards zurück und leisten Widerstand gegenüber einer bürokratischen Überwachung (vgl. Brüsemeister 2007, S. 109f.). Dabei lässt sich eine Widerständigkeit der Lehrerinnen und Lehrer nicht nur hinsichtlich einer bürokratischen, sondern allgemein auch hinsichtlich der organisationalen Verfasstheit des Schulbetriebs erkennen, die aus einer inneren Orientierung an den Standards der Profession entsteht. Differenzen zwischen Rollen der Organisation und Profession lassen sich folgendermaßen zusammenfassen (vgl. Brüsemeister 2007, S. 110):

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

**Tabelle 2: Professionsrollen – Organisationsrollen** (aus: Brüsemeister 2007, S. 110)

Professionsrollen	Organisationsrollen
Inputorientiert: Die gute pädagogische Absicht  Input-Vorschuss an Vertrauen, Interaktion mit Schülern angemessen zu gestalten	Ergebnisorientiert  Faktische Leistungs-Outputs beobachten
Interaktion	Entscheidung
Mündlichkeit (keine schriftliche Berufskultur der Lehrkräfte)	Schriftlichkeit (Aktenführung, Prozess- und Ergebnisdokumente)
Bezugnahme auf situative (gegenwartsbezogene) Unterrichtserfordernisse	Bezugnahme auf eine Geschichte vorangehender Entscheidungen
Involviertsein der ganzen Person	Mitgliedschaftsrollen
direkte Adressierung der SchülerInnen  Person-Person Verhältnis	Leistungsdokumente zu SchülerInnen  Verhältnis Person-Dokument-Person
Belastungen	Management
Fiktionen kollegialer Gleichheit	horizontale und vertikale Koordination  (Gleichheit) ungleicher Funktionsrollen
Belohnung: sich einer Wertegemeinschaft zugehörig fühlen  Orientierung an Inhalten/Argumenten  Homo Sociologicus	Kooperation im Rahmen individueller Nutzenerwartungen  Materielle Anreize/Gratifikationen  Homo Oeconomicus

Solange die bisherige Abschottung der voneinander getrennten Bereiche der Professionsrolle einerseits und der arbeitsorganisatorischen Rolle andererseits nicht aufgehoben ist, können arbeitsorganisatorische Reformen durch eine Professionsrolle regelmäßig „ausgebremst“ (Brüsemeister 2007, S. 113) werden. Während bislang Reformulierungen der

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

schulischen Governance bei der indirekten Beeinflussung der Lehrerrollen beispielsweise mittels Evaluationen ansetzen, was jedoch am Kern des Gefüges von Organisation und Profession nichts ändert, wird eine wirkliche Neufassung der Governance hier das Berufsgefüge neu zu organisieren wagen (vgl. Brüsemeister 2007, S. 113).

##### **4.4.2.3 Internationale Steuerungstrends**

Nach der Betrachtung der Differenzen zwischen Profession und Organisation sollen nun bildungspolitisch international propagierte Steuerungsmaßnahmen beleuchtet werden, die insbesondere aus den angloamerikanischen Ländern stammen und – ausgehend von einer als unzureichend wahrgenommenen Steuerungskoordination – auf eine konkrete Veränderung des Schulsystems abzielen (vgl. Brüsemeister 2007, S. 114f). Die traditionelle Governance besteht aus einer hierarchischen staatlichen Detailsteuerung einerseits und der Lehrerverberufung andererseits, wobei beide Governance-Formen relativ unverbunden sind. Die Beziehungsebene zwischen Profession und Staat kann sich daher kaum entfalten. Hingegen werden andere Steuerungsmuster der Handlungskoordination erwartet: Geschwächt werden die bisherige Selbststeuerung der Lehrerverberufung in Form der Autonomie der Lehrkräfte hinsichtlich des Unterrichts sowie die staatliche Inputregulierung – konkretisiert in einer zentralen Mittelausstattung und Lehrerverberufung sowie zentrale Prüfungsanforderungen. Die Einzelschule erhält mehr Gestaltungsraum sowohl für operative Entscheidungen als auch über das Angebotsprofil, über das sie mit anderen Schulen in einen Wettbewerb tritt. Sowohl die erhöhte Entscheidungsverantwortung als auch der Wettbewerbsdruck sollen die Qualität und Verantwortlichkeit der vor Ort getroffenen Entscheidungen steigern und zu besseren Ergebnissen führen (vgl. Brüsemeister 2007, S.115f.). Ferner wird eine positive Wirkung eines gewissen Maßes an Wettbewerb für die Innovationskraft und Qualität der Einzelschule erwartet. Substanzielle Ziele – meist in Form von Bildungsstandards – werden der Einzelschule vorgegeben, wobei die Ergebnisse und Umsetzung durch verschiedene Monitoring- und Evaluationsmaßnahmen ständig überprüft und die erhobenen Informationen sowohl für die

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

einzelnschulische als auch für die systemische Steuerung genutzt werden. Die Schulleitungspositionen werden aufgewertet in der Annahme, dass Leitungspersonen ihre Schule erfolgreicher führen und mithilfe der Gestaltungsspielräume eine schulinterne Dynamik hinsichtlich einer qualitätsvollen Weiterentwicklung aufbauen (vgl. Brüsemeister 2007, S.116f.). Die genannten Mechanismen stehen in einem inneren Zusammenhang: „Ohne Standards kann die bislang individualistische Profession nicht kollektiv auf schulische Qualitätsmaßnahmen verpflichtet werden; ohne Führung durch die Schulleitung fehlt eine verbindliche Handlungskoordination vor Ort, die gleichzeitig – durch ihren engen Kontakt zur Bildungsverwaltung – an übergreifenden Zielen ausgerichtet ist, welche für alle Schulen gelten; ohne ein gewisses Maß an Konkurrenz – was die Intensivierung von Beobachtungen in und zwischen Schulen meint – wissen Lehrkräfte als die zentralen Akteure der Schule nicht, wo sie stehen, wenn es gilt, die Qualität des Schullebens einzuschätzen; und ohne Autonomie hätten Lehrkräfte keine Befugnisse, die Konsequenzen aus ihren Beobachtungen zu ziehen und Fehlerkorrekturen vor Ort selbst vorzunehmen.“ (Brüsemeister 2007, S. 117)

Für die soziologischen Analysemittel, mit deren Hilfe Aspekte der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule untersucht werden können, ist grundlegend, dass Akteure sich auf Strukturen beziehen und diese mit Handlungswahlen auch reproduzieren; diese Strukturen geben Restriktionen und Ressourcen vor, die ihrerseits auf Handlungswahlen wirken; Handlungswahlen wiederum tragen zum Aufbau, Erhalt oder Veränderung von Strukturen bei (vgl. Altrichter u.a. 2005, S. 10ff.; Brüsemeister 2007, S. 97).

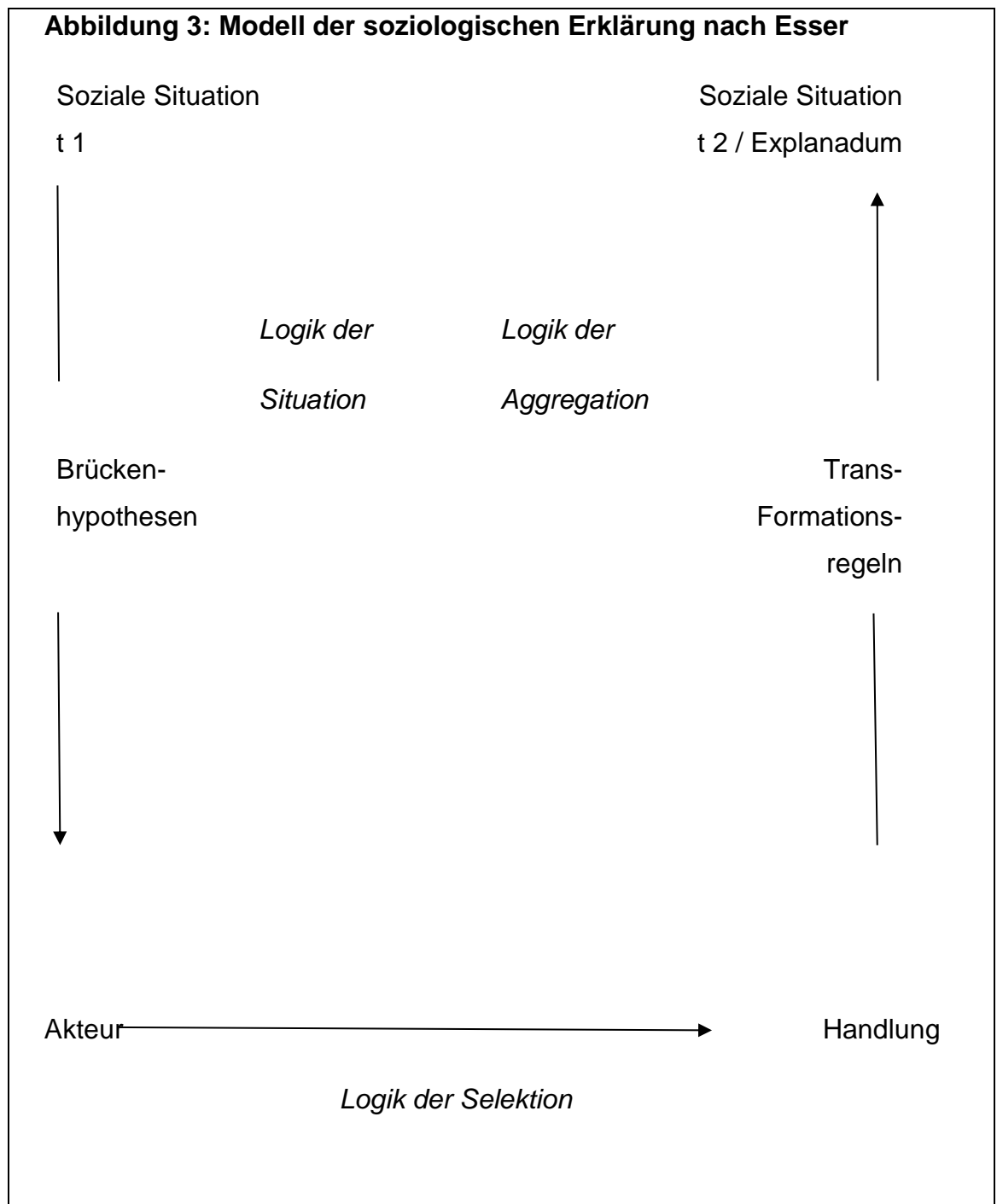
##### **4.4.2.4 Essers Modell – Aggregierung von Handlungsbeiträgen**

Einen ausgearbeiteten Ansatz zur Herstellung einer Verbindung makrosozialer Strukturen mit mikrosozialen Handlungswahlen innerhalb der allgemeinen Soziologie liefert Hartmut Esser (vgl. Brüsemeister 2007, S. 98). Da die Soziologie kollektive Phänomene erklären möchte, richtet sich das Interesse nicht auf die Frage der Handlungswahl einer einzelnen Person, sondern auf das Zustandekommen sozialer Strukturen und

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

Aggregationen einschließlich der nicht intendierten Folgen absichtsvollen Handelns. Soziale Phänomene können aus der Aggregation individueller Handlungen erklärt werden. Ein Umweg über eine Handlungserklärung eines einzelnen Akteurs als Träger der sozialen Prozesse ist somit notwendig, will man ein kollektives Explanandum, das sich vom Zeitpunkt t1 zum Zeitpunkt t2 verändert, soziologisch erklären. Ergänzt man dies um eine modernisierungstheoretische mit dem Wandel von Institutionen (vgl. Esser 2000b) befasste Sicht, so stellt sich die Frage, ob sich der Geltungsbereich einer Leitidee in die Richtung einer Institutionalisierung erweitert. Hier wird Institution als „*Erwartung* über die Einhaltung bestimmter *Regeln*, die verbindlich *Geltung* beanspruchen“ (Esser 2000b, S. 2) und institutioneller Wandel als „Änderung einer bereits *bestehenden* institutionellen Ordnung“ (Esser 2000b, S. 367) verstanden. Dabei geht institutioneller Wandel „letztlich stets von der `Basis´ aus: Wenn, aus welchen Gründen auch immer, die Organisation der Nutzenproduktion ineffizient oder die Interessen der Menschen an der Geltung der Institution widersprüchlich werden, dann *hat* das Auswirkungen – zuerst auf die Plausibilität der legitimierenden Ideen, und dann auf die Gedanken und Taten, die auf eine Änderung der institutionellen Ordnung zielen.“ (Esser 2000b, S. 367)

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analyse­möglichkeiten für Schulreformen



In Essers Modell der soziologischen Erklärung besteht zum Zeitpunkt t1 eine Konkurrenz neuer und bisheriger Leitideen um eine Deutungshoheit. Die Leitideen, die zum Zeitpunkt t2 tatsächlich gewählt wurden, bilden das Explanandum; sie ergeben sich aus der Aggregation des individuellen Handelns, wobei neue und bestehende Leitideen in Beziehung zueinander gesetzt werden. Zum Zeitpunkt t1 delegitimieren im Rahmen

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

der politischen und sozialen Auseinandersetzung neue Leitideen schon die Geltungsbereiche der bestehenden Leitideen, auch wenn diese neuen Leitideen noch nicht von allen Akteuren geteilt werden bzw. noch nicht als Handlungsroutine verstetigt sind. Als gegenwärtiges Beispiel für die Konkurrenz von Leitideen im Schulsystem lässt sich die externe Evaluationen und Bildungsstandards favorisierende „evaluationsbasierte Steuerung“ bei gleichzeitiger Existenz der bisherigen Leitideen einer „inputorientierten“ Steuerung anführen. Um nun zu ermitteln, ob und wie die Leitideen im Mehrebenensystem gefestigt sind und ob zum Zeitpunkt t2 Programme der evaluationsbasierten Steuerung übernommen, also eine neue gefasste Institutionalisierung des Handelns erfolgt, ist zunächst auf die „Logik der Situation“, sodann auf die „Logik der Selektion“ und anschließend auf die „Logik der Aggregation“ abzustellen (vgl. Abbildung 3, Brüsemeister 2007, S. 99).

##### **4.4.2.4.1 „Logik der Situation“**

Hier wird rekonstruiert, in welcher Situation sich die Akteure jeweils befinden bzw. wie sie diese wahrnehmen. Da jeder Akteur über andere im Laufe seines Lebens gebildete innere Schemata verfügt, wird er eine spezifische Situation jeweils anders wahrnehmen und sie im Rahmen von Erziehung, Sozialisation, Erfahrungen, Werten und Einstellungen subjektiv definieren und erst anschließend handeln (vgl. Esser 1999, S. 166). Aus modernisierungstheoretischer Perspektive stehen in einer solchen Situation konkurrierende Leitideen – wie also Programme der bürokratischen versus evaluationsbasierten Steuerung – als Deutungsangebote bereit, und hier kann rekonstruiert werden, ob und wie auf alte bzw. neue Leitideen rekurriert wird (vgl. Brüsemeister 2007, S. 100).

##### **4.4.2.4.2 „Logik der Selektion“**

Die soeben beschriebene Logik der wahrgenommenen Situation führt zur Wahl einer Handlung, wobei die wahrgenommenen Situationen zuvor analytisch vor dem Hintergrund einer Wert-Erwartungstheorie – dies ist die Handlungstheorie Essers – gewichtet werden. Das eigentliche individuelle Handeln, das die Situation erneut verändert (vgl. Esser 1999,

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

S. 168), verdeutlicht, welche Alternative der Akteur wählt bzw. nicht wählt und welche Interessen er verfolgt; ausschlaggebend für das momentane Handeln, so die Annahme, sind nicht scheinbar objektiv vorliegende Verhältnisse, sondern die gegebenen subjektiven Ansichten (vgl. Brüsemeister 2007, S. 100f.).

##### **4.4.2.4.3 „Logik der Aggregation“**

Das Handeln der Akteure, das zunächst mit Hilfe der Logiken der Situation und Selektion erklärt werden kann, wird als individueller Effekt bezeichnet und stellt noch nicht das zu erklärende kollektive Ereignis dar. Ausgangspunkt der Logik der Aggregation ist nicht mehr das Handeln eines einzelnen Akteurs, sondern das Handeln mehrerer, also aggregierter Folgen bzw. Akteurskonstellationen. Eine solche Aggregation bzw. Akteurskonstellation stellt gerade nicht eine Aufsummierung der einzelnen Handlungsbeiträge, sondern es zeigen sich Prozessdimensionen mit eigenen Dynamiken (vgl. Brüsemeister 2007, S. 101). So kann beispielsweise die Beziehung zwischen Staat und Lehrkräften als Principal-Agent-Beziehung skizziert werden, in der die beiden Akteure den jeweils anderen im eigenen Sinne zu beeinflussen versuchen; die Machtposition des jeweils anderen lässt dies jedoch dann scheitern mit der in der Regel unerwünschten Folge eines Festfahrens der Beziehung. Aus den in voller Absicht unternommenen Handlungsbeiträgen der Akteure gehen Akteurskonstellationen oder soziale Aggregationen hervor, die eigene Prozessdynamiken beinhalten. Mit dem Aggregieren der Handlungsbeiträge kommen also weitere Sinndimensionen hinzu bzw. der nun entstehende Sinn muss nicht den jeweiligen Handlungsbeiträgen entsprechen. Esser erklärt dies als Emergenz, als mögliches Auftauchen neuer Vorgänge beim Zusammenfügen von Teilen zu einem Ganzen (vgl. Esser 2000a, S. 2f).

Aus dem soziologischen Erklärungsmodell Essers lässt sich demnach erstens ein Wechselspiel zwischen Strukturen und Handeln folgern: Situationsdeutungen der Akteure zum Zeitpunkt t1 leiten zu Handlungsentscheidungen an, die sich im Zusammenhang mit anderen Akteuren zum Zeitpunkt t2 zu aggregierten Folgen verdichten. Diese Folgen bilden eine

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

Struktur, die wiederum zum Zeitpunkt t3 Situationsdeutungen beeinflussen oder erneut eine wiederum Handlungswahlen beeinflussende Situation t1 formen. Zweitens ist die geschaffene Struktur in Teilen emergent, sie stimmt also nicht mit den absichtsvollen Handlungen der einzelnen Akteure überein, sondern enthält etwas Transintentionales, darüber hinaus gehende Sinnbeiträge (vgl. Brüsemeister 2007, S. 102).

Ebenso wie Handeln Ereignisse beeinflusst, können auch Ereignisse ihrerseits das Handeln beeinflussen. Insofern kann einerseits ein Mehrebenensystem nach dem Handeln der Akteure analytisch unterschieden werden, wie also ein handelndes Zusammenwirken die Strukturen verändert, reproduziert oder neu schafft – etwa durch Beobachten, Beeinflussung oder Verhandeln zwischen den Akteuren, andererseits können Kommunikationsereignisse bzw. symbolische Bedeutungen, die aus absichtsvollem ebenso wie aus unbeabsichtigtem Handeln entstehen, ihrerseits andere Akteure beeinflussen (vgl. Brüsemeister 2007, S. 103). Gerade im Mehrebenensystem der Schule liegt dies vor, da hier verschiedene ihren eigenen Kommunikationslogiken folgende Akteure interagieren, zum Beispiel der `Machtlogik` folgende Akteure Bildungspolitik und Schulverwaltung oder der `Professionslogik` folgende Lehrkräfte. Hier können wechsel- oder einseitige Missverständnisse wegen jeweils anderer Deutungen von Kommunikationsereignissen entstehen. So sehen Lehrkräfte Evaluationssysteme oftmals als Überprüfungssysteme, während Bildungspolitik und Schulverwaltung sie als Informationssysteme betrachten wollen (vgl. Brüsemeister 2007, S. 103).

Die im oben erläuterten Mehrebenenmodell kollektiv geteilter mentaler Modelle beschriebene Deutung der gesetzlich-administrativen Bestimmungen durch die Akteure kann der im Rahmen der Logik der Selektion herausgebildeten Handlung in Essers Modell der soziologischen Erklärung entsprechen. Die anschließend gemäß der Logik der Aggregation wahrnehmbaren Deutungs- und Handlungsmuster entsprechen dann dem Explanandum im Modell der soziologischen Erklärung.

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

##### **4.4.2.5 Beobachtung, Beeinflussung und Verhandlung in Akteurskonstellationen**

Die zuvor aus Sicht der allgemeinen Soziologie beschriebenen Aggregationen einzelner Handlungsbeiträge sind auch unter der Governance-Perspektive relevant. Hier zeigen einige Akteure Gestaltungsabsichten und es werden – mit legitimer Sanktionsgewalt ausgestattete – Regeln erwartet. Analytisch betrachtet können somit bestimmte Aggregationen charakterisiert werden, denen einzelne Mechanismen der Handlungsabstimmung zugrunde liegen. Als Koordinationsmechanismen in Akteurskonstellationen kommen Beobachtung, Beeinflussung und Verhandlung mit ihren jeweiligen Interdependenzen zwischen den Akteuren hinzu (vgl. Kussau/Brüsemeister 2007a, S. 37f., Brüsemeister 2007, S. 104). Sie umreißen in einer grundlagentheoretischen Perspektive der Soziologie verschiedene Formen von Handlungskoordination in Akteurskonstellationen. Voraussetzung für eine Beeinflussung ist die Beobachtung, nicht jedoch umgekehrt, Voraussetzungen für eine Verhandlung sind Beeinflussung und Beobachtung (vgl. Lange/Schimank 2004, S. 20). In den elementarsten Konstellationen der wechselseitigen Beobachtung erfolgt die Handlungsabstimmung durch Anpassung an wahrgenommenes Handeln des jeweils anderen Akteurs, die Anpassung kann dabei ein- oder wechselseitig sein. In Konstellationen einer wechselseitigen Beeinflussung hingegen findet die Handlungsabstimmung bei wechselseitiger Beobachtung unter bewusster Nutzung von Einflusspotentialen statt. Diese Potentiale können etwa auf Wissen, Geld, Macht oder moralischer Autorität beruhen. Den dritten Modus der Handlungsabstimmung, die Konstellationen des wechselseitigen Verhandeln, betreffen alle Arten einer formalisierten Machthierarchie, wie sie im Rahmen von Organisationen durch rechtliche Regelungen institutionalisiert sind. (vgl. Lange/Schimank 2004, S. 21f.) Mit der Koordinationsart Verhandlung wird vor allem die Ergebnisseite einer Koordination beschrieben als eine durch bindende Vereinbarungen entstandene kollektive Handlungsfähigkeit, diese kann auch durch asymmetrische Machtausübung – etwa in Form von Hierarchie – entstehen (Brüsemeister 2007, S. 106). Für das System Schule ist hier nicht nur die Herstellung

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

kollektiver Handlungsfähigkeit zentral, sondern vor allem die Organisation der Lehr-Lernbeziehungen, neben den Organisationsstrukturen kommt also auch die Lehrerverberber mit ihrer Leistung im Interaktionsbereich hinzu (vgl. Brüsemeister 2007, S. 107).

##### **4.5 Fazit und Konsequenzen für das methodische Vorgehen**

Während die Instrumente der „Neuen Steuerung“ (s. Kapitel 3) auf Wettbewerb und Konkurrenz als Mechanismen zur Steigerung von Effizienz und Effektivität des öffentlichen Sektors setzen, stellen die Politikwissenschaften mit dem auf Ansätze Mitte der 1990er Jahre zurückgehenden Governance-Konzept dem eine Vielzahl von kombinierbaren Mechanismen der Handlungskoordination und der gesellschaftlichen Interdependenzbewältigung gegenüber. Das Governance-Verständnis bezieht sich auf einen „kontinuierlichen Prozess, durch den unterschiedliche kontroverse Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann“ und bedeutet „die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln.“ (van Ackeren/Klemm 2011, S. 120) Anders als die „Planung“ betont die Governance-Perspektive eine genuin politische Seite und ermöglicht, die Pluralisierung in der Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse analytisch nachzuvollziehen.

Der in der Bildungsplanung der späten 1960er Jahre fast omnipotent wirkende Staat wird zu einem – wenn auch einflussreichen – Akteur unter einer Vielzahl von Akteuren. Determinanten eines realistischen Steuerungskonzepts werden demnach durch eine Vielzahl von Steuerungsakteuren gebildet, deren Systeme und Subjekte Eigendynamiken mit der Folge einer Verschränkung und Verselbstständigung aufzeigen und Eigenlogiken folgen; die intentionale Gestaltung ist mit teils transintentionalen Ergebnissen in Form enttäuschter oder übertroffener Erwartungen, Fernwirkungen oder unerwarteten Nebenfolgen, strategischem Verberbergen bestimmter Wirkungen und Ziele durch eine Akteursgruppe, überraschende Konflikte und Kompromissen verbunden. Reformen im Bildungswesen dürften sich dann nicht als ein Umsetzen eines

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

durchdachten Plans, sondern als ein Bemühen, ein Ringen um eine Lösung erweisen.

Konzepte der Educational Governance zeigen Wirkungszusammenhänge zwischen der Makrosteuerung des Bildungswesens und der Mikroebene der einzelnen Akteure auf. Als zentrale Kategorien einer Educational Governance erweisen sich die Akteurskonstellation, das Mehrebenensystem sowie die Handlungskoordination, als Koordinationsmechanismen in Akteurskonstellationen kommen Beobachtung, Beeinflussung und Verhandlung mit ihren jeweiligen Interdependenzen zwischen den Akteuren hinzu. Die Modelle der Kopplung zwischen den Ebenen des Schulsystems und der Einzelschule, zu denen auch schulgesetzliche Initiativen gehören, können mithilfe des Governance-Ansatzes analysiert werden; während umstritten bleibt, ob Eigenständigkeit schulrechtlich „top down“ verordnet werden kann oder ob die Schulen durch andere Anreize zu größerer Selbstverantwortung geführt werden sollen, werden Effekte einer Steuerung über eine Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung oder über eine outputorientierte Schulentwicklung ambivalent bzw. kritisch betrachtet oder durch unbeabsichtigte Nebeneffekte relativiert. Als eine wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz von Reformen im Bildungswesen gilt die Übereinstimmung des Rechts mit gesellschaftlichen Werthaltungen; größere Abweichungen hingegen zwischen schulrechtlichen Bestimmungen und schulischer Realität lassen eher Zweifel an der Steuerungsfähigkeit des Schulwesens über rechtliche Vorgaben erkennen. Sofern das Schulsystem eher aus der Perspektive der Einzelschule analysiert wird, tritt die Rolle der Schulleitungen im Prozess der Schulentwicklung in den Vordergrund. Hier hängt das Gelingen von Schulreformen entscheidend von der passenden Kopplung von „oben“ und „unten“ ab.

Das aus der Organisationsforschung stammende Mehrebenenmodell kollektiv geteilter mentaler Modelle ermöglicht mit Blick auf die rollenspezifischen Einstellungen und Argumentationsmuster der Akteure der Schulverwaltung, der Schulleitungen und Lehrkräfte wesentliche Befunde der Analyse und Interpretation kommunikativer Konsense bzw. von

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

Implementierungsbrüchen, die auftreten, wenn ein angestrebter Konsens im Kommunikationsprozess zwischen den Akteuren der jeweiligen Ebenen nicht erreicht wird. In deren Folge werden gesetzliche bzw. administrative Bestimmungen von den Akteuren umgedeutet und nicht bzw. abweichend befolgt.

Das Modell der soziologischen Erklärung von Esser ermöglicht eine Erklärung kollektiver Phänomene durch Aggregation von Handlungsbeiträgen. Dass Akteure sich in einem wechselseitigen Prozess auf Strukturen beziehen, diese mit Handlungswahlen auch reproduzieren und dass diese Strukturen Restriktionen und Ressourcen vorgeben, die ihrerseits auf Handlungswahlen wirken, ist dabei grundlegend. Um zu ermitteln, ob und wie die Leitideen bildungspolitischer Reformen im Mehrebenensystem gefestigt sind und ob entsprechende Programme angenommen werden, also eine neue gefasste Institutionalisierung des Handelns erfolgt, ist zunächst auf die Logik der Situation, sodann auf die Logik der Selektion und anschließend auf die Logik der Aggregation abzustellen.

##### **4.5.1 Konsequenzen für das methodische Vorgehen**

Von den in diesem Kapitel beschriebenen Analysemöglichkeiten des Governance-Ansatzes soll der Zugriff auf die empirischen Informationen der geführten Interviews mit Hilfe des Mehrebenenmodells der kollektiv geteilten mentalen Modelle, focussiert auf die rollenspezifischen Argumentationsmuster und Einstellungen der Akteure, erfolgen. Dabei sollen die im Kapitel 6 zu beschreibende Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure der im Kapitel 5 ausgeführten Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen analysiert werden.

Die im Rahmen dieser Arbeit interviewten (vgl. Fischer 2018) Personen verfügen aufgrund ihrer Ausbildung und der beruflichen Position über die entsprechenden kognitiven, fachlichen und sprachlichen Voraussetzungen, entsprechende mentale Modelle zu konstruieren. Ferner können Ähnlichkeiten im beruflichen Erfahrungsraum, beispielsweise hinsichtlich der gemeinsamen Tätigkeiten oder vorgezeichneter Laufbahn- bzw. Karrierewege ebenso wie ein gemeinsamer Problemansatz als

#### 4. Der Governance-Ansatz und dessen Analysemöglichkeiten für Schulreformen

Voraussetzung für die Bildung eines kollektiv geteilten Modells durchweg angenommen werden. (vgl. Preuße/Zlatkin-Troitschanskaia 2008, S. 271)

Die in diesem Vorhaben betrachtete „Rechtsformreform“ der beruflichen Schulen Hamburgs und Schleswig-Holsteins fasst Steuerbarkeit des Bildungswesens mittels gesetzlich-administrativ eingeräumter Autonomieerweiterung auf. Dabei kann Steuerung eine Zustandsänderung, Steuerbarkeit eine Veränderbarkeit bedeuten (vgl. Zlatkin-Troitschanskaia 2006).

Die geführten Interviews werden qualitativ vor dem Hintergrund der intendierten Reformmaßnahmen analysiert. Dabei erfolgt eine Zuordnung in Detailfragen der jeweiligen Reform zu

- einem möglichen Konsens oder
- einer zu erwartenden Nicht- oder nicht ausreichenden Befolgung (Implementierungsbruch) oder
- einer möglichen erhöhten Akzeptanz (Implementierungsüberschreitung).

Aus der abstrahierten Gegenüberstellung der Zuordnung der analysierten Interviews werden Rückschlüsse auf die Wahrnehmung der befragten Akteure der Schulverwaltung, der Schulleitungen und der Lehrkräfte der Rechtsformreform der beruflichen Schulen Hamburgs und Schleswig-Holsteins gezogen.

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

### **5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen**

#### **5.1 Weiterentwicklung Beruflicher Schulen in Deutschland**

In der zweiten Hälfte der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts wurde eine Weiterentwicklung der beruflichen Bildung durch die Globalisierungsprozesse und die damit verbundenen Veränderungsprozesse in der Wirtschaft vorangetrieben. Etwa gleichzeitig setzte ein Trend zur Regionalisierung von Qualifizierung und Bildung unter dem Begriff „Lernende Region“ ein, der darauf abzielt, die Lernpotenziale der regionalen Akteure mit dem Ziel zu mobilisieren, einen Prozess der Selbstverantwortung und Selbstorganisation „von unten“ zu initiieren (vgl. Hövels/Kutscha 2001, S. 9ff., Marwede 2010, S. 2) Vor diesem Hintergrund griff die Arbeitsgruppe „Berufliche Aus- und Weiterbildung“ der BLK (Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung) die Weiterentwicklung der beruflichen Schulen auf und veröffentlichte 2001 nähergehende Entwicklungsvorschläge und Ideen (vgl. BLK 2001; Marwede 2010, S. 4). In Folge dieser Veröffentlichung veranstaltete die BLK Ende 2001 eine viel beachtete Fachtagung mit den Schwerpunkten Organisation, Personal und Rolle der beruflichen Schulen in Bildungsnetzwerken (vgl. BLK 2002), wobei durchaus unterschiedliche Interessensgruppen die Notwendigkeit der Weiterentwicklung Berufsbildender Schulen zu Kompetenzzentren unterstrichen haben (vgl. Marwede 2010, S. 4). Während der Begriff des Kompetenzzentrums von vielen Einrichtungen zur Charakterisierung eines Dienstleistungsprofils verwendet wird, nutzt der Arbeitskreis „Berufliche Aus- und Weiterbildung“ der BLK den Begriff als „Zielbegriff für ein innovatives System der berufsbildenden Schulen, das sie aus ihrer traditionell verfassten Struktur als ehemalige Lehranstalt „hinaus zu einem kundenorientierten berufspädagogischen Bildungsdienstleister führen“ (BLK 2003, S. 8) könnte.

Der entsprechende Arbeitskreis der BLK formulierte, ausgehend von der Auswertung der Tagung, einen Bericht zur „Weiterentwicklung berufsbildender Schulen als Partner in regionalen Berufsbildungsnetzwerken“ (BLK 2003). Der Arbeitskreis der BLK hat in dem genannten Bericht (vgl. S. 12-19) eine Reihe von Empfehlungen (vgl. auch Marwede 2010, S. 5) ausgesprochen: So sollten die Schulen Finanzhoheit und eine

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

eingeschränkte Personalhoheit erhalten, mit einem Personalkostenbudget arbeiten und Rücklagen bilden können, selbstständig und eigenverantwortlich Verträge abschließen, entsprechende Entscheidungsstrukturen, Aufsichtsgremien sowie ein System von Leistungsanreizen entwickeln und Führungsaufgaben zeitlich befristet übertragen können; Schulleiter/innen sollen Dienstvorgesetzte und die Rolle der Schulaufsicht neu definiert werden, im `Back Office´ sollte kaufmännisches und verwaltungstechnisches Personal eingesetzt werden; insgesamt sollen ein adäquates Bildungscontrolling und adäquate Steuerungsinstrumente eingeführt werden. Ferner sei zu prüfen, berufsbildende Schulen als Regiebetriebe oder rechtsfähige Anstalten öffentlichen Rechts zu organisieren, und regionale Berufsbildungsnetzwerke seien zur Gestaltung des Aus- und Weiterbildungsangebots zu bilden.

Als Zwischenbilanz der in den Ländern eingeleiteten Schulentwicklungsprozesse hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) auf Bitten des BLK-Arbeitskreises den 2006 veröffentlichten Forschungsbericht „Berufsbildende Schulen als eigenständig agierende lernende Organisationen“ (Becker/Spöttl/Dreher 2006) erstellen lassen, der die in allen Bundesländern – aber nicht in gleicher Intensität – vorhandenen Entwicklungsschritte der beruflichen Schulen hin zu mehr Eigenverantwortung und Selbstständigkeit dokumentiert.

### **5.2 Konzept des Stiftungsmodells und dessen Nachfolge eines landeseigenen Betriebes der Freien und Hansestadt Hamburg**

Ein wichtiges Feld der Hamburger Bildungspolitik im vergangenen Jahrzehnt bestand in der Erweiterung der Handlungs- und Verantwortungsspielräume aller öffentlichen Schulen. Die berufsbildenden Schulen erhielten mit dem „Projekt Reform der beruflichen Schulen“ (ProReBeS) zusätzlich eine auf Mitwirkung der Wirtschaft und Lernortkooperation abzielende Steuerung. Zuvor war das Vorgängermodell der Überführung der beruflichen Schulen in eine Stiftung (vgl. Meyer auf der Heyde 2004) unter anderem aus verfassungsrechtlichen Gründen verworfen worden (vgl. Sterzel 2005). Die Hauptzielsetzungen (vgl. Becker/Spöttl/Dreher 2006, S. 75) von ProReBeS lagen in

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

- der Verbindung der internen Organisations- und Entwicklungsprozesse mit einer weitgehenden Selbstverantwortung,
- einer neuen Gremienstruktur für den Bereich der erweiterten Berufsausbildung (Berufsschule und Berufsvorbereitung), die dem „Grundsatz der Gleichberechtigung von Staat und Wirtschaft“ (Becker/Spöttl/Dreher 2006, S. 75) folgen soll und
- der Schaffung einer neuen Rechtsform für das berufsbildende Schulwesen.

### 5.2.1 Vorgeschichte des Projekts

Seit Mitte der 90er Jahre versuchte die Handelskammer Hamburg, eine über den im Berufsbildungsgesetz definierten Auftrag einer bloßen für die Überwachung der Durchführung der betrieblichen Berufsbildung zuständigen Stelle hinausgehende größere Kompetenz in der Gestaltung der beruflichen Bildung Hamburgs zu erlangen (vgl. Meyer auf der Heyde 2004, S. 231). So wurden im Rahmen des Hamburger Bündnisses für Ausbildung vom Februar 1997 u.a. eine Flexibilisierung des Berufsschulunterrichts sowie eine Verkürzung der Unterrichtszeit durch Anrechnung schulischer Vorleistungen vereinbart, wofür im Gegenzug die Kammern und Arbeitgeberverbände eine Ausweitung des Ausbildungsplatzangebots in Hamburg erklärten. Insbesondere die Handelskammer wollte in diesem Zusammenhang eine Steuerungskompetenz erhalten. Man vereinbarte für alle zuständigen Stellen die Einsetzung jeweils eines Lenkungsausschusses, der die künftige Organisation des Berufsschulunterrichts zwischen den Lernorten Schule und Betrieb abstimmen sollte. Jeweils zwei Vertreter/innen der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der federführenden Behörde gehörten den drittelparitätisch besetzten Lenkungsausschüssen an. Um den hinsichtlich der Lernortkooperationen getroffenen Vereinbarungen des Bündnisses für Ausbildung Nachdruck zu verleihen, wurde von den Lenkungsausschüssen abgesehen und die Lernortkooperation verpflichtend in § 20 des 1997 verabschiedeten Hamburger Schulgesetzes (HmbSG) (§ 78a in der letzten Änderung vom 21.09.2010) normiert. Ende 2001 forderte die Handelskammer den Hamburger Senat auf, mit dem Dualen System konkurrierende

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

vollzeitschulische Bildungsgänge abzuschaffen, die verhinderten, dass Hamburger Jugendliche freie Lehrstellen nicht besetzen. In der Übertragung der Verantwortung für Berufliche Schulen auf die Wirtschaft sehe man ein probates Mittel, eine optimale Lernortkooperation sicherzustellen und Fehlentwicklungen zu vermeiden. Auch die Handwerkskammer forderte eine Überführung in die Trägerschaft der wirtschaftlichen Selbstverwaltung, sofern sich die Beruflichen Schulen nicht auf ihre originäre Aufgabe der beruflichen Erstausbildung konzentrierten (vgl. Meyer auf der Heyde 2004, S. 231f.).

Im Mai 2002 veröffentlichte der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (CDU/FDP/Schill-Partei) die wichtigsten Ergebnisse einer Klausurtagung, die im niedersächsischen Jesteburg stattgefunden hatte: Nach den `Jesteburger Beschlüssen` sollten die Beruflichen Schulen in Kooperation mit der Handelskammer und der Handwerkskammer in eine private Trägerschaft überführt werden. Die Behörde für Schule und Berufsbildung als Teil der Exekutive erarbeitete daraufhin entsprechende Organisationskonzepte (unter Federführung des damaligen Amtsleiters Achim Meyer auf der Heyde). Zunächst war die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts als Schulträgerin vorgesehen, was im Frühjahr 2003 der interessierten Öffentlichkeit bekannt gemacht wurde. Auf Initiative der Wirtschaft sollte eine Stiftung als Trägerin fungieren. Im Sommer 2003 begrüßten dann die Unternehmensverbände Hamburg/Schleswig-Holstein das vom damaligen Bildungssenator (Rudolf Lange (FDP)) zwischenzeitlich ins Leben gerufene Projekt „Reform der Beruflichen Schulen“, wobei es aus Sicht der Wirtschaft darum ging, möglichst schnell das staatliche System der Beruflichen Schulen der Hansestadt in eine Stiftung öffentlichen Rechts zu überführen. Projektgegner hingegen (GEW, GAL, SPD und einige schulpolitische Experten der CDU) befürchteten eine drohende Privatisierung der Beruflichen Schulen. Im Rahmen eines vornehmlich durch die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft organisierten breiten Widerstandes konstituierte sich Mitte Mai 2003 eine Volksinitiative mit dem Titel „Bildung ist keine Ware“. Die vom Oldenburger Hochschullehrer Dieter Sterzel rechtlich beratenden Initiatoren forderten die Bürger der Hansestadt auf, sich für einen Verbleib Hamburgs

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

staatlicher Beruflicher Schulen unter uneingeschränkter und unmittelbarer staatlicher Verantwortung und Leitung auszusprechen und die Bürgerschaft und den Senat aufzufordern, von der Übertragung der staatlichen Berufsschulen auf eine Stiftung oder einen anderen Träger abzu- sehen. Unterdessen legte die Behörde für Schule und Berufsbildung einen Referentenentwurf für ein Gesetz zur Errichtung einer Stiftung Berufliche Schulen in Hamburg und zur Änderung des Hamburgischen Schulgesetzes vor. Innerhalb der damaligen Koalitionsregierung (von CDU und Schill-Partei) war es jedoch insgesamt zu erheblichen Auseinandersetzungen mit der Folge von Neuwahlen gekommen, aus denen die Christdemokraten (unter Ole von Beust) mit absoluter Mehrheit hervorgingen und nun alleine die Landesregierung bildeten. Die Gesetzesentwürfe zur Reform der Beruflichen Schulen standen nun nicht mehr im Vordergrund, u.a. auch deshalb, weil es in dieser Zeit weitere, zum Teil heftig umstrittene Volksinitiativen bzw. –entscheide zur geplanten Privatisierung der Hamburger Wasserversorgung, zum Verkauf des Landesbetriebs Krankenhäuser und zur Reform des Hamburger Wahlrechts gab. Nach dem Zustandekommen zweier Volksbegehren zur Verhinderung der Privatisierung der Beruflichen Schulen und der Wasserwerke, in deren Folge nun Volksentscheide hätten erfolgen können, reagierte die Bürgerschaft im November 2004 mit einem Beschluss (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2004), nach dem die Wasserversorgung in öffentlicher Hand bleiben und das Berufsschulwesen ohne Übertragung auf eine Stiftung oder andere Träger reformiert werden sollte (vgl. Schwarz 2006, S. 6f.).

### **5.2.2 Projekt Reform der Beruflichen Schulen in Hamburg**

Der Beschluss der Bürgerschaft vom November 2004 ersuchte den Senat, ein Konzept zur Reform der Beruflichen Schulen Hamburgs gemäß eines Eckpunktepapiers zu erarbeiten. Diese Eckpunkte sahen unterschiedliche Konzepte für die Bildungsgänge der dualen Ausbildung und der Berufsvorbereitung (Abteilung I) einerseits sowie die weiteren vollzeitschulischen Bildungsgänge (Abteilung II) andererseits vor. Für die Abteilung I wurde eine gleichberechtigte Teilhabe von Wirtschaft und

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

Staat unter Beibehaltung des Grundsatzes der staatlichen Gesamtverantwortung, für die Abteilung II die alleinige Verantwortung durch den Staat vorgeschrieben. Vorgesehen war ferner die Gründung eines Landesinstituts für Berufsbildung als übergeordnete Steuerungsebene, dessen Leitungsgremium, das Kuratorium, die grundlegenden Entscheidungen möglichst nach dem Konsensprinzip treffen sollte (vgl. Schwarz 2006, S. 6f.). Das Kuratorium umfasst zwölf Sitze, wovon sechs Sitze mit Repräsentanten verschiedener staatlicher Behörden und weitere sechs Sitze von Vertretern von Unternehmensverbänden und Innungen besetzt werden, zwei Vertreter der Gewerkschaften waren „beratend“ vorgesehen. Infolge des Beschlusses zur Reform der Beruflichen Schulen hat die Bildungsbehörde im März 2005 eine Einsetzungsverfügung für das Projekt „ProReBeS“ erlassen (BSB 2005). Gerade dieser stärkere Einfluss der Wirtschaft auf die berufliche Bildung ist Anlass für Bedenken und Kritik gegenüber dem nicht unumstrittenen (vgl. Bündnis 90/Die Grünen GAL-Hamburg 2006) Reformvorhaben.

„Hauptziel des Projekts ist eine Qualitätsverbesserung der beruflichen Bildung an Hamburger Schulen, die in Bezug auf einen erweiterten Bereich der Berufsausbildung auf einer echten Partnerschaft zwischen der Wirtschaft mit ihren Ausbildungsbetrieben und dem Staat mit seinen beruflichen Schulen beruht.“ (BSB 2005, S. 1)

Ferner werden die folgenden weiteren Projektziele genannt:

- „Steigerung von Qualität und Effizienz sowie der curricularen Aktualität der dualen Berufsausbildung,
- stärke Hereinnahme der Wirtschaft in die Verantwortung zur Erhöhung der Ausbildungsneigung der Wirtschaft und Akzeptanz schulischer Ausbildungen,
- Aufbau des Hamburger Instituts für Berufliche Bildung (HIBB) als Steuerungs- und Serviceinstitut,
- Nutzung positiver Effekte durch weitgehende Verlagerung der Eigenverantwortung für Qualität, Personal, Sachmittel und Organisation auf die Ebene der Schule,

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

- Einführung von institutionalisierter interner Evaluation von Unterricht und Schule sowie externer Schulinspektion zur nachhaltigen Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Unterricht und Schule,
- Weiterentwicklung der vollzeitschulischen Berufsfachschulen im Hinblick auf eine bessere Steuerung der Schülerströme, eine Verbesserung der Anschlussfähigkeit, eine Erhöhung der Abschlussquoten, bessere Chancen auf dem Ausbildungs- bzw. Arbeitsmarkt sowie eine Steigerung der Chancen auf Anrechnung von in vorherigen Bildungsgängen erworbenen Kompetenzen,
- Weiterentwicklung der Berufsvorbereitungsschule im Hinblick auf eine bessere Anschlussfähigkeit für Schüler der Sekundarstufe I durch begleiteten Übergang, flexiblere Fördermöglichkeiten zur Erhöhung der Erfolgsquoten, Steigerung der Akzeptanz der BVS-Qualifizierungen auf dem Ausbildungs- bzw. Arbeitsmarkt sowie die Einführung der BAV (Berufsausbildungsvorbereitung) mit „Qualifizierungsbausteinen“. (BSB 2005, S. 1)

Zur Zielerreichung wurden insgesamt 12 Teilprojektgruppen eingerichtet, in denen Fachleute aus den Schulen, der Bildungsbehörde und der Wirtschaft gemeinsam Entscheidungsvorlagen erarbeiteten.

Das Projekt begann Anfang März 2005 und endete mit der Entscheidung der Leitung der Hamburger Bildungsbehörde „über die künftige Struktur der beruflichen Schulen, spätestens am 31. Dezember 2006.“ (BSB 2005, S. 3) Für die Projektlaufzeit wurden folgende Gremien eingerichtet:

- Auftraggeber – der Staatsrat der Behörde für Schule und Berufsbildung,
- Lenkungsgruppe mit der Aufgabe der strategischen Projektsteuerung, der Festlegung der Teilziele sowie der Formulierung konkreter Empfehlungen zur operativen Umsetzung einzelner Reformschritte an die Leitung der Behörde für Schule und Berufsbildung. Mitglieder der Lenkungsgruppe sind

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

- der Vorsitzende – Staatsrat der Behörde für Schule und Berufsbildung –
- der ständige Vertreter – der Leiter des Amtes für Bildung
- der Projektleiter
- der Leiter des Amtes für Verwaltung
- 2 Schulleiter/innen
- 6 Mitglieder aus der Wirtschaft (vgl. BSB 2005, S. 3).

Der Projektgruppe gehören die Leiter/innen der insgesamt 12 thematisch gebildeten Teilprojektgruppen an, die sich mit umfassenden Reformelementen, vom Qualitätsmanagement bis hin zur Budgethoheit, von der Umgestaltung der teilqualifizierenden Berufsfachschule bis hin zu neuen Formen der Steuerung beruflicher Schulen, beschäftigten. Ab dem Sommer 2005 sollten „entscheidungsfähige Projektelemente“ (Schopf 2005) vorgelegt werden.

Mitte 2005 berichtet der Senat der Bürgerschaft über den planmäßigen Fortgang des Projekts ProReBeS und benennt vier berufsbildende Schulen, die den Reformansatz in einer Vorlaufphase im Schuljahr 2005/06 erproben (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt 2005). Bereits Anfang 2006 stellt der für das berufsbildende Schulwesen in Hamburg verantwortliche Aufsichtsbeamte der Behörde für Schule und Berufsbildung fest, dass die Reform „von der Konzeption her weitgehend fertig“ (Schopf 2006) ist und jetzt realisiert werden könne, was für die Gestaltung der Bildungsgänge ebenso wie für die Rechtskonstruktion gelte. Mit der folgenden Schulrechtsreform (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt 2006) kommen auch im Zusammenhang mit der schulformübergreifenden selbstverwalteten Schule (vgl. BSB 2006) mehrere Veränderungen auf die Beruflichen Schulen Hamburgs ab dem Schuljahr 2006/07 zu (vgl. auch Kästner 2006):

- Ziel- und Leistungsvereinbarungen: Sie stellen einen Bezug her zum für alle Hamburger Schulen geltenden Orientierungsrahmen Schulqualität und werden zwischen dem Schulleiter bzw. der Schulleiterin und der zuständigen Schulaufsicht geschlossen. Jeweils zum Schuljahresende berichten die Schulen über den Grad

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

der Zielerreichung, was nach Prüfung durch die Schulaufsicht in Zielklärungsgesprächen zwischen Schulleitung und Schulaufsicht zu einer Fortsetzung bzw. Erweiterung der Ziel- und Leistungsvereinbarungen führt.

- Schulinspektion: Regelmäßige Schulinspektionen sollen als Form externer Evaluation die vorgesehene interne Evaluation ergänzen und den Schulen Erkenntnisse über die Qualität ihrer Arbeit liefern und Impulse zur Weiterentwicklung geben. Mittelfristig sollen die 46 beruflichen Schulen in einem Rhythmus von vier Jahren inspiziert werden (vgl. Grell 2007, S. 9).
- Veränderte Rolle der Schulleitungen: Für die Funktionstüchtigkeit und Weiterentwicklung der Schule trägt der Schulleiter bzw. die Schulleiterin die Letztverantwortung. Er/Sie ist Vorgesetzte/r aller in der Schule tätigen Personen und übt die Dienstaufsicht in laufenden Angelegenheiten aus.
- Einrichtung schulischer Personalräte: Die Schulen werden Dienststellen im Sinne des Personalvertretungsrechts. Sowohl das pädagogische als auch das nicht-pädagogische Personal wird durch schulische Personalräte vertreten, ein Gesamtpersonalrat wird für übergeordnete Belange eingeführt.
- Schulvorstände: Sowohl die Schulkonferenz als bisher oberstes Beschluss- und Beratungsgremium der schulischen Selbstverwaltung als auch das Gremium des Schulbeirats werden durch schulformbezogene Schulvorstände in Verbindung mit der bereits 1997 eingeführten Kodifizierung der Lernortkooperation (Besonderheiten der Schulverfassung an beruflichen Schulen, §§ 76-78a HmbSG, s. Auszug aus dem Hamburgischen Schulgesetz 2010 im Anhang) ersetzt (vgl. Kästner/Arndt 2007, S. 25; Becker/Spöttl/Dreher 2006, S. 75).

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

**Tabelle 3: Schulvorstände an den öffentlichen Beruflichen Schulen Hamburgs**

Berufsschule, Berufsvorbereitung, vollqualifizierende sozialpädagogische Bildungsgänge	Alle anderen Bildungsgänge
<b>Schulvorstand I</b>	<b>Schulvorstand II</b>
4 Schulvertreter (davon ein Vertreter der Schulleitung)	4 Schulvertreter (davon ein Vertreter der Schulleitung)
4 Vertreter der Wirtschaft	1 Schülerrat
1 Schülerrat <sup>1)</sup>	1 Elternrat
1 Elternrat <sup>1)</sup>	
2 Vertreter <sup>1)</sup> der zuständigen Fachgewerkschaften	

<sup>1)</sup> bei Entscheidungen über grundlegende Ziele sowie wirtschaftliche Angelegenheiten nicht voll stimmberechtigt

Der Schulvorstand I wurde an allen öffentlichen Beruflichen Schulen eingerichtet, während der Schulvorstand II an drei Schulen nicht gebildet werden konnte, an denen die hierfür notwendigen Bildungsgänge nicht vorhanden sind. Zwischen dem Oktober und Ende Dezember 2006 haben sich 75 % der Schulvorstände für eine Amtszeit von drei Jahren konstituiert (vgl. Kästner/Arndt 2007, S. 26).

Die mindestens zweimal im Schuljahr (§ 78 Abs. 1 HmbSG) tagenden Schulvorstände entscheiden auf der Grundlage von Vorlagen der Schulleitung über die mittel- und langfristige bedeutsamen grundlegenden Ziele sowie wirtschaftlichen Angelegenheiten. Hierzu gehören

- „die Ziele, Schwerpunkte und Organisationsformen der pädagogischen Arbeit im Rahmen eines Qualitätsmanagementsystems,
- die Ziel- und Leistungsvereinbarung,

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

- die Grundsätze für die Verwendung der Personal- und Sachmittel im Rahmen ihrer Zweckbestimmung sowie über die Grundsätze der Beschaffung und Verwaltung der Lernmittel,
- den Wirtschaftsplan,
- den Jahresbericht.“ (§ 76 Abs. 3 HmbSG)

### 5.2.3 Hamburger Institut für Berufliche Bildung

Die Steuerung und Weiterentwicklung, Beratung und Unterstützung des berufsbildenden Schulwesens erfolgt durch das zum 01. Januar 2007 gegründete Hamburger Institut für Berufliche Bildung (HIBB). Das Institut bleibt Bestandteil der staatlichen Verwaltung und unterliegt somit der unmittelbaren Staatsaufsicht. Die Gründung des HIBB ist wesentlicher Baustein der Reform der Beruflichen Schulen Hamburgs; sie traf zeitgleich mit der Änderung des Hamburgischen Schulgesetzes zusammen, das für alle Schulen Hamburgs mit umfangreichen Reformen mit dem Ziel der Qualitätssteigerung durch Stärkung der Selbstständigkeit verbunden ist (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt 2006, S. 18ff., Prognos 2011, S. 21). Neben der Qualitätsverbesserung sollte mit der HIBB-Gründung auch die Steuerung der beruflichen Bildung optimiert werden. Dabei sollte unter Beibehaltung der staatlichen Steuerungshoheit des Senats und der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) die Partnerschaft und gegenseitige Verantwortung von Staat und Wirtschaft intensiviert („horizontale Kooperation“ (Prognos 2011, S. 21)) und Aufgaben und Zuständigkeiten innerhalb des Gesamtsystems der beruflichen Bildung zur Stärkung der Eigenverantwortung der Beruflichen Schulen verlagert werden („vertikale Kooperation“ (ebd.)) und ein effizientes Organisationsmodell zur zielgerichteten Wahrnehmung dieser Kooperationen aufgebaut werden („Kooperationsmodell Gesamtsystem“ (ebd.)). Anstelle der ehemals zuständigen BSB organisiert und steuert die HIBB-Zentrale den Gesamtprozess unter Einbeziehung aller relevanten Partner. Einem Senatsbeschluss folgend (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt 2006) wurden die Aufgaben der beruflichen Bildung aus der bisherigen Abteilung Berufs- und Weiterbildung der BSB zum 01. Januar 2007 auf einen Landesbetrieb nach § 26

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

Landeshaushaltsordnung (LHO) in Form des HIBB übertragen. Landesbetriebe haben einen Wirtschaftsplan aufzustellen, der dem Haushaltsplan des Landes als Anlage beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen ist. Planstellen sind im Stellenplan nach Besoldungsgruppen und Amtsbezeichnungen auszubringen, andere Stellen als Planstellen nachrichtlich auszuweisen (§ 26 Abs. 1 LHO). Der Landesbetrieb HIBB ist wirtschaftlich und organisatorisch selbstständig, bleibt aber ein rechtlich unselbstständiger Teil der Hamburger Verwaltung. Mit der Rechtsform eines Landesbetriebs werden die inhaltlichen Ziele des HmbSG und die steuerungspolitischen Zielsetzungen unter Wahrung des staatlichen Rechts auf Letztentscheidung verbunden, nachdem das zuvor vom Senat präferierte Stiftungsmodell insbesondere wegen der fehlenden staatlichen Letztverantwortung abgelehnt worden war. Seit Jahren stellen Landesbetriebe nach § 26 LHO in der Hamburger Landesverwaltung eine anerkannte organisatorische Gestaltungsmöglichkeit in verschiedenen Behörden Hamburgs dar. So wurden beispielsweise 1985 und 1990 Landesbetriebe im Bildungs- bzw. Erziehungsbereich in Gestalt des Landesbetriebs Erziehung und Berufsbildung und der Volkshochschule und vor allem 2003 bis 2007 eine große Zahl von Landesbetrieben, beispielsweise das Planetarium, der Rathaus-Service und auch das HIBB gegründet. Da ein Landesbetrieb ein unselbstständiger Teil der Landesverwaltung ist, gilt die Reorganisation einer bestehenden Landesbehörde in einen Landesbetrieb nicht als Privatisierung. Die Vorgaben nach § 26 LHO stellen insbesondere ein transparentes Handeln nach Wirtschaftlichkeitskriterien in den Vordergrund. Während sich bei der Mehrzahl der Hamburger Landesbetriebe Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Serviceorientierung entsprechend den Anforderungen der LHO auch in den Gründungszielen wiederfinden, weisen das HIBB und die Hamburger Volkshochschulen darüber hinausgehende fachlich-inhaltliche Ziele auf. Die Serviceorientierung der Landesbetriebe soll durch eine gebührenfinanzierte Betreuung der Kunden erreicht werden, womit die Landesbetriebe ihre eigene Finanzierung sichern sollen, wobei in vielen Fällen eine Subvention durch die Hansestadt Hamburg gewährt wird. Demgegenüber ist das HIBB der einzige Landesbetrieb, dessen Einnahmen nicht in

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

Gänze oder teilweise beitragsfinanziert sind. Zwar weisen fast alle Hamburger Landesbetriebe ein Zielbild auf, jährliche Ziel- und Leistungsvereinbarungen – beim HIBB beispielsweise mit der Behörde BSB getroffen – werden nicht übergreifend für die Steuerung der Landesbetriebe genutzt. Während die durchschnittliche Mitarbeiterzahl der Hamburger Landesbetriebe bei etwa 450 liegt, ist das HIBB-System mit über 3.000 Beschäftigten der mit Abstand größte Hamburger Landesbetrieb. Ferner ist das HIBB der einzige Landesbetrieb Hamburgs, der auch ministerielle Aufgaben wahrnimmt (vgl. Prognos 2011, S. 24, 72).

Das HIBB ist im Wesentlichen mit der Umsetzung der Reform ProReBeS befasst. In das HIBB integriert wurden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ehemaligen Abteilung B5 der Behörde für Schule und Berufsbildung sowie Teilbereiche der IuK-Dienste, des Rechnungswesens, der Personalsachbearbeitung sowie ein Beratungsteam des Schulinformationszentrums und die regionalen Unterstützungs- und Beratungsstellen für berufliche Schulen (vgl. Thönicke 2007). Drei Abteilungen nehmen die Kernaufgaben des HIBB wahr:

- Steuerung und Beratung (HI 1)
- Schulentwicklung und Bildungsplanung (HI 2)
- Personal- u. Serviceabteilung (HI 3)

Neben Aufgaben der außerschulischen Bildung (§ 85 Abs. 3 HmbSG) und ministeriellen Aufgaben (§ 85b Abs. 2 HmbSG), die dem HIBB nach dem Hamburger Schulgesetz außerdem übertragen werden können, sind die wesentlichen Aufgaben des HIBB die folgenden (vgl. § 85b Abs. 1):

- Wahrnehmung der Rechts- und Fachaufsicht
- Dienstaufsicht über die Schulleiter/innen
- Unterstützung und Beratung der Beruflichen Schulen
- Abschluss der Ziel- und Leistungsvereinbarung mit der zuständigen Behörde
- Steuerung der Beruflichen Schulen über Ziel- und Leistungsvereinbarungen, kontinuierliche Qualitätsentwicklung, Clearingstellen, Berichtswesen und Controlling

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

- Aufstellung des Wirtschaftsplans sowie Verteilung der einzelnen Budgets auf die Beruflichen Schulen
- Vorschläge an den Präses der zuständigen Behörde für die Bestellung zum/zur Schulleiter/in und sonstiger Leitungsmitglieder
- Beratung für Schüler/innen, Eltern und Lehrer/innen

Geschäftsführung und Kuratorium (vgl. § 85c HmbSG) bilden die Organe des Instituts. Während der Geschäftsführung die operative Verantwortung obliegt, berät das Kuratorium die Geschäftsführung in Angelegenheiten der beruflichen Bildung und fasst Beschlüsse zum erweiterten Bereich der Berufsausbildung, also der Berufsschule und der Berufsvorbereitung, Vorschläge zur Verteilung des Globalhaushaltes und zur Ernennung von Schulleitungen (vgl. § 85d HmbSG). Neben sechs staatlichen Vertreterinnen oder Vertretern sind sechs weitere Vertreterinnen bzw. Vertreter der Wirtschaft, also der zuständigen Stellen im Sinne des Berufsbildungsgesetzes, im Kuratorium stimmberechtigt. Zwei Vertreterinnen bzw. Vertreter der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften hingegen gehören dem Kuratorium nur mit beratender Stimme an.

Mit der Verlagerung von Verantwortungen und Kompetenzen auf die Einzelschule im Rahmen der Reform ProReBeS wird eine Verringerung bürokratischer Abläufe sowie ein effizienter Ressourceneinsatz intendiert. Sämtliche berufliche Schulen, die gemeinsam mit dem HIBB einen Betrieb nach LHO bilden, sollten daher aus Sicht des Jahres 2006 langfristig im Rahmen eines Transformationsprozesses selbst die Rechtsform eines Landesbetriebes nach LHO annehmen. Als Voraussetzungen hierzu galten effektive Steuerungs- und Feedbacksysteme, Führungskompetenz der Leitung sowie die Einführung von kaufmännischem Rechnungswesen und wirtschaftlicher Planung (vgl. Kästner 2006, S. 17f.) Die ursprüngliche Absicht, auch die Beruflichen Schulen selbst nach einem solchen „Transformationsprozess mit Zeitvorgaben zur eigenständigen LHO-Organisation von Einzelschulen“ in die Rechtsform eines landeseigenen Betriebes zu überführen (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt 2006, S. 21), wurde nicht weiter verfolgt. Dass manche Dinge mehr Kraft und Zeit kosten, als im Vorhinein vermutet wurde und noch Vieles

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

im Aufbau sei, teilt der Geschäftsführer des HIBB im Jahr 2008 mit (vgl. Benzel 2008).

Die Historie des HIBB lässt sich in drei Phasen gliedern (vgl. Prognos 2011, S. 25ff.):

- 2004 bis 2006: Konzeptionsphase

Kontroverse öffentliche Diskussionen mündeten in einer Ablehnung des Stiftungsmodells und einer Neuausrichtung der Organisations- und Rechtsform. Gleichzeitig wurde der Prozess der Schulreform inhaltlich entwickelt und mit der Änderung des HmbSG umgesetzt.

- 2007 bis Mitte 2008: Gründungsphase

Entsprechend dem Senatsbeschluss (DS 18/3780) wurden aus der Abteilung Berufs- und Weiterbildung (der BSB) die Aufgaben der beruflichen Bildung auf einen Landesbetrieb gemäß § 26 LHO übertragen; die Gründung des HIBB als hierfür zuständige Institution erfolgte zum 01.01.2007, der Landesbetrieb HIBB bleibt jedoch als organisatorisch und wirtschaftlich selbstständige Einheit rechtlich ein unselbstständiger Teil der Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg. (vgl. Prognos 2011, S. 22) Die mit der Gründung einhergehenden organisatorischen und inhaltlichen Herausforderungen, beispielsweise die Schnittstellenproblematik, die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens, wurden durch Schwierigkeiten auf der Geschäftsführungsebene überlagert. Ein rascher Wechsel auf dieser Ebene beeinträchtigte die Arbeit an inhaltlichen Fragestellungen.

- Ab Mitte 2008: Konsolidierung

Die erforderliche Entwicklungsarbeit im Gesamtsystem erfolgte nach Besetzung einer neuen kommissarischen Geschäftsführung. Die Übertragung der Funktion des Haushaltsbeauftragten im 4. Quartal 2008 von der BSB auf das HIBB war hier ein wesentlicher Schritt.

Die mit der Evaluation des HIBB von der BSB (Behörde für Schule und Berufsbildung) beauftragte Prognos AG resümiert, dass mit der Neuaufstellung der beruflichen Bildung in Hamburg ein „deutlicher Schritt zur Stärkung der Selbstständigkeit der Schulen“ (Prognos 2011, S. 2.)

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

unternommen worden sei, neue Prozesse und Instrumente wie die Ziel- und Leistungsvereinbarungen seien zur Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen Schulen und der HIBB-Zentrale eingeführt, jedoch als Steuerungsinstrumente noch nicht konsequent anerkannt und umgesetzt worden. (vgl. Prognos 2011, S. 2.)

Solange Strukturen, Rollen, Aufgaben und Schnittstellen klar geregelt seien, funktioniere die Zusammenarbeit zwischen der Zentrale des HIBB und der Behörde gut, ein Problemfeld liege zwischen beschlossenen Dezentralisierungen und vorhandenen Zentralisierungstendenzen, wobei der Landesbetrieb HIBB mehr Eigenständigkeit bekommen wolle (vgl. Prognos 2011, S. 3.). Insgesamt, so eine Analyse der Aufgaben und Personalaufwände durch die Prognos AG, verwende die HIBB-Zentrale die Personalressourcen sachgerecht, wenn auch die Zuweisung einzelner Aufgaben auf jeweilige kleinere Referate wegen einer geringen Führungsspanne in Teilen als problematisch bewertet wird. (vgl. Prognos 2011, S. 55)

Umstritten jedoch sei die Zusammenarbeit zwischen dem HIBB und der Wirtschaft, konkretisiert in den zuständigen Stellen gemäß BBiG. Die Arbeitnehmervertreter/innen seien nicht in gleicher Weise wie die Arbeitgeber in die Gremien des HIBB eingebunden, das Kuratorium sei entsprechend der Vorgaben gebildet worden und setze die zugewiesenen Aufgaben um. Wegen der besonderen Rechte des Präses der BSB sei die Letztverantwortung und Entscheidungshoheit des Staates auf dem Gebiet der beruflichen Bildung gesichert, so ein weiteres Resümee der Prognos AG (2011, S. 3).

### **5.3 Konzept der rechtsfähigen Anstalten des Landes Schleswig-Holstein**

Mit dem Projekt „Weiterentwicklung der beruflichen Schulen zu Regionalen Berufsbildungszentren (RBZ)“ hat Schleswig-Holstein ein weitreichendes Programm zur Weiterentwicklung seiner beruflichen Schulen entworfen, in dessen Rahmen die Schulträger die berufsbildenden Schulen in rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts mit einem eigenen Verwaltungsrat und einer durch die Schulleitung wahrgenommenen

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

Geschäftsführung umwandeln können (s. auch „Zeitschiene“ des RBZ-Projekts 1998 bis 2005 im Anhang). Einige später im Schleswig-Holsteinischen Schulgesetz (s. Auszug aus dem SH SchulG 2007 im Anhang) aufgenommene Elemente wurden bereits in der Konzeptstudie zugrunde gelegt: Neben dem Status der rechtsfähigen Anstalt, der Einrichtung der Organe der Geschäftsführung, des Verwaltungsrats und einer Gewährträgersversammlung, der Finanzverfassung und den Grundsätzen der Finanzierung sowie der Schulaufsicht werden folgende Aufgabenbereiche genannt (vgl. MBWFK 2001):

Aufgabenbereiche der Regionalen Berufsbildungszentren (RBZ-Konzeptstudie)

### **Pädagogischer Bereich**

- Erfüllung aller schulgesetzlichen Aufgaben einer beruflichen Schule
- Entwicklung von Lehrgangs- und Unterrichtskonzepten
- Bildungsberatung
- Ausbau internationaler Beziehungen
- Angebot von Fort- und Weiterbildung in Zusammenarbeit mit regionalen Bildungsträgern sowie Angebot eigener Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen

### **Dienstleistungsbereich**

- Vermietung von Räumen
- Zur Verfügung stellen von Lehrkräften an Dritte bzw. deren Einsatz in eigenen Fort- und Weiterbildungsangeboten

### **Kaufmännischer Bereich**

- Personalbewirtschaftung
- Marketing und Controlling
- Sachmittelverwaltung

### **Bauunterhaltung und Gebäudebewirtschaftung**

### **Qualitätsmanagement**

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

Von August 2002 bis Juli 2006 haben sich neun kommunale Schulträger und vierzehn berufsbildende Schulen an der Erprobung beteiligt, für sie galt im Schuljahr 2006/07 die Rechtsgrundlage der Erprobungsphase bis zum Inkrafttreten des Schulgesetzes im August 2007 weiter. Die erforderliche enge Abstimmung zwischen Schulen, Schulträgern, den beteiligten Ministerien, Verbänden und Organisationen in der Erprobungsphase erfolgte durch eine Steuerungsgruppe „AG RBZ“.

Durch Erlasse vom September 2002 und November 2004 wurden die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, um Elemente einer rechtsfähigen Anstalt zu erproben (vgl. MBWFK 2002, MBWFK 2004b):

- Neue schulische Organisationsformen im Rahmen eines Schulversuchs (nach § 10 SchulG)
- Entscheidung über Bildungsgänge, die Besetzung von Funktionsstellen
- Abschluss von Verträgen
- Delegation von Personalführungsaufgaben an Abteilungsleitungen
- Bewirtschaftung von Landesmitteln über ein kommunales Girokonto
- Ausweitung von „Geld statt Stellen“
- Budgetverwaltung

Das dritte Erprobungsjahr bis zum Schuljahreswechsel 2005 stand im Zeichen einer Erprobung einer geeigneten Rechtsform eines künftigen RBZ. Neben der rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) wurden auch der Regie- bzw. kommunale Eigenbetrieb, die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) bzw. gemeinnützige GmbH sowie die Stiftung des öffentlichen Rechts geprüft. Nach Meinung aller Projektbeteiligten wurde die AöR in kommunaler Trägerschaft „als für die Arbeit der berufsbildenden Schulen als RBZ besonders geeignet“ eingeschätzt. (MBWFK 2004a, S. 8). Die RBZ sollen auch künftig in der Trägerschaft der Kreise und kreisfreien Städte stehen. Anders als die bisherige Rechtsform der nicht rechtsfähigen Anstalt des Schulträgers ermöglicht

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

die AöR den berufsbildenden Schulen Entwicklungspotenziale zu erschließen, indem die Schulen Verträge mit regionalen Partnern, beispielsweise den Kammern, Betrieben, kooperierenden (Fach-)Hochschulen, eigenständig abschließen können.

Der Verwaltungsrat wird durch den Schulträger zusammengesetzt, ihm können auch jeweils ein stimmberechtigtes Mitglied der Arbeitnehmer und Arbeitgeber angehören. Mit beratender Stimme kann die Schulaufsicht an den Sitzungen des Verwaltungsrates teilnehmen.

Innerhalb des Projektes erarbeiteten 14 Projektschulen Lösungen für folgende Erprobungsfelder, die hinsichtlich der Rechtsumwandlung von Bedeutung sind (vgl. Becker/Spöttl/Dreher 2006, S. 88):

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

**Tabelle 4: Erprobungsfelder von RBZ-Projektschulen**

Erprobungsfeld	Schwerpunkt
Unterrichtsgestaltung und -organisation	Teamentwicklung
Organisationsentwicklung	Qualitätsmanagement; Abteilungsleiter als Führungskräfte
Organisationsstruktur	Gremienstruktur; Rechnungswesen
Weiterbildungsfähigkeit	Entwicklung von Angeboten in Abstimmung mit regionalen Partnern
Kooperation	Kooperation mit anderen Schulen und Weiterbildungsträgern

Mit dem auch die Durchführungsbestimmungen enthaltenden RBZ-Erlass (MBWFK 2002) sowie dem Erweiterungserlass (MBWFK 2004) erhielten die Projektschulen die Befugnisse, die mit dem Inkrafttreten des neuen Schulgesetzes für alle 39 beruflichen Schulen des Landes gelten. Im Jahr 2006 wurde mit einem auf berufsbildende Schulen abgestimmten Verfahren die „Externe Evaluation im Team – BS“ eingeführt (vgl. Becker/Spöttl/Dreher 2006, S. 88), deren Erkenntnisse in dem „Qualitäts- handbuch für die Arbeit an berufsbildenden Schulen in Schleswig-Holstein“ (MBF 2008) Berücksichtigung fanden. Der staatliche Bildungsauftrag, im Schulgesetz des Landes Schleswig-Holstein konkretisiert, bleibt weiterhin Kernaufgabe der berufsbildenden Schulen des Landes, das Beamten- und Laufbahnrecht und die Mitwirkung der Lehrkräfte, Eltern, Schülerinnen und Schüler bleiben auch für RBZ gültig (vgl. Karpen 2007, S. 46). Indem den Schulen weitergehende Selbstständigkeit und eine größere Eigenverantwortung übertragen wird, sollen sie in die Lage versetzt werden, die Unterrichtsqualität kontinuierlich zu verbessern, sich rasch an die Anforderungen der Wirtschaft anzupassen und das regionale Berufsbildungsangebot in Partnerschaft mit Unternehmen und Bildungsträgern mitzugestalten. RBZ sind daher rechtlich und wirtschaftlich selbstständige Bildungsunternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Neben der Qualitätssteigerung sollen die knappen Ressourcen einen

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

möglichst optimalen Einsatz finden. „Bei gleichem Einsatz sollen mit effizienteren Maßnahmen mehr junge Menschen qualifiziert werden.“ (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2005, S. 3) Ferner sollen die RBZ Lernprozesse gestalten, die eigenverantwortliches und selbstbestimmtes Lernen fördern.

Nach weitgehend positiver Erfahrung der Erprobungsphase (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2006) erhalten mit dem Schulgesetz 2007 alle Kommunen die Option zur Errichtung von RBZ als rechtsfähige Anstalt.

Die RBZ bilden mittlerweile die Mehrheit der öffentlichen berufsbildenden Schulen in Schleswig-Holstein. In 10 der 15 schleswig-holsteinischen Kreisen und kreisfreien Städten gibt es mittlerweile 18 RBZ, die aus 24 Berufsbildenden Schulen (BBS) hervorgegangen sind; dabei fusionierten in vier Fällen jeweils zwei BBS zu einem RBZ, in einem Fall fusionierten drei BBS zu einem RBZ. (vgl. Ramboll 2014, S. 10, s. auch „Übersicht über die Standorte von RBZ und BBS in Schleswig-Holstein“, Anlage 16)

Dementsprechend folgt die Gremienstruktur der RBZ den Vorschriften einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts. Als Organe sind die Geschäftsführung und der Verwaltungsrat zwingend vorgesehen. Die Geschäftsführung besteht aus dem Schulleiter bzw. der Schulleiterin und gegebenenfalls weiteren Personen, z.B. einem Verwaltungsleiter bzw. einer Verwaltungsleiterin, wobei der/die Schulleiter/in den Vorsitz übernehmen. Der Verwaltungsrat hingegen wird vom Schulträger bestimmt, wobei jeweils mindestens ein Vertreter der Sozialpartner zu benennen und die Stimmenmehrheit des Schulträgers in jedem Fall sicherzustellen ist. Die Aufgaben der bisherigen schulischen Gremien, sofern sie nicht Aufgaben des Verwaltungsrates, der Geschäftsführung oder von Klassenkonferenzen sind, werden von Bildungsgang- und pädagogischen Konferenzen übernommen. Für das RBZ kann der Schulträger einen Beirat einrichten, der beispielsweise mit Vertretern allgemeinbildender Schulen, der Hochschulen und der Wirtschaft besetzt sein kann, um die Geschäftsführung vor allem hinsichtlich des schulischen Bildungsangebotes und der Weiterentwicklung des RBZ zu beraten.

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

Insbesondere vor dem Hintergrund der Aktivitäten der beruflichen Schulen im Fort- und Weiterbildungsbereich wird der Rechtsfähigkeit der Bildungseinrichtungen hohe Aufmerksamkeit geschenkt (vgl. Ennuschat/Röhl 2007). Schleswig-Holstein hat als erstes Bundesland mit seinem Schulgesetz 2007 den Schulträgern die Möglichkeit eingeräumt, Schulen als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts zu errichten. Dabei sind „Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts [...] von einem oder mehreren Trägern der öffentlichen Verwaltung errichtete Verwaltungseinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit, die mit einem Bestand an sachlichen Mitteln und Dienstkräften Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen.“ (SH-LVwG 2007, § 41) Die Anstalt kann aus einer oder aus mehreren Schulen eines oder mehrerer Schulträger bestehen. Der Träger der Anstalt regelt die innere Organisation durch Satzung. Im Rahmen der Gewährträgerhaftung haftet er für die Verbindlichkeiten der Anstalt, ihm obliegt die Rechtsaufsicht, er bestimmt die Mitglieder des Verwaltungsrates, an dessen Sitzungen die Schulaufsichtsbehörde mit beratender Stimme teilnehmen kann. Der Verwaltungsrat wiederum beaufsichtigt die Geschäftsführung und beschließt u.a. den Geschäftsbericht, den Wirtschaftsplan und die Entlastung der Geschäftsführung sowie Grundsätze der Zusammenarbeit mit außerschulischen Institutionen und Ausbildungsbetrieben.

Die staatliche Aufsicht für die berufsbildenden Schulen soll primär durch Controllingverfahren, externe Evaluation (vgl. MBF 2008) sowie durch Zielvereinbarungen wahrgenommen werden, womit das traditionelle schulaufsichtliche Instrumentarium nicht ausgeschlossen ist; Zielvereinbarungen könnten auch den Bereich der Fort- und Weiterbildung erfassen (vgl. Ennuschat/Röhl 2007, S. 88f.) Hinzu kommt die in der Satzung näher ausgestalteten Aufsicht durch den Träger der Anstalt sowie die Rechnungsprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt. (§ 107 SH-SchulG 2007).

Das schulaufsichtliche Controlling der RBZ erstreckt sich vor allem auf das schulische Unterrichtsangebot, für das ein Set von Kennzahlen erarbeitet wurde:

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

**Tabelle 5: Kennzahlen des schulaufsichtlichen Controllings der RBZ bezüglich des schulischen Unterrichtsangebots**

Ziel	Kennzahl/-en
erfolgreicher Bildungsgangabschluss möglichst viele Schüler/Schülerinnen	nach Bildungsgängen differenzierte durchschnittliche Abschlussquoten und Abschlussnoten
Optimierung des Ressourceneinsatzes	Durchschnittliche Kosten je Bildungsgan- gabsolvent; Auslastungsgrad von Räu- men, Maschinen; Unterrichtsstunden je Schüler/Schülerin; Unterrichtsausfall ge- messen am Stundenplan
Einhaltung der Regelausbildungsdauer	nach Bildungsgängen differenzierte durchschnittliche Ausbildungsdauer ge- messen an der Regelausbildungsdauer
Reduzierung des Krankenstandes	Durchschnittliche Krankheitstage je Schüler/in, je Lehrer/in

Im Rahmen des Controllings hat der Bericht des RBZ die Schulstatistik, die der Zielvereinbarung zugrunde gelegten Kennzahlen die Verwendung der Mittel sowie das Fortbildungskonzept und dessen Umsetzung zu verpflichtend aufzuführen. (vgl. MBF 2007, S. 71)

RBZ haben eine kaufmännische Buchführung sowie eine Kosten- und Leistungsrechnung; sie können Verträge mit Hochschulen, Bildungseinrichtungen, Kammern, Innungen und Unternehmen über Bildungsangebote, die Nutzung von Einrichtungen und Räumen, die Durchführung von Bildungsgängen, die Beantragung von Fördermitteln und den Einsatz von Lehrpersonal abschließen. (vgl. MBF 2007, S. 15f.) In dieser Hinsicht scheint die durch das europäische Wirtschaftsrecht bedingte Separierung in einen Bereich, der die schulgesetzlichen Aufgaben erfüllt, und einen der Fort- und Weiterbildung dienenden Bereich wegen der unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben für die unentgeltliche Schulausbildung auf der einen Seite und für die entgeltliche Fort- und Weiterbildung auf der anderen Seite notwendig. (vgl. Ennuschtaf/Röhl 2007, S. 121)

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

In der Folge der Schulgesetzänderung vom Januar 2007 wurden mit dem später mehrfach veränderten Runderlass vom 31.10.2008 die Befugnisse aller Berufsbildenden Schulen, RBZ wie BBS, erweitert. Festgelegt wurde u.a., dass BBS und RBZ sechs Prozent der zugewiesenen Planstellen für Aufgaben der Personal-, Qualitäts- und Schulentwicklung sowie für Schulleitungs- und pädagogische Aufgaben verwenden können. Ferner ermöglicht der Erlass eine Erweiterung der Gestaltungs- und Entscheidungsmöglichkeiten insbesondere auf folgenden Gebieten (vgl. Ramboll 2014, S. 12f.).

- Die BBS und RBZ können selbstständig über Umfang und Art der Bildungsgänge in den bereits an der Schule vorhandenen Schularten außer der Berufsschule entscheiden.
- BBS und RBZ können zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben eigenständig Verträge zu Lasten des Landes im Rahmen ihres Budgets abschließen.
- Bei der Ausschreibung, Bewerber/innenauswahl und Besetzung von Lehrer/innenstellen können die Schulleitungen u.a. schulbezogenen Funktionsstellen ausschreiben, Bewerber/innen für Planstellen auswählen, die Auswahl interner Bewerber/innen für Funktionsstellen und Beförderungen und Aushilfs- und Vertretungskräfte befristet anstellen.
- Ferner erhalten die Schulleitungen erweiterte Möglichkeiten, Aufgaben wie die dienstliche Beurteilung von Lehrkräften oder die kurzfristige Anordnung von Mehrarbeit an Abteilungsleitungen zu übertragen.
- Darüber hinaus können die Schulleitungen eigenverantwortlich im Rahmen des Projekts „Geld statt Stellen“ über die Umwandlung von Stellen entscheiden. Bei entsprechenden Bedarfslagen dürfen die so zusätzlich zur Verfügung stehenden Mittel beispielsweise für Veranstaltungen der Lehrer/innenbildung und in diesem Zusammenhang entstehende Reisekosten verwendet werden.

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

Die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts garantiert also den RBZ gegenüber dem Schulträger ein Maß wirtschaftlicher Selbstständigkeit, was BBS höchstens „geliehen“ werden kann. Die größeren Gestaltungsmöglichkeiten gehen mit erweiterten Pflichten u.a. der Haushaltsführung und Wirtschaftsplanung einher. Die Befugnisse jedoch vor allem zu eigenständigen Entscheidungen der Schulleitungen hinsichtlich „Geld statt Stellen“ und zur Delegation von Schulleitungsaufgaben wurden für BBS und RBZ gleichermaßen erweitert. (vgl. Ramboll 2014, S. 1)

Die vom Ministerium für Schule und Berufsbildung beauftragte externe Evaluation hält ein facettenreiches Bild (Ramboll 2014, S. 70) fest, nach dem sowohl die Einführung der RBZ als auch der Befugnisserlass für die BBS und RBZ zu mehr Selbstständigkeit und Eigenverantwortung aller Berufsbildenden Schulen geführt haben. Grundsätzlich werde die von der Stärkung durch Selbstständigkeit und Eigenverantwortung geprägte Arbeit sowohl an den RBZ als auch an den BBS bestätigt (vgl. Ramboll 2014, S. 71). In Interviews vor allem mit den Schul- und Abteilungsleitungen, Lehrerinnen und Lehrern und Angehörigen der Schulträger sei ferner deutlich geworden, dass weitere Faktoren wie die Verbreitung eines kooperativen Führungsverständnisses bei den Schulleitungen neben den veränderten rechtlichen Voraussetzungen eine Rolle spielten. (vgl. Ramboll 2014, S. 70) Die RBZ als rechtsfähige AöR jedoch verfügen über mehr rechtlich gewährleistete Möglichkeiten als die BBS, die unterrichtlichen Rahmenbedingungen eigenverantwortlicher zu gestalten. Neben dem selbstständigen Vertragsmanagement und der Möglichkeit, durch Weiterbildung und Dienstleistungen zusätzliche Einnahmen zu erzielen, sind hier das eigene Personal und das eigene Budget zu nennen. BBS hingegen müssen aufgrund ihrer fehlenden Rechtsfähigkeit bei der Verwaltung von Verträgen und Finanzen teils pragmatisch gelöste Umwege über den Schulträger oder den Förderverein der Schule gehen. Gewährt der Schulträger ihnen jedoch ähnliche Gestaltungsspielräume, so ist die so übertragene Verantwortung lediglich geliehen und kann den Schulen auch wieder entzogen werden. (vgl. Ramboll 2014, S. 70)

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

Die Wirkungen und Möglichkeiten der neuen Organisationsformen wurden an den RBZ-Standorten durch die Schul- und Abteilungsleitungen, die Lehrkräfte, die Betriebe und Schulträger „einhellig positiv beurteilt“, so ein Gesamtfazit der externen Evaluation (Ramboll 2014, S. 70). Vielfach sei über eine gestiegene Identifikation der Lehrkräfte, über ein neues Selbstverständnis und über ein Verhältnis auf Augenhöhe zu Wirtschaft und Schulträger berichtet worden.

In den Onlinebefragungen der Lehrkräfte einschließlich der Schul- und Abteilungsleitungen und der Schülerinnen und Schüler seien vielfach RBZ und BBS gleich bewertet worden, für deren Begründung in der Evaluation drei Hypothesen aufgestellt werden (vgl. Ramboll 2014, S. 71).

Die weitgehend gleichen Bewertungen durch die Lehrkräfte, Schülerinnen und Schüler sowie die Ausbildungsbetriebe seien darauf zurückzuführen, dass sich die neuen Möglichkeiten der RBZ vorrangig auf die Schul- und Abteilungsleitungen und deren Arbeit auswirkten (erste Hypothese).

Die kritischere Beurteilung der RBZ in der quantitativen Lehrkräftebefragung (zweite Hypothese) könnte darauf zurückgeführt werden, dass im Rahmen der RBZ-Einführung auch die Eigenverantwortung der BBS gestärkt wurde, ohne dass diese die Belastungen einer Umwandlung in ein RBZ tragen mussten („Windschattenhypothese“, Ramboll 2014, S. 71). Dass die RBZ-Lehrkräfte verschiedene schulische Aspekte kritischer als BBS-Lehrkräfte bewerten, liegt an den größeren Freiheiten, die sie sich von der Umwandlung versprochen haben und dann nicht verwirklicht wurden (dritte Hypothese), wofür einige Ergebnisrückmeldungen bezüglich der Ausschreibung und Bewerber/innenauswahl für Lehrkräftestellen sprechen (vgl. Ramboll 2014, S. 71).

### **5.4 Exkurs: Neuere Entwicklungen in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen**

Im Anschluss an die Schleswig-Holsteinischen Landtagswahlen haben die Koalitionäre aus CDU, GRÜNEN und SPD einen Koalitionsvertrag (2017) für die 19. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

Landtags (2017-2022) aufgestellt, in dessen Folge die Landesregierung Schleswig-Holsteins beabsichtigt, ein Schleswig-Holsteinisches Institut für Berufliche Bildung (SHIBB) beim Wirtschaftsministerium zu errichten (vgl. Klinger 2018):

Bereits die vorherige Landesregierung hatte eine Neuausrichtung der Organisationsstruktur der Beruflichen Bildung auf Landesebene mit dem Ziel der Errichtung eines SHIBBS, angelehnt an das Hamburger Institut für Berufliche Bildung, mit der Absicht eingeleitet, die Zuständigkeiten für die berufliche Bildung in einer Behörde zu bündeln und die Steuerungsmöglichkeiten zu stärken. Der Koalitionsvertrag 2017 beschreibt das SHIBB nähergehend: „Die Rechtsform des SHIBB soll eine vollständige Eigenständigkeit mit eigenem Haushalts- und Stellenplan im Haushalt gewährleisten. Die Rechts-, Dienst- und Fachaufsicht soll vollständig auf das SHIBB übertragen werden. Unter Einbindung der obersten Schulaufsicht und des Landesseminars Berufliche Bildung werden alle Referate der beruflichen Bildung in das SHIBB überführt. Die Personalausstattung wird sichergestellt. Die Verwaltung des gesamten Lehrpersonals der berufsbildenden Schulen wird dem SHIBB übertragen. Die parlamentarische Kontrolle ist zu gewährleisten.“

Bundesweit beispiellos ist ein weiteres damit verbundenes Vorhaben der Koalitionäre in Schleswig-Holstein: Das zu errichtende SHIBB und damit die Steuerung der Beruflichen Schulen soll aus der Zuständigkeit des Schleswig-Holsteinischen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur zum Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus des Landes übertragen werden. Der Koalitionsvertrag: „Unser Ziel ist, die Verzahnung von beruflicher Ausbildung und Arbeitswelt unverzüglich zu optimieren. Bis zur Mitte dieser Legislaturperiode werden wir ein Schleswig-Holsteinisches Institut für Berufliche Bildung (SHIBB) beim Wirtschaftsministerium einrichten.“

Vor diesem Hintergrund hat die Max-Traeger-Stiftung den Rechtswissenschaftler Prof. Dr. Michael Wrase mit dem Gutachten „Berufsbildende Schulen steuern. Verfassungs- und organisationsrechtliche Vorgaben für die Ausgestaltung eines Schleswig-Holsteinischen Instituts für Berufliche

## 5. Autonomiekonzepte berufsbildender Schulen

Bildung (SHIBB)“ (Wrase 2018) beauftragt. Es prüft die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der infrage kommenden Rechtsformen eines SHIBBs und dessen organisatorische Ausgestaltung und bewertet einen möglichen, letztlich die mit dem SHIBB verbundenen Zielsetzungen gefährdenden Wechsel der Zuständigkeit vom Bildungs- in das Wirtschaftsministerium. Der nunmehr ins parlamentarische Verfahren eingebrachte Gesetzesentwurf (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2020) berücksichtigt die im Gutachten aufgezeigte Möglichkeit der Rechtsform eines Landesamts für das SHIBB.

In Nordrhein-Westfalen haben die die Landesregierung bildenden Fraktionen der CDU und der FDP im Oktober 2018 einen Antrag „Die berufliche Bildung fit für die Zukunft machen –Berufskollegs regional weiterentwickeln“ (Landtag Nordrhein-Westfalen 2018) Demnach soll die Landesregierung beauftragt werden, im Rahmen eines Schulversuchs gemäß § 25 SchulG, der auf mehrere Gebietskörperschaften begrenzt werden soll, „die Weiterentwicklung der Berufskollegs zu Regionalen Berufsbildungszentren zu erproben und zu prüfen, inwieweit für diese Zielsetzung die vorhandenen Ressourcen effizienter und effektiver bereitgestellt werden können.“ (Landtag Nordrhein-Westfalen 2018, S. 2) Ferner ergeht der Prüfauftrag, „ob die im Rahmen dieses Schulversuches erprobten schulrechtlichen Anpassungen sinnvoll sind, um regional den zukünftigen Anforderungen an eine qualitativ starke berufliche Bildung nach Ablauf des Versuchszeitraums gerecht zu werden.“ (Landtag Nordrhein-Westfalen 2018, S. 2) Der Schulversuch soll zum Schuljahr 2020/21 starten (vgl. MAGS/MSB 2019).

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

### **6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure**

Die im vorausgehenden Kapitel beschriebenen Modelle der Autonomiekonzepte der Freien und Hansestadt Hamburg (HIBB) wie auch Schleswig-Holsteins (RBZ) verändern die Rechtsform und haben eine je eigene Intention. Dies muss Auswirkungen auf die Rollenwahrnehmung der Akteure haben. Es ist anzunehmen, dass aufgrund der im Kapitel 5 beschriebenen gesellschaftlichen Widerstände Vorbehalte und reformbegrenzendes Verhalten im HIBB-Modell stärker als im RBZ-Modell auftreten. Daher sollen die Interviews Antworten der Akteure auf folgende Leitfragen (vgl. Niethammer 2018) ermöglichen:

- (1) Welche besonderen Handlungsspielräume erkennen die Akteure in den Reformmodellen?
- (2) Wie schätzen die Akteure die institutionelle Zusammenarbeit ein?
- (3) Inwieweit werden nach Einschätzung der Akteure die Intentionen der Modelle realisiert?
- (4) Welchen Bedarf an Veränderungen zeigen die Akteure in den Reformmodellen auf?

Die Analyse der Einschätzung der Akteure im Rahmen dieser Leitfragen dürfte näheren Aufschluss darüber geben, inwieweit die Einschätzungen Konsens mit den Modellintentionen zeigen oder diese von den administrativen Vorgaben abweichen. In diesem Kapitel werden zunächst die Interviewaussagen der befragten Personen der Schulverwaltung, der Schulleitungen sowie der Lehrer/innen und Personalvertreter/innen sowohl aus dem HIBB- (Abschnitt 6.1) wie auch dem RBZ-Prozess (Abschnitt 6.2) bezogen auf die in den Leitfragen erhobenen Schwerpunkte der besonderen Handlungsspielräume, der institutionellen Zusammenarbeit, der Erfüllung der Modellintention und dem Veränderungsbedarf vor dem Hintergrund des Mehrebenenmodells kollektiv geteilter mentaler Modelle aggregiert und zusammengefasst. Die interviewten Personen verfügen aufgrund ihrer beruflichen Position sowie ihrer Ausbildung über die entsprechenden kognitiven, fachlichen und sprachlichen Voraussetzungen, mentale Modelle zu konstruieren. Ferner können Ähnlichkeiten im beruflichen Erfahrungsraum ebenso wie ein gemeinsamer

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

Problemansatz als Voraussetzung für die Bildung eines kollektiv geteilten Modells durchweg angenommen werden (vgl. Preuße/Zlatkin-Troitschanskaia 2008, S. 271; s. Abschnitt 4.5). Dem folgt eine nähergehende Analyse der Wahrnehmungsunterschiede und Implementierungsbrüche anhand für die jeweiligen Modelle relevanter Aspekte in beiden Reformprozessen. Eine Zusammenfassung zeigt die mithilfe des Mehrebenenmodells ermittelten Ergebnisse auf und erweitert sie um eine mithilfe des Modells der soziologischen Erklärung gewonnene Erkenntnis.

### **6.1 Hansestadt Hamburg – Modell des Hamburger Instituts für Berufsbildung (HIBB)**

#### **6.1.1 Schulverwaltung**

##### **6.1.1.1 Besondere Handlungsspielräume**

Die befragten Angehörigen der Schulverwaltung stellen vor allem die Steuerung über das Budget, das Controlling und die Dienstvorgesetzteneigenschaft als besondere Handlungsspielräume positiv dar. Der Geschäftsführer beschreibt die teilweise Verselbstständigung der berufsbildenden Schulen sowie eine schnellere Anpassung von Qualifizierung an die sich verändernden Arbeits- und Geschäftsprozesse als Grundgedanken der Reform als verwirklicht.

##### **6.1.1.2 Institutionelle Zusammenarbeit**

Die Leitungs- und Gremienstruktur wird von den befragten Angehörigen der Schulverwaltung positiv gewürdigt, wenn auch der Geschäftsführer einräumt, dass die unterschiedliche Zusammensetzung der Gremien (Schulvorstände) von den Schulen nicht positiv kommentiert werde. Die institutionalisierte Zusammenarbeit mit den Betrieben wirke sich positiv auf die Umsetzung des Lernfeldkonzepts aus. In der Einschätzung des Geschäftsführers nutzen die Schulen die Gestaltungsspielräume noch unterschiedlich, ferner lernen sie noch die Zusammenarbeit mit der Interessenvertretung vor Ort. Das Konzept der Ziel-Leistungs-Vereinbarungen wird von den Angehörigen der Schulverwaltung positiv kommentiert, ebenso positiv beschreibt der Geschäftsführer die Einrichtung des

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

Jahresberichts und der Entwicklung von Kennziffern. Insgesamt sei mehr Entscheidungsmacht an die Schulen gegeben worden, deren gestärkten Schulleitungen starke Personalvertretungen gegenüberstehen. Die HIBB-Zentrale steuere nur noch global und dürfe nicht in die frühere Detailsteuerung verfallen.

### 6.1.1.3 Erfüllung der Modellintentionen

Die befragten Angehörigen der Bildungsadministration vermuten einen Anstieg der Qualität der dualen Ausbildung infolge der institutionalisierten Lernortkooperation. Die Ausbildungsneigung verändere sich zwar konjunkturabhängig, sodass die gestiegenen Ausbildungszahlen nicht ausschließlich auf die HIBB-Reform zurückzuführen seien, aber, so der Geschäftsführer, die Akzeptanz der Berufsschule bei den Betrieben sei stark gestiegen und die Wirtschaft sei anders beteiligt. Positiv kommentiert werden die gestiegene Rechenschaftslegung und das Steuerungsinstrument für Qualität, ergänzt durch die externe Evaluation in Form der Schulinspektion. Wenn auch eine Veränderung der Leistungsbereitschaft für die 45 Schulen nicht konstatiert wird, so habe sich doch die „gefühlte Temperatur“ verbessert – auch infolge eines gestiegenen Verständnisses der Betriebe für die Schule; ferner habe sich ein Gemeinschaftsverständnis von Schulaufsicht/Behörde und Schulleitungen – viel mehr als früher – entwickelt, so der befragte Schulaufsichtsbeamte.

Bezugnehmend auf das Ergebnis einer Prognos-Evaluation erläutert der Geschäftsführer, dass sich die Arbeit der Lehrenden infolge der HIBB-Reform kaum verändert habe, was er angesichts ehemals geäußerter Privatisierungsbefürchtungen als gute Rückmeldung betrachtet; die Kolleginnen und Kollegen an den Schulen seien aber heute schneller informiert. Der befragte Schulaufsichtsbeamte erläutert, dass die Tätigkeit der Lehrer/innen unabhängig vom HIBB in der Vergangenheit zugenommen habe und zusätzliche Tätigkeiten im Lehrerarbeitszeitmodell nicht erfasst worden seien.

Ob sich die Lern- und Arbeitsbedingungen der Schüler/innen verändert haben, bleibt nach Einschätzung der befragten Angehörigen der Bildungsverwaltung unklar, der Geschäftsführer verweist hier auf

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

Unterschiede zwischen den für die Unterrichtsqualität zuständigen Schulen, während das HIBB für die Strukturqualität verantwortlich sei.

### 6.1.1.4 Veränderungsbedarf

Veränderungsbedarf sehen die befragten Angehörigen der Schulverwaltung vor allem in der Gewährung eines Globalbudgets für das HIBB, verbunden mit der Freiheit der Aufteilung in Personal- und Sachmittel, sowie der Gewährung eines Personalbudgets für die Schulen. Ferner sollte die Zusammensetzung des Kuratoriums unter Einbindung der Gewerkschaften noch einmal überdacht werden, so der Geschäftsführer. Eine wirkliche Loslösung des HIBB von der Mutterbehörde BSB in relevanten Punkten habe bislang nicht stattgefunden und die Schnittstellen zwischen beiden Einrichtungen seien noch nicht definiert.

### 6.1.1.5 Fazit

Der Geschäftsführer resümiert: „Mit der Steuerung der berufsbildenden Schulen durch einen Landesbetrieb ist wirtschaftlich eine höhere Selbstständigkeit erreicht worden. Dass die berufsbildenden Schulen direkt bei der Behördenleitung angebunden sind, halte ich auch für einen großen Vorteil. Wir haben eine ganz andere Präsenz in der Stadt und sind nicht eben auch irgendwie Schule, sondern wir sind die berufsbildenden Schulen in Hamburg, werden anders gesehen und haben damit einen höheren Stellenwert, sodass auch Vieles von dem, was in Schule passiert, mehr gewürdigt wird, als dies vorher der Fall war.“

## 6.1.2 Schulleitung

### 6.1.2.1 Besondere Handlungsspielräume

Die befragten Schulleiter beschreiben die mit einem Wirtschaftsplan einhergehende Planungssicherheit – auch hinsichtlich der Investitionen – als besondere Handlungsspielräume. Auch die Einstellungspraxis habe sich, so Schulleiter B, verbessert, was jedoch im Rahmen selbstständiger Schulen in Hamburg unabhängig vom HIBB zu betrachten sei. Insgesamt sei das Selbstverständnis der Beruflichen Schulen als relativ autonome Einheiten durch Gründung des Landesbetriebs noch verstärkt

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

worden, als berufliche Schulen sei man im HIBB zusammengefasst und direkt bei der Behördenleitung verankert.

### 6.1.2.2 Institutionelle Zusammenarbeit

Die befragten Schulleiter beschreiben die Gremien- und Leitungsstruktur als arbeitsfähig; gleichwohl zeige die Evaluation der Prognos AG, dass Aufgabenstellung und Schnittstellen bei der Gründung des HIBBs unklar gewesen seien. Der Schulleiter A beschreibt einen Mangel in der Tatsache, dass Eltern- und Schülervereine über kein Stimmrecht verfügen, beim Schulvorstand und dem früheren Schulbeirat habe man oftmals nur Namen ausgetauscht, weswegen dies sich für die Praxis als weniger relevant erweise. Auch der Schulleiter B vermag angesichts einer bislang gut funktionierenden Struktur an seiner Schule und einer auch schon zuvor intensiv praktizierten Lernortkooperation vor dem Hintergrund der Absicht einer Steigerung der Ausbildungsqualität und der Ausbildungszahlen keinen 'Quantensprung' zu erkennen. Er bezeichnet es als politische Frage, dass die Gewerkschaften im Kuratorium nicht beteiligt sind, der Schulleiter A beschreibt die fehlende paritätische Besetzung des Kuratoriums als Mangel.

Die Steuerung über Ziel-Leistungs-Vereinbarungen bezeichnet Schulleiter A als reibungsfrei, während der Schulleiter B bezweifelt, ob die Schulen tatsächlich über die Vereinbarungen gesteuert werden. Er bezeichnet dies als Experimentierfeld, will aber für einige Kernprozesse die Bereitschaft erkennen, auf Qualitätsstandards und Indikatoren bezogene Vereinbarungen zu treffen und zu evaluieren. Ein neues Steuerungsmodell sei aber auch im Zusammenhang mit der selbstverwalteten Schule und damit unabhängig von der Rechtsform eines Landesbetriebs eingeführt worden.

### 6.1.2.3 Erfüllung der Modellintentionen

Der Schulleiter B führt aus, dass sich für die Schulen zunächst einmal nichts verändere, wenn die bisherige Schulaufsichtsbehörde die Rechtsform eines landeseigenen Betriebs einnimmt, was auch der Schulleiter A mit der Aussage feststellt, dass sich trotz hoher Bewegungsfreiheit für

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

die Schulen eigentlich nichts verändere, und auch die Kolleginnen und Kollegen bleiben Bedienstete der Freien Hansestadt Hamburg. Die Qualität der Berufsausbildung ebenso wie die Ausbildungsneigung der Wirtschaft haben sich durch die stärkere Einbindung in die Gremien nicht verändert, so der Schulleiter A, denn für die Betriebe stehe die Qualität und nicht die Struktur der Berufsschule im Vordergrund. Der Schulleiter B vermag Qualitätsveränderungen nicht seriös festzustellen, betrachtet aber das Nachdenken über Qualitätsstandards als qualitätssteigernd. Die Lernortkooperation sei an seiner Schule bereits vor der Einrichtung des HIBB praktiziert worden. Dass unter dem Begriff der Eigenverantwortung immer weitere Aufgaben bei jedoch gedeckelten Ressourcen den Schulen auferlegt werden, kritisiert Schulleiter A. Er hält es für fraglich, ob die Entwicklung der Unterrichtsqualität mit der Struktur der berufsbildenden Schule zusammenhänge, obwohl die Ziel-Leistungs-Vereinbarungen die Unterrichtsqualität betreffen. Die Leistungsbereitschaft der Beteiligten sei in der ProReBeS-Reformphase eher geringer gewesen. Für die Schüler/innen habe sich keine Änderung aufgrund der geänderten Gremienstruktur ergeben. Die konkrete Arbeit der Kolleginnen und Kollegen habe sich nicht aufgrund der HIBB-Reform, sondern aufgrund der großen Reformvorhaben im gesamten Hamburger Schuldienst verändert, so ist die Belastung mit der zeitgleich, aber nicht inhaltlich mit der neu eingeführten HIBB-Struktur einhergehenden Arbeitszeitverordnung gestiegen. Der Schulleiter B beschreibt eine versteckte Arbeitszeitverlängerung, die mit dem unabhängig vom HIBB eingeführten Arbeitszeitmodell einherging und Einfluss auf die Leistungsbereitschaft der Beteiligten hat. Die Rechtsform des Landesbetriebs bestimme nicht die Wahrnehmung der Beteiligten, so Schulleiter B.

### 6.1.2.4 Veränderungsbedarf

Die Schulleiter sehen deutlichen Veränderungsbedarf vor allem in einer klaren Zuordnung der Zuständigkeiten und in der haushaltsrechtlichen Abgrenzung gegenüber der Gesamtbehörde. Für die Schulen müsse deutlich sein, wer genau Ansprechpartner in der Behörde bzw. im HIBB ist, ob man sich beispielsweise an eine Rechtsabteilung im HIBB oder in

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

der Behörde wenden kann und wie viel Personal man in den jeweiligen Bereichen hat. Wie auch im Bundesinstitut für Berufsbildung sollen die Gewerkschaften in den Gremien beteiligt werden, so Schulleiter B, wobei man den Konflikt mit der Wirtschaftsseite aushalten müsse. Die Ausgründung des HIBB sei nicht sachlich geboten, sondern ideologisch geprägt gewesen, führt der Schulleiter B aus, und mittlerweile sei man – auch im Kontext der Prognos-Evaluation – auf einem guten Wege.

### **6.1.2.5 Fazit**

Der Schulleiter B resümiert: „Auf einen Punkt gebracht gibt es für mich keine nachvollziehbare überzeugende Begründung, warum man das HIBB unbedingt ausgründen musste – das war ideologisch geprägt. Man hat ein Schnittstellenproblem, wenn man das macht, aber wir haben das jetzt insofern auf einen guten Weg gebracht, als die Schulen erfolgreich arbeiten können und man einige Dinge verbessern kann.“

### **6.1.3 Personalvertreter und Lehrer**

#### **6.1.3.1 Besondere Handlungsspielräume**

In der Einschätzung der befragten Personalräte und Lehrer haben sich zunächst für die Kolleginnen und Kollegen kaum direkte Veränderungen durch die Änderung der Rechtsform der bisherigen Schulaufsichtsbehörde ergeben. Den Schulleitungen hingegen sei eine größere Verantwortung übertragen worden. Tatsächlich jedoch, so der Personalrat und Lehrer D, haben sich in der Vergangenheit viele Veränderungen, beispielsweise im Beurteilungswesen ergeben, die jedoch alle Schulformen – unabhängig vom HIBB – betreffen, für berufliche Schulen komme die Einführung eines Qualitätsmanagementsystems hinzu, was auch unabhängig davon sei, ob die Schulaufsicht eine Abteilung der Schulbehörde oder Teil eines Landesbetriebs sei.

#### **6.1.3.2 Institutionelle Zusammenarbeit**

Der Personalrat und Lehrervertreter C betont neben der Gründung des HIBB vor allem die Schulgesetzänderung, die die Rechte der Lehrerkonferenz und der Personalvertretung eingeschränkt habe. Während die

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

zentrale Institution früher die Schulkonferenz war, ist es heute der Schulvorstand, wobei beklagt wird, so Personalrat und Lehrer D, dass die Gewerkschaften nur eine beratende Stimme haben. Die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft habe sich an seiner Schule gegenüber dem früheren Zustand verschlechtert; ein Abteilungsleiter habe die Gremienstruktur zum Teil negativ beschrieben. Ansonsten aber werde „[...] das Leben durch den Schulvorstand genauso wenig beeinflusst, wie auch die Schulkonferenz vorher Einfluss hatte.“

### 6.1.3.3 Erfüllung der Modellintentionen

Die befragten Personalräte und Lehrer stellen keine Qualitätsveränderung der dualen Berufsausbildung fest. Der Personalrat C beschreibt die Eigenverantwortung wegen der zum Teil von der Behörde vorgegebenen Ziel-Leistungs-Vereinbarungen und fehlender Mitbestimmung als Quasi-Eigenverantwortung, die Handreichungen zum Qualitätsbegriff schreiben den Schulen genau vor, was hinsichtlich der Qualitätsverbesserung zu tun sei. Man gebe Aufgaben an die Schulen ab, aber diejenigen, die die Aufgaben erfüllen sollen, müssen auch die Möglichkeiten zur ordnungsgemäßen Erfüllung haben. Die Unterrichtsqualität sei durch die Einführung von Lernfeldern, aber nicht durch die ProReBeS-Reform verändert worden, so Personalrat C, sie sei infolge der Arbeitszeitverordnung mit der deutlich erhöhten Verpflichtung eher gesunken, schätzt der Personalrat D ein. Die Schulqualität habe wegen der geringeren Beteiligungsmöglichkeiten gelitten und die Leistungsbereitschaft der Kolleginnen und Kollegen sei wegen der verringerten Eigeninitiativmöglichkeiten eher verringert worden, verdeutlicht Personalrat C. Dass sich die Leistungsbereitschaft an seiner Schule vermutlich nicht verändert habe, führt der Personalrat D auf den großen Wandel in der Zusammensetzung des Kollegiums in den letzten 10 Jahren zurück, für die vielen jüngeren Kollegen sei das, was sich verändert habe, normal und selbstverständlich. Der Personalrat D berichtet, dass ein von den Lehrern früher selbst durchgeführtes Projekt zum Schülerfeedback nun vorgeschrieben werde. Der an seiner Schule eingeführte Lernfeldunterricht werde nun, nachdem er verordnet wurde, nur noch formal, nicht

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

aber inhaltlich gelebt. Auf die Unterrichtenden seien mehr administrative Aufgaben hinzugekommen, während für die pädagogischen Aufgaben weniger Zeit bleibe, so Personalrat C. Enorm zugenommen habe die Formalisierung und Bürokratisierung, berichtet Personalrat D, der die Tendenz bedauert, dass trotz gelegentlich vorhandener guter Ansätze Verbesserungsversuche so nicht mehr aus dem Kollegium heraus unternommen werden. Er berichtet von einer deutlich gestiegenen Arbeitsbelastung u.a. infolge des neuen Beurteilungswesens und einer geänderten Beförderungspraxis, der Druck auf die Kolleginnen und Kollegen sei deutlich gestiegen. Abgesehen von mit der Einführung von Lernfeldern veränderten Unterricht – bei weiterhin bestehender Dominanz des Frontalunterrichts – habe sich für die Schüler wenig verändert, das formalisierte Schülerfeedback spiele keine große Rolle, so Personalrat D.

### **6.1.3.4 Veränderungsbedarf**

Der interessierte Personalrat und Lehrer C sieht Veränderungsbedarf bei den Schnittstellen zwischen HIBB und dem „Mutterkonzern“ BSB. Hier hält er eine bessere Verzahnung für sinnvoll. Ferner schlägt er eine Personalverwaltung in einer Hand vor.

Der Personalrat D schlägt vor, den Prozess selbstverantwortete Schule, der den Schulen zusätzlichen Verwaltungsaufwand gebracht habe, wieder zurück zu drängen und mehr pädagogische Freiheiten zu geben, verbunden mit dem Vertrauen, dass Lehrerinnen und Lehrer gute Arbeit leisten wollen. Sie brauchen Zeit und eine geringere Unterrichtsverpflichtung, um eine wirkliche Reform umzusetzen, die auch für die Schülerinnen und Schüler etwas bewirke.

### **6.1.3.5 Fazit**

Der Personalrat C resümiert, da aus seiner Sicht das HIBB überhaupt keine Verbesserungen gebracht habe, das HIBB wieder abzuschaffen und stattdessen als eigenständige Abteilung Berufliche Schulen der BSB zu führen.

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

Personalrat D fasst zusammen: „Ich glaube, dass wir im Augenblick hier in Hamburg einen Reformprozess haben, der gut ist und den ich unterstütze, der jetzt aber nichts mit ProReBeS zu tun hat. Die Schulreformen der Primarschule und der Einführung der Stadtteilschule haben große Auswirkungen auf die beruflichen Schulen und machen es notwendig, dass berufliche Schulen und allgemeinbildende Schulen sehr eng zusammenarbeiten. Deswegen halte ich ein Herausgehen der beruflichen Schulen durch das HIBB, mehr Rechte für einen Landesbetrieb und Selbstständigkeit für einen falschen Weg. Ich glaube, dass wir insgesamt die Behörde tatsächlich reformieren müssten. Das, was im HIBB beklagt wird, dass die Behörde zu bürokratisch arbeitet, das stimmt, aber man müsste genau das auch verändern und die beruflichen Schulen müssten auch dazugehören. Im HIBB selbst halte ich es als ersten Schritt für notwendig, dass die Gremienstruktur verändert wird. Auch wenn Aufsicht und Kuratorium für das Schulleben keine große Rolle spielen, halte ich es für einen grundlegenden Fehler, dass die Gewerkschaften da herausgedrängt wurden.“

### **6.1.4 Fazit Wahrnehmung des HIBB-Modells**

Während die befragten Angehörigen der Schulverwaltung die wirtschaftliche Selbstständigkeit und den höheren institutionellen Stellenwert der berufsbildenden Schulen betonen, zeigen sich die befragten Schulleiter versöhnt mit der jüngsten Ausgestaltung des HIBB-Modells, wenngleich sie die Ausgründung des HIBBs nur historisch-politisch und nicht sachlich geboten nachvollziehen. Die befragten Personalräte hingegen beschreiben die Veränderungen überwiegend vor dem Hintergrund der Reform des gesamten Hamburger Schuldienstes und lehnen eine Ausgliederung der beruflichen Schulen aus der aus ihrer Sicht stark reformbedürftigen Behörde ab.

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

### **6.2. Regionale Bildungszentren in Schleswig-Holstein**

#### **6.2.1 Schulverwaltung**

##### **6.2.1.1 Besondere Handlungsspielräume**

Der zuständige Ministerialbeamte führt die aufgrund der Rechts- und Geschäftsfähigkeit gewachsenen Spielräume, die Zielvereinbarungen zwischen dem Land und den RBZ sowie die in begrenztem Rahmen stattfindenden Weiterbildungsaktivitäten am Beispiel einer Landesberufsschule an. Ferner betont er die Möglichkeit der RBZ, selbst Arbeitsverträge beispielsweise mit Sozialpädagogen abzuschließen.

##### **6.2.1.2 Institutionelle Zusammenarbeit**

Das Verhältnis zwischen Schulaufsicht und Schulleitung habe sich, abgesehen davon, dass man mit beratender Stimme im Verwaltungsrat sei und mit dem RBZ eine Zielvereinbarung abschließen, aus Sicht der Schulaufsicht kaum verändert, so der Referatsleiter. Der den Schulaufsichtsbeamten zur Seite stehende Jurist berate vor allem auch die Kommunen, führt der abgeordnete Mitarbeiter aus. Er betont das Gebot von Vertrauen und Verlässlichkeit im Verhältnis zwischen Schulleitung und Schulaufsicht vor dem Hintergrund der Rechtmäßigkeit und zeigt auf, dass eine Zielvereinbarung zwischen dem Ministerium und einem RBZ auch positiv für ein RBZ wirken könne. Bestimmte weniger bedeutsame Entscheidungen, beispielsweise über bewegliche Ferientage, könne der Schulleiter respektive Geschäftsführer nun nach Rücksprache mit der jeweiligen Konferenz alleine treffen, während sie zuvor zeitaufwändig in Gremien festgelegt werden mussten; ansonsten sei das Verhältnis zwischen einem Geschäftsführer, einem Schulleiter, der ja auch immer noch Schulleiter sei, und den Lehrkräften, unverändert geblieben, dienstrechtlich habe sich nichts verändert.

##### **6.2.1.3 Erfüllung der Modellintentionen**

Der Referatsleiter erkennt einerseits ein höheres Verantwortungs- und Selbstbewusstsein bei den Lehrkräften zumindest in einem bestimmten RBZ, eine höhere Befriedigung aufgrund der sozialpädagogischen Unterstützung und auch einen gewissen Stolz. In gleicher Weise erwähnt er

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

auch Enttäuschungen von Lehrkräften, die trotz hohen Engagements von ihren Trägern über Jahre vertröstet wurden und bei denen es nicht zur Gründung eines RBZs kam. Die Schülerinnen und Schüler, so der Referatsleiter, nehmen weniger wahr, an einem regionalen Bildungszentrum zu sein, es sei denn, sie profitieren von einem infolge des RBZ-Status möglichen Projekt.

### 6.2.1.4 Veränderungsbedarf

Mit der anstehenden Schulgesetznovellierung räume man Ängste einiger Kreise als Schulträger aus, dass RBZ nicht gewünschte Verbindlichkeiten eingehen, für die die Träger letztlich einstehen, ohne dies stoppen zu können. Insofern soll ein Träger auch ein RBZ wieder in eine berufliche Schule des Kreises umwandeln können, wie es mit der Schulgesetznovellierung beabsichtigt sei. Ferner müssten auch Lehrkräfte von der Vorteilhaftigkeit eines RBZs für die Schule und letztlich damit auch für die dort Unterrichtenden überzeugt werden; die vorhandenen Ängste seien deutlich weniger geworden. Der Abgeordnete Mitarbeiter beschreibt eine Vorstellung, nach der im Rahmen eines zugewiesenen Stundenkontingents die Schulen unter Beachtung des gesetzlichen Auftrags selbst entscheiden, wie sie den Unterricht zur Beschulung von Berufsgruppen organisieren, dies könne man bis auf die Ebene der Lehrerteams herunterbrechen, die über die Beschulung einer Berufsgruppe entscheiden. Sofern Auftrag und Zielvereinbarung erfüllt werden, interessiere dies letztlich die Schulaufsicht und das MBK nicht mehr. Viele Lehrer/innen jedoch sträuben sich gegen einen solchen Paradigmenwechsel weg von engmaschigen Unterrichtsvorgaben, so der Abgeordnete Mitarbeiter. Der Referatsleiter betont die Herausforderung für die Schulleiter/innen ohne kaufmännischen Hintergrund, sich in die kaufmännischen Gebiete einzuarbeiten und zeigt die Notwendigkeit für professionelle Unterstützung auf. Auch das Ministerium habe gelernt, da man von der ursprünglichen Idee großer regionaler Bildungszentren mit Einheiten von sechs- bis siebentausend Schülern Abstand genommen habe. So könne man auch als Lehrkraft noch mit dem Geschäftsführer, also Schulleiter noch in Kontakt kommen.

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

### **6.2.1.5 Fazit**

Die befragten Angehörigen der Schulverwaltung betonen die Vorteilhaftigkeit der neuen rechtlichen und institutionellen Möglichkeiten der RBZs, wenngleich noch Skeptiker davon zu überzeugen seien. Die Behörde habe sich als lernfähig erwiesen und mit der beabsichtigten Schulgesetznovellierung könne man bestehende Bedenken ausräumen. Die Ministerialbeamten äußern weitergehende Vorstellungen, nach denen das Land die Ressourcen zur Verfügung stelle und die Schulen bis hin zu den Teams diese eigenverantwortlich unter Beachtung der schulgesetzlichen Vorschriften einsetzen.

### **6.2.2 Schulleitung**

#### **6.2.2.1 Besondere Handlungsspielräume**

Der Schulleiter A betont die Prioritäten hinsichtlich der Finanzen und der Pädagogik, die man nun eigenverantwortlich setzen könne; neben der Erfüllung des schulgesetzlichen Bildungsauftrags könne man nun auch Aktivitäten in der Weiterbildung, abgestimmt mit dem zuständigen Weiterbildungsverband, entfalten. Erwirtschaftete Mittel habe man in die Fortbildung und Qualifizierung der Mitarbeiter investiert; nun habe man auch die Möglichkeit, Mitarbeiter für das Bildungszentrum einzustellen und ein Learn-Center einzurichten. Man werde in der Region anders wahrgenommen und als Gesprächspartner mehr einbezogen.

Ähnlich berichtet Schulleiter B, man sei in der Hierarchie der politischen Entscheidungsebene aufgestiegen, denn man überspringe nun den in seiner kreisfreien Stadt zuständigen Schul- und Bildungsausschuss und eine im Verwaltungsrat getroffene Entscheidung sei lediglich noch im Finanz- und Hauptausschuss zu vertreten. Auch er betont die gewachsene Haushaltsfreiheit und erläutert, dass die gewonnenen Handlungsspielräume weniger von der Rechtsform als von der Frage abhängen, welche Spielräume man sich in der Phase der Umwandlung erarbeiten konnte. Wie das Ministerium oder der Schulträger zu dem Berufsbildungszentrum stehe, sei Teil einer Vertrauenskultur, die zu neuen Handlungsspielräumen führe, sofern sie mit einem Vertrauensvorschuss verbunden sei. Die jetzt genutzten Möglichkeiten beispielsweise der Teambildung hätte

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

man auch anders realisieren können, es hätten jedoch Anlass und Auftakt zu einer tiefgreifenden Änderung gefehlt.

### 6.2.2.2 Institutionelle Zusammenarbeit

Der Schulleiter A betont, dass sich das bereits zuvor kooperative Verhältnis zur Schulaufsicht – es habe ein Wandel von der Kontrolle hin zur Unterstützung stattgefunden – durch die Notwendigkeit der Vereinbarung von Zielen noch verstärkt worden sei. Da im jetzigen Verwaltungsrat auch der Landrat mit drei Vertretern des Kreistages über wichtige Fragen vor allem des Budgets entscheide, habe sich die Zusammenarbeit zwischen dem Landrat und der Schule intensiviert; bei außergewöhnlichen Aufgaben binde man den Landrat schon frühzeitig mit ein. Insgesamt habe sich auch mit der Schulaufsicht im Ministerium mit wechselseitigen Informationen eine gute Zusammenarbeit im Rahmen einer Vertrauenskultur entwickelt. Ähnlich vertrauensvoll kollegial beschreibt Schulleiter B das Verhältnis zur von Personen abhängigen Schulaufsicht. Nach seiner Ansicht haben sich die Handlungsmöglichkeiten des Ministeriums auch mit Zielvereinbarungen wegen der zentral gesteuerten Budgetierung nicht verändert; die vor Ort bestehenden Freiheiten für berufliche Schulen seien wie vorher gegeben.

Der Schulleiter A beschreibt die Einbindung von Nachbarschulen in die Fortbildung der eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Ausrichtung einer landesweiten Messe u.a. zum Qualitätsmanagement und Intranet an Schulen. Dank der Rechtsfähigkeit habe man Kooperationsverträge mit – auch finanziell – unterstützenden Partnern abschließen können; die eigene Intranetgestaltung und –nutzung durch die Teams sei infolge der Kooperationsverträge wesentlich verbessert worden.

Der Schulleiter B berichtet, dass sich das Verhältnis zu den Unterrichtenden kaum verändert habe; den weitaus überwiegenden Anteil seiner Arbeit bestreite er als Schulleiter und geschätzt zehn Prozent seiner Arbeit als Geschäftsführer, wobei das Kollegium einen Schulleiter und nicht einen Geschäftsführer haben möchte, so Schulleiter B, im Gespräch mit dem Kollegium oder bei seiner Teilnahme an Konferenzen überwiegen pädagogische Fragestellungen.

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

In der Einschätzung des Schulleiters A hat sich die institutionelle Zusammenarbeit wesentlich verbessert: Wurde zuvor die zweimal jährlich stattfindende Lehrerkonferenz eher als lästige Pflichtveranstaltungen wahrgenommen, so habe sich trotz der Freiwilligkeit die Teilnahme an der Mitarbeiterversammlung nicht verringert, das Interesse hingegen sei gestiegen. Das frühere die Größe des Kreistages einnehmende Gremium Schulkonferenz sei nun auf wenige Vertreter von Eltern, Lehrkräften und Schülerinnen und Schüler sowie weiterer Funktionsträger in der pädagogischen Konferenz reduziert, mit denen man enger als in der Vergangenheit zusammenarbeite. Tagte man zuvor zweimal jährlich, komme man nun durchschnittlich alle acht Wochen zusammen, wodurch der Schulleiter demokratisch intensiver unterstützt werde. So können frühere Eilentscheidungen des Schulleiters ersetzt werden, das Gremium lasse sich viel schneller einberufen und die beteiligten Gruppierungen seien bewusster in die Schulentwicklung und das Schulleben eingebunden. Wenn auch in bestimmten finanziellen Bereichen bestimmte Freiheiten bestehen, könne er als Geschäftsführer nicht frei schalten und walten, so Schulleiter A. Die grundlegenden Dinge werden in den entsprechenden Gremien abgestimmt, man lasse aber auch nur notwendige Gremien tagen. Die Verkleinerung und effizientere Gestaltung der ehemaligen Schulkonferenz durch die pädagogische Konferenz beschreibt ebenso der Schulleiter B. Die pädagogische Konferenz jedoch könne nicht mehr aus der Gesamtperspektive einen einzelnen Bildungsgang betrachten, weshalb man in seiner Schule eine andere Verantwortungsteilung mit der Teamstruktur als kleinster Einheit habe. Ein Bildungsgang, eine Abteilung, besteht aus mehreren Teams. Der Prozess der Übertragung der Verantwortung auf Bildungsgänge und Teams sei auch ein Prozess, der gelebt werden müsse und Zeit verlange, bis es Vertrauen gewinne und funktioniere.

### 6.2.2.3 Erfüllung der Modellintentionen

Der Schulleiter A erwähnt das im Rahmen der RBZ-Entwicklung aufgebaute Unterstützungssystem für Lehrer/innen in der Benachteiligtenförderung oder in schwierigen, pädagogisch anspruchsvollen Klassen.

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

Ferner können im Zusammenhang mit den Praktika positive Effekte für den Unterricht entstehen, wenn die Schüler/innen wahrnehmen, dass die im Unterricht vermittelten Inhalte auch in den Betrieben wiederzufinden sind. Mit der jetzt möglichen Lehrerfortbildung werde eine weitere Qualitätsverbesserung erzielt. Der Schulleiter B betont den Teambildungsprozess der Lehrer/innen, mit dem man sehr gute Erfahrungen hinsichtlich der Übernahme von Verantwortung und eine stärkere Identifikation der Kolleginnen und Kollegen mit der Schule gemacht habe und der zu einem besseren Unterricht beitrage. Eines der Projekte, so Schulleiter A, diene der Frage, in welchem Raum Lernen optimal funktionieren könne und führte zur Einrichtung eines Musterklassenraums für die pädagogische Arbeit. Man versuche, Eigenverantwortung und Steuerung über Zielvereinbarungen auch auf die Klassen und Schüler/innen zu übertragen, um die Schüler/innen an dem zu messen, was man von ihnen erwarte; dies bringen die Schüler/innen mit in die Beurteilungsübersicht ein, womit das Beurteilungssystem transparenter werde. Der Schulleiter B berichtet, dass sich die Lern- und Arbeitsbedingungen der Schüler/innen vor allem in der Fachschule verändert haben, in der man nicht in Fächern, sondern in Phasen unterrichte. Wenn die Teambildung funktioniere und die Lehrer/innen sehr viel stärker zusammenarbeiten, nehmen auch die Schüler die Veränderungen deutlich wahr.

### **6.2.2.4 Veränderungsbedarf**

Der Schulleiter A betont die Vorteilhaftigkeit der Möglichkeit, Sachbudgets bedarfsgerecht über mehrere Jahre verwenden zu können und plädiert für eine Deckungsfähigkeit der Mittel des Schulträgers und des Landes. Letztlich müsse man sich – in Form einer Outputorientierung – an der pädagogischen Arbeit messen lassen. Er befürchtet, dass sowohl der Schulträger als auch das Land einerseits Eigenverantwortung und das Messen an den Ergebnissen der pädagogischen Arbeit wünschen, andererseits jedoch nicht loslassen können und der Schule bestimmte Vorgaben zur Zielerreichung auferlegen.

Ferner ist die Schule darauf angewiesen, aus ihrem Budget Rücklagen für Ersatzinvestitionen zu bilden; den Schulleiter A erfüllt mit Sorge, dass

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

bei manchen Kommunalpolitikern Begehrlichkeiten geweckt werden, wenn das RBZ Rücklage bilde, während der Kommunalhaushalt gleichzeitig ein Defizit in Millionenhöhe aufweise. Gebildete Rücklagen dürften also nicht zum Defizitabbau des Schulträgers verwendet werden.

Der Schulleiter B bedauert, dass man die Schulen mit einer zu großen Vielfalt an Qualitätsentwicklung allein lasse; der tragende Begriff des Bildungscontrolling dürfe nicht mit Ängsten verbunden werden. Ferner behalte das System der Zielvereinbarungen nicht genügend haushalts-technische Freiräume für die Übernahme von Bildungsverantwortung in der Region. Darüber hinaus sei die Schulentwicklung verlangsamt, da der Anteil der Deputatstunden zu gering sei, um die Schulentwicklung voranzutreiben.

### **6.2.2.5 Fazit**

Die befragten Schulleiter äußern sich positiv über die gewachsenen Spielräume vor allem der Haushaltsfreiheit, aber auch der Weiterbildung und beschreiben die positive Umsetzung von Projekten. Die neu gewonnenen Handlungsspielräume seien Teil einer Vertrauenskultur, die durch die handelnden Personen determiniert werde. Die jetzt genutzten Möglichkeiten hätten auch teilweise ohne Änderung der Rechtsform realisiert werden können, es hätten jedoch Anlass und Auftakt für tiefgreifende Veränderungen gefehlt. Die institutionelle Zusammenarbeit sei wesentlich verbessert worden, wenngleich auch der Reformprozess ausreichend Zeit benötige. Mit den im RBZ-Prozess ausgeführten Veränderungen sei die Qualität des Unterrichts letztlich gestiegen. Man benötige aber mehr Ressourcen für die Schulentwicklung und wünsche eine gegenseitige Deckungsfähigkeit von Personal- und Sachmitteln.

### **6.2.3 Personalvertreter und Lehrer**

#### **6.2.3.1 Besondere Handlungsspielräume**

Der Lehrer und Leiter einer Außenstelle F betont die Fähigkeit eines RBZs, selbst Verträge abschließen, sich an Ausschreibungen beteiligen und Projektmittel über den europäischen Sozialfonds erhalten zu

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

können. Daneben befürwortet er, als Einrichtung des lebensbegleitenden Lernens, auch Fortbildungen anbieten zu können.

Die Hauptpersonalrätin führt Aspekte der Eigenverantwortlichkeit – wie die eigenständige Bewirtschaftung und die Übertragung weiterführender Entscheidungskompetenzen – an, wobei der staatliche Bildungsauftrag vorrangige Aufgabe sei und bleibe. Die neue Form ermögliche es, zeitnah und schnell auf Veränderungsprozesse in der Berufs- und Arbeitswelt einzugehen.

### 6.2.3.2 Institutionelle Zusammenarbeit

Der interessierte Lehrer E bedauert, dass die an die Stelle der früheren Lehrerkonferenz getretene pädagogische Konferenz vom Kollegium kaum genutzt werde. Dabei sei die Lehrerkonferenz stets ein Gremium des Meinungsaustauschs, der Diskussion und des Nachdenkens über Veränderungen gewesen. Die Kollegen seien über die Aufgaben der verschiedenen Gremien wenig informiert, sodass der Eindruck entstehe, Kollegium und Schulleitung würden sich eher entfernen als zusammenzurücken. Man frage sich, welche Aufgaben der Schulleiter als Geschäftsführer nun wahrnehme und welche Aufgaben die Bildungsgangleiter nun ausführen, nachdem viele Aufgaben in die Teams heruntergerutscht seien.

Der Lehrer und Leiter einer Außenstelle F beschreibt die gute Zusammenarbeit innerhalb des Verwaltungsrats und auch zwischen den Gremien seiner Schule, die durch gegenseitiges Vertrauen gekennzeichnet sei und ohne Reibungsverluste funktioniere. Dies hänge stark von den Persönlichkeiten der handelnden Personen ab. Der in seiner Aufgabe aufgehende Leiter seiner Schule tue als Geschäftsführer immer noch weitere Arbeitsfelder auf, was man kaum noch einem/er Nachfolger/in übertragen könne, weshalb er befürchtet, dass die Doppelfunktion zu einer Überlastung führe.

Die Hauptpersonalrätin betont die Bedeutung der Mitbestimmung im Rahmen der gestiegenen Eigenverantwortung und der zusätzlichen Gestaltungsspielräume. Sie plädiert für die Entscheidungsfreiheit der

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

Lehrkräfte, ob sie auch im zusätzlichen Angebot eines RBZs eingesetzt werden sollen.

### 6.2.3.3 Erfüllung der Modellintentionen

Die interessierte Lehrerin D räumt ein, dass im Rahmen der Entwicklung zum RBZ zunächst organisatorische Fragen und das kaufmännische Rechnungswesen im Vordergrund standen, während der Unterricht zunächst altbewährt weiterlief. Indirekt habe sich mit dem Learn-Center und dessen Beratung bald eine Veränderung ergeben, die man in Richtung einer Supervision erweitern möchte. Wenn sich auch die Arbeit der Lehrenden ganz normal verändert habe, so werde konzeptionell daran gearbeitet, Unterricht für die Zukunft umzusetzen; mehrere Projekte und ein Schulentwicklungstag haben in Teilen das Bewusstsein verändert. Ferner erklärt die Lehrerin D, dass jede andere Schule ohne Veränderung der rechtlichen Voraussetzungen dies auch hätte unternehmen können, es habe also nicht direkt mit dem RBZ und dessen Rechtsform zu tun. RBZ bedeute aber, sich bewusst auf den Weg zu machen mit einer entsprechenden Organisationsentwicklung. Man befinde sich in einem langwierigen Prozess, der ein Bewusstsein entstehen ließ, sich in die richtige Richtung des Leitziels hin zu bewegen, wofür auch die vielen Projekte stehen. Die interessierte Lehrerin C erläutert das Bewusstsein als bewusstes ständiges Weiterlernen sowie Wahrnehmen einer Vorbildfunktion.

Für die Schüler/innen haben sich, so der interessierte Lehrer E, durch die Teambildung in den eingebundenen Klassen Veränderungen, beispielsweise eines erweiterten Mitspracherechts, ergeben. Ein Großteil der Schüler/innen jedoch werde davon faktisch nichts bemerken. Zumindest für einige Lehrer/innen, unter anderem die Teamsprecher, sei die Arbeitsbelastung enorm angestiegen. Lehrer/innen mit allgemeinbildenden Fächern können durchaus fünf oder sechs Teams angehören, was kritisch zu betrachten sei.

Der Lehrer und Leiter einer Außenstelle F führt aus, dass sich Schule und Unterricht auch ohne Veränderung der Rechtsform verändern. Neu aber sei das Angebot der Fortbildung, mit dem die Kollegen in der

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

Erwachsenenbildung arbeiten können. Für die Schüler/innen habe sich mit der Schulsozialarbeit eine positive Veränderung ergeben; diese habe man als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts über Projekte finanzieren können.

Die Hauptpersonalrätin verdeutlicht am Beispiel des eigenverantwortlichen Lernens und des Stimmrechts der Schüler/innen in der Pädagogischen Konferenz, dass die erweiterte Gestaltungsmöglichkeit und Verantwortung der Schulen im Rahmen des RBZ-Prozesses auch an die Schüler/innen weitergegeben werde.

### **6.2.3.4 Veränderungsbedarf**

Der interessierte Lehrer E beschreibt, dass die zunächst geweckten Erwartungen hinsichtlich einer Personalautonomie des RBZ nicht erfüllt wurden und plädiert für deren Realisierung. Ferner solle ein Weiterbildungskonzept für Teams erstellt werden, die nach außen treten und beispielsweise Fortbildungsangebote unterbreiten wollen. Vor dem Hintergrund bestehender Informationsdefizite im RBZ-Prozess müsse das Kollegium stärker in die Innovationsentscheidungsprozesse eingebunden werden. Ferner benötigen die Teams eine Plattform, auf der sie ihre Erfahrungen systematisch austauschen können. Die gegebene rechtliche Grundlage zu verändern, hält der Lehrer E für nicht erforderlich, da man zunächst einmal die vorhandenen Spielräume ausschöpfen könne, bevor man feststellt, an die rechtlichen Grenzen gestoßen zu sein.

Der Lehrer und Leiter einer Außenstelle F wünscht eine höhere Flexibilität in Form einer gegenseitigen Deckungsfähigkeit der Personalmittel des Landes und der Sachmittel des Schulträgers. Die sogenannten Zielvereinbarungen erwiesen sich nicht als zwischen gleichberechtigten Partnern ausgehandelte Vereinbarungen, sondern eher als Zielaufgaben des Landes, weshalb man dies auch nicht als Zielvereinbarung bezeichnen solle. Wichtig sei ferner, die Schule unabhängiger von den Entscheidungen des Schulträgers zu machen, wie dies bei der Beauftragung des Service-Betriebes des Kreises durch die Schule deutlich werde.

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

Die Hauptpersonalrätin sieht die Notwendigkeit von Nachbesserungen im Verlaufe der Zeit. Die Praxis werde zeigen, ob die RBZs mit ihren eigenen Möglichkeiten nachsteuern oder ob dies zentral über die Ebene des Ministeriums für Bildung und Kultur erforderlich sein werde. Die Wahrung der Mitbestimmung auch in der neuen Form der RBZ ist für die Hauptpersonalrätin von besonderer Bedeutung.

Der Hauptpersonalrat G hält es für wichtig, dass eine Schule nur dann RBZ werden kann, wenn eine Übereinstimmung von Schulleitung und Kollegium und dem jeweiligen Schulträger vorliegt, der dann auch den Antrag stellt. Etwa die Hälfte der beruflichen Schulen in Schleswig-Holstein seien RBZs, und es gebe auch Schulen, die sich nicht dorthin entwickeln werden. Sorge bereite ihm aber die Arbeitsbelastung derjenigen, die ein RBZ voranbringen, da die entsprechenden Ressourcen nicht oder nur begrenzt vorhanden seien.

### **6.2.3.5 Fazit**

Die befragten Personalvertreter betonen die Vorteile der neuen rechtlichen Möglichkeiten einschließlich der Gestaltungsmöglichkeiten in der Pädagogischen Konferenz, aber auch die Wahrung der Mitbestimmung, und blicken mit Sorge auf die erhöhte Arbeitsbelastung infolge unzureichender Ressourcenzuweisung. Ein befragter Lehrer beanstandet nicht hinreichende Informationen über die Aufgaben der neuen Gremien und vermisst die Bedeutung der früheren Lehrerkonferenz für die Diskussion und das Reflektieren im Kollegium in der neuen pädagogischen Konferenz. Bisher von Bildungsgangleitern wahrgenommene Aufgaben seien mit einem entsprechenden Anstieg der Arbeitsbelastung auf die Teams delegiert worden. Eine in der Schulentwicklung engagierte Lehrerin beschreibt, dass jede andere Schule – unabhängig vom RBZ und dessen Rechtsform – entsprechende Veränderungen hätte unternehmen können, mit der Umwandlung zu einem RBZ jedoch begeben man sich bewusst auf den Weg mit einer entsprechenden Organisationsentwicklung. Schule und Unterricht veränderten sich auch ohne Rechtsformreform, so ein Lehrer und Leiter einer Außenstelle, neu aber sei das Fortbildungsangebot in der Erwachsenenbildung und die über ein Projekt der

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

rechtsfähigen Anstalt finanzierte Schulsozialarbeit. Die nicht erfüllte Erwartung hinsichtlich einer Personalautonomie zu realisieren, fordert ein interessierter Lehrer, ebenso wie eine stärkere Einbindung des Kollegiums in Innovationsentscheidungsprozesse. Ferner wird von einem interessierten Lehrer eine höhere Flexibilität in Form einer gegenseitigen Deckungsfähigkeit von Mitteln des Landes und des Schulträgers und eine realistische Bezeichnung der Zielvereinbarungen als Zielaufgaben des Landes gefordert. Die Umwandlung einer Beruflichen Schule in ein RBZ dürfe weiterhin nur dort stattfinden, wo tatsächlich eine Kongruenz zwischen Kollegium, Schulleitung und Schulträger in dieser Frage bestehe.

### **6.2.4 Fazit Wahrnehmung des Modells der Regionalen Bildungszentren**

Die befragten Akteure äußern sich durchweg positiv über die gewachsenen Handlungsfreiheiten der RBZ, die Schulleiter betonen den gewachsenen Stellenwert ihrer beruflichen Schule in der Region. Vor allem die befragten Lehrer und Personalvertreter zeigen auf, dass der RBZ-Prozess ein Auftakt für Veränderungen war, die ohne Rechtsformänderung in Teilen möglich, aber vermutlich implausibel gewesen wäre. Während die Personalvertreter die Wahrung der Mitbestimmung betonen, wünschen sich die befragten Lehrer teilweise ein Mehr an Personalautonomie und – wie auch die befragten Schulleiter – mehr Ressourcen für die Schulentwicklung.

## **6.3 Analyse der Wahrnehmungsunterschiede im schulischen Mehrebenensystem**

### **6.3.1 Wahrnehmungsunterschiede und Implementierungsbrüche im HIBB-Prozess der Hansestadt Hamburg**

#### **6.3.1.1 Wahrnehmung der Qualitätsveränderung der dualen Berufsausbildung**

Die Interviewten wurden befragt, inwieweit sich mit den neuen Möglichkeiten die Qualität der dualen Berufsausbildung verändert habe.

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

Hier zeigt der Geschäftsführer einen positiven Zusammenhang in Verbindung mit der nun eine höhere Verbindlichkeit aufweisende Lernortkooperation auf. Ferner erwähnt er positiv die Schulinspektion, in deren Teams auch Wirtschaftsvertreter mitwirken sowie die Einführung eines Qualitätsmanagementsystems.

*GF, S. 4: Wir müssen definieren, was wir unter Qualität verstehen. Einen Aspekt habe ich schon benannt, wir haben eine institutionalisierte Lernortkooperation, mit der regelmäßig die Inhalte der dualen Ausbildung abgestimmt und weiterentwickelt werden, das ist positiv. Das war auch vorher nicht schlecht, aber jetzt hat es einen höheren Grad an Verbindlichkeit insofern, als an allen Schulen Lernortkooperationssitzungen stattfinden, in denen gesagt wird, was verändert und in die Curricula aufgenommen werden soll. Hier beanstanden kleinere Betrieben gelegentlich die Dominanz von Großbetrieben, die aber auch richtig professionelle Leitungen haben, die sich nur mit Ausbildung beschäftigen, sodass sie sich anders einbringen können als dies bei Friseuren, die nur einen oder zwei Auszubildenden haben, der Fall ist. Das zweite ist, dass mit der Gründung des HIBB auch eine Schulinspektion eingerichtet wurde; es sind jetzt fast alle Schulen einmal inspiziert worden. Dann bekommt jede Schule auch dezidierte Rückmeldungen, und auch das Schulinspektorenteam für die berufsbildenden Schulen hat Wirtschaftsvertreter mit im Team – auch das ist sehr gut. Und das dritte ist, dass wir in allen Schulen ein QM-System einführen bis 2012 und alle Schulen sich hier auf den Weg machen und dies auch flankieren mit einem Netzwerk Qualitätsentwicklung, mit der Fortbildung und Qualifizierung von Qualitätsbeauftragten für die Schulen in einem Weiterbildungsstudiengang, also da investieren wir sehr viel.*

Der befragte Schulaufsichtsbeamte vermutet ebenfalls einen positiven Zusammenhang der institutionalisierten Lernortkooperation:

*SAB, S. 3: Das zu erheben und zu beurteilen, ist mir nicht möglich. Ich kann mir vorstellen, dass man durch eine größere Einbindung der Ausbildungsbetriebe über dieses andere Gremium, die*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*Lernortkooperation, die Verantwortung stärkt und dass hier ein regelmäßiger Austausch etabliert ist, der es ermöglicht, dass man auch auf beide Bereiche der dualen Ausbildung schaut – den schulischen Bereich und auch den betrieblichen Bereich – und man auch Rückmeldungen gibt, wenn der Eindruck entstanden ist, dass dort in der betrieblichen Ausbildung Nachbesserungsbedarfe bestehen.*

Demgegenüber führt der Schulleiter A aus, dass sich die Qualität durch die Strukturveränderung nicht verbessert habe und mahnt andere Instrumente an:

*SL A, S. 3f.: Sicherlich gibt es auch in Hamburg solche Qualität und solche Qualität, sowohl auf der einen als auch auf der anderen Seite, und da hat es auch geklemmt. Nur glaube ich nicht, dass dies durch die Strukturveränderung viel besser geworden ist. Hier muss man andere Instrumente nutzen, um die Qualität der Berufsschule oder des Berufsschulunterrichts an der ein oder anderen Stelle zu verbessern. Überall, wo ich agiere, wird von den Vertretern der Wirtschaftsverbände, der Kammern, die Frage der Ausbildungsneigung positiv beantwortet, man sei nun auch in den entsprechenden Gremien. Redet man aber mit den Ausbildern der Betriebe, die sich auf anderen Ebenen bewegen, dann sieht das wieder anders aus, es ist ihnen eigentlich auch egal. Die Ausbildungsneigung hat sich durch die stärkere Hereinnahme in die Gremien kaum verändert.*

Auch der Schulleiter B vermag keine mit dem HIBB einhergehende Qualitätsveränderung zu erkennen, vielmehr werde die institutionalisierte Lernortkooperation teils als Formalie wahrgenommen. Ein Anstieg sei dort festzustellen, wo ein gemeinsames Qualitätsmanagement betrieben werde.

*SL B, S. 4: Also ich kann das durch dieses Konstrukt HIBB nicht seriös feststellen; man kann darüber spekulieren. Die Ausbildungsqualität verändert sich natürlich dort, wo man ein Qualitätsmanagement in den Blick nimmt, wo man gemeinsam mit Ausbildungsbetrieben darüber nachdenkt, was eigentlich Qualitätsstandards für duale*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*Ausbildung sind, was man eigentlich tun müsste, um den künftigen Anforderungen sowohl der Volkswirtschaft der Bundesrepublik als auch den individuellen Möglichkeiten der jungen Leute gerecht zu werden. Wenn man sich da zusammensetzt und auch im Sinne von Qualitätsmanagement neue Lernstrategien, und auch gemeinsam abgestimmte Konzepte macht, dann verändert man die Ausbildungsqualität durchaus positiv und nennenswert. Ein Gremium Lernortkooperation, was auch stärker formalisiert worden ist und das dazu beitragen kann, wird bei uns von einigen eher als Formalie wahrgenommen. Was beispielsweise Speditionen angeht, haben wir über Jahrzehnte Kooperationen entwickelt über Ausbildernachmittage, wo wir Ausbilder eingeladen haben, über gemeinsame Überlegungen zu künftigen Herausforderungen der Schule bis hin zur gemeinsamen Entwicklung von Lernsituationen, auch mit Auszubildenden – man muss auch sagen, in Teilbereichen nicht kontinuierlich und nicht nachhaltig. Wir haben gemeinsame Qualitätsstandards festgelegt, wir haben eine ausgesprochen gute Unterstützung von Praktika von Kollegen über Referenten, die wir vor Ort in der Schule einsetzen bis hin zu Betriebsbesichtigungen von Gruppen von Auszubildenden. All das haben wir auch vor dieser neuen Konstruktion HIBB schon gemacht, sodass ich wirklich nicht erkennen kann, dass das jetzt ein Hebel gewesen wäre, über mehr Verantwortung der Wirtschaft bahnbrechende Fortschritte zu realisieren. Das mag an anderen Berufsschulen mit einer anderen Struktur möglicherweise anders sein, das will ich vielleicht einräumen, für uns gilt das so ausdrücklich nicht.“*

Auch der Lehrer und Personalrat A betont, keine Qualitätsveränderung festzustellen, das HIBB habe sich mit sich selbst beschäftigt:

*L-PR A, S. 1: Ich sehe da keine Veränderung der Qualität der dualen Berufsausbildung. Das HIBB hat, wie gesagt, sich mit sich selbst beschäftigt und hat hier keine Impulse erkennen lassen.*

Der Lehrer und Personalrat B betont, dass die Gremienstruktur überhaupt keinen Einfluss habe:

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*L-PR B, S. 1: Aus meiner Sicht hat das überhaupt keinen Einfluss gehabt, also wir hatten und haben hier in der Schule einen relativ hohen Standard in der dualen Ausbildung, unbeeinflusst von der neuen Gremienstruktur; da hat sich gar nichts bewegt. Es gibt viele Reformsätze, die sind jedoch völlig unabhängig von der neuen Gremienstruktur.*

**Zwischenfazit:** Hinsichtlich der Qualitätsveränderung der dualen Berufsausbildung zeigt der Geschäftsführer einen positiven Zusammenhang in Verbindung mit der auch vom Schulaufsichtsbeamten aufgeführten institutionalisierten Lernortkooperation, der Schulinspektion sowie der Einführung eines Qualitätsmanagementsystems auf. Die befragten Schulleiter hingegen lassen keine wahrgenommene Qualitätssteigerung erkennen, sondern nehmen die institutionalisierte Lernortkooperation teils als Formalie wahr oder mahnen andere Instrumente an. Dort, wo ein gemeinsames Qualitätsmanagement betrieben werde, sei eine Qualitätsverbesserung festzustellen. Noch darüber hinausgehend weisen die befragten Lehrer und Personalräte einen Qualitätsanstieg zurück, die Gremienstruktur habe keinen Einfluss auf die Qualität der dualen Ausbildung gezeitigt.

### **6.3.1.2 Wahrnehmung der Verlagerung der Eigenverantwortung für Qualität, Personal, Sachmittel und Organisation auf die Ebene der Schule**

Die Interviewten wurden hinsichtlich der Verlagerung der Eigenverantwortung für Qualität, Personal, Sachmittel und Organisation auf die Ebene der Schule und deren Bedeutung für ihre Arbeit befragt.

Der Geschäftsführer führt hier die Ziel-Leistungs-Vereinbarungen, den Jahresbericht und ein neues Kennziffersystem an.

*GF, S. 5f.: Wir haben ein Verfahren entwickelt, bei dem die Behördenleitung mit uns als HIBB eine Ziel-Leistungs-Vereinbarung abschließt und wir wiederum mit den Schulen eine Ziel-Leistungs-Vereinbarung abschließen [...] Was wir außerdem machen – auch das ist noch nicht fertig, aber da arbeiten wir ´dran – ist neben einem*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*Finanzcontrolling und einem strategischen Controlling, das wir bereits aufgebaut haben, ein Kennziffersystem aufzubauen, womit wir an der kontinuierlichen Weiterentwicklung der Qualität arbeiten. Das wären die Erfolgsquote, wie viele erreichen den Abschluss, wie hoch ist die Abbrecherquote – die ist Bestandteil der Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Schulen, jede Schule muss ein Konzept erarbeiten, wie sie die Abbrecherquote senkt, also das muss ´controlled´ und weitergeführt werden. Wir bauen also das aus, Kennziffern zu entwickeln, mit denen man wirklich steuern kann. Datenfriedhöfe zu erzeugen, ist relativ einfach, nicht so einfach, aber wichtig ist es, Kennziffern zu erzeugen, mit denen dann auch in Schule anschließend weitergearbeitet werden kann und Maßnahmen entwickelt werden, die dann auch umgesetzt werden und auf die man nach einem Jahr sehen und sagen kann, ob es wirklich etwas gebracht hat.*

Auch der Schulaufsichtsbeamte beschreibt die Ziel-Leistungs-Vereinbarungen und nennt neben der Einführung der SAP-Software die Schulinspektion als Grundlage der Qualität.

*SAB (S. 3f.) Was die Rechenschaftslegung betrifft, sind neue Notwendigkeiten entstanden, die Schulen arbeiten jetzt alle auch in den Schulbüros mit der Software SAP. Das hat zunächst für in der Sache nicht ausgebildete Büromitarbeiterinnen eine Reihe von Schwierigkeiten hervorgerufen, um sich an diese Denkweise und das EDV-Handling zu gewöhnen, ist aber, glaube ich, inzwischen überall etabliert und schafft natürlich auch einen anderen wirtschaftlichen Blick für eine Einheit, die mit einem kaufmännischen Rechnungswesen arbeitet. Die Schulen schließen nach einem jetzt veränderten Rhythmus zweijährig Ziel-Leistungs-Vereinbarungen mit ihrer Schulaufsicht ab, das sind in der Regel vier oder fünf Vereinbarungen, im Einzelfall können es auch mehr sein. [...] Das ist eigentlich das Steuerungsinstrument für Qualität. In diesem Qualitätsfeld haben wir noch eine externe Evaluation: Wir haben eine Schulinspektion, die durch ein externes Institut, das ist das Institut für Bildungsmonitoring, durchgeführt wird. Die Schulinspektion kommt – relativ kurz*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*angekündigt – innerhalb eines Zeitraums von vier Jahren regelmäßig an alle Schulen und liefert einen externen Evaluationsbericht. Wir haben eine Vereinbarung mit den Schulen, dass, wenn der Evaluationsbericht eine schwache Leistungsbilanz ausweist, wir dazu teilweise auch unterjährig, Ziel-Leistungs-Vereinbarungen abschließen, Insofern sind diese beiden Systeme miteinander verbunden.*

Der Schulleiter B beschreibt dies im Rahmen der neuen Steuerungsmodelle als mit der entsprechenden Haltung, Einstellung und dem Vertrauen begehbaren guten Weg.

*SL B, S. 5: Dies wird überlagert durch Erkenntnisse zur selbstverantworteten Schule, insgesamt zu neuen Steuerungsmodellen, die jetzt nicht explizit an der Rechtsform Landesbetrieb festgemacht werden können. Es gilt sicher auch für andere Schulen, dass eine hierarchische Steuerung von komplexen Systemen, das sagen wissenschaftliche Untersuchungen zu Organisationsmodellen, eigentlich nicht geht. Das ist aber eine Frage von Haltung und Einstellung und Vertrauen. Da ist man in Hamburg, glaube ich, auf einem guten Weg, und wir im HIBB insbesondere; wir haben einen dialogischen Prozess und entwickeln auch ein gemeinsames Führungsverständnis, also mit Schulleitung und der Leitung, und da sind die Rahmenbedingungen ausgesprochen günstig, und man versucht, über die größere Eigenverantwortung auch eine bessere Qualität zu erreichen. Wir haben für alle beruflichen Schulen in Hamburg einen Fünfjahresplan, und es gibt seit einigen Jahren auch die Steuerung über Ziel- und Leistungsvereinbarungen, wobei das nach meiner persönlichen Meinung eher noch ein Experimentierfeld ist, denn die Schulen werden nicht wirklich über diese Vereinbarungen gesteuert. Aber für einige Kernprozesse gibt es schon die Bereitschaft, Vereinbarungen zu treffen und die auch zu evaluieren und sich auf Qualitätsstandards und Indikatoren festzulegen. Was fehlt, ist ein entwickelteres Controlling, das zu konstruktiven Lösungen im Prozess führt. Es scheint mir in solchen Prozessen normal zu sein, dass man über weite*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*Phasen nicht dazu kommt, vernünftig zu kontrollieren, und dann gibt es immer auch Ausreißer, mit denen man glaubt, jetzt müsse man auch mit vielen Daten Controlling machen. Das würde ich dann auch unter der Überschrift 'Steuerungsillusion' abbuchen. Aber insgesamt glaube ich, dass wir im HIBB diese Eigenverantwortung auch vernünftig nutzen, es ist für die Schulen auch eine größere Herausforderung, man fühlt sich auch mehr verantwortlich für das Gelingen von Prozessen und insofern würde ich es unter dem Strich eher positiv einschätzen.*

Der Schulleiter A führt aus, dass eine Delegation von Kompetenzen sinnvoll sei, aber hierzu auch die erforderlichen Ressourcen gewährt werden müssen.

*SL A, S. 4: Eigenverantwortung heißt ja immer, Verantwortung von oben nach unten zu delegieren, was im Prinzip auch vernünftig ist. Es hapert aber dann, wenn Aufgaben anders zugeschnitten werden und nicht gleichzeitig das Personal mitwächst. So hat beispielsweise die Arbeit in den Schulbüros in den letzten Jahren erheblich zugenommen, weil viele Aufgaben, die bisher die Aufsicht gemacht hat, jetzt von der eigenverantwortlichen Schule übernommen werden. Teilweise ist das wirklich nicht mehr zumutbar, weil wirklich jeder 'Mist' mit dem Argument heruntergedrückt wird, 'Ihr seid ja eigenverantwortlich, nun macht 'mal', während aber die Ressourcen gedeckelt sind. In Hamburg gibt es erste Überlegungen, andere Ansätze zu fahren, denn für die Verwaltung sind wir natürlich auch alle nicht ausgebildet. also man wird mehr 'manpower' hineingeben müssen, um das anders zu strukturieren, beispielsweise mit einem Verwaltungsleiter und wirklicher Arbeitskapazität.*

Auch der Lehrer und Personalrat A beschreibt eine Übertragung von Aufgaben ohne die erforderlichen Ressourcen, weshalb es sich um eine Quasi-Eigenverantwortung handele.

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*L u. PR A, S. 2f.: Eigenverantwortlichkeit bedeutet auch eine Möglichkeit der Selbstbestimmung, aus meiner Sicht liegt aber hier eine Quasi-Eigenverantwortung vor. Denn die Schulen sind gehalten, Ziel-Leistungs-Vereinbarungen zu treffen, die sind aber zum Teil von der Behörde vorgegeben. Wenn ich die aber nicht mitbestimmen kann, ist das für mich keine Eigenverantwortung. Außerdem gab es eine Handreichung zum Qualitätsbegriff, in der auch genau vorgeschrieben wurde, was die Schulen zur Qualitätsverbesserung machen sollten. Feststellen kann ich nur, dass zusätzliche Aufgaben gekommen sind und dass aber die Ressourcen, die dafür notwendig wären, eigentlich nicht vorhanden sind. Von daher ist der Begriff Eigenverantwortung für mich sehr problematisch, man gibt also Aufgaben ab, aber diejenigen, die die Aufgaben erfüllen sollen, müssen auch die Möglichkeit haben, diese Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen.*

Der Lehrer und Personalrat B erläutert, dass die Formalisierung und Bürokratisierung zugenommen haben.

*L u. PR B, S. 2: Wir sind hier eine Schule, die vor dieser Entwicklung relativ viel an Reformen gemacht hat, zum Beispiel das Schülerfeedback: Das war hier ein Projekt, das inzwischen formalisiert worden ist. Während es vorher ein Projekt der Lehrer selbst war, sind wir nun gezwungen, als Lehrer das zu machen. Ich habe den Eindruck, dass durch dieses formalisierte Verfahren der Widerstand gegen so etwas eher gewachsen ist, es wird nicht mehr als ein Projekt, das man selbst anstrebt, sondern teilweise als 'Abhakding' angesehen. Es ist insgesamt mein Eindruck, dass die Formalisierung, die Bürokratisierung wahnsinnig zugenommen hat, man muss Ziel- und Leistungs-Vereinbarungen schließen. Eine Verbesserung erreichen zu wollen, kommt nicht mehr so aus dem Kollegium heraus, und diese Tendenz finde ich nicht gut. Aber es gibt natürlich immer noch Reformen, es gibt Bewegung nach vorne, gute Ansätze trotz dieses formalisierten Verfahrens.*

**Zwischenfazit:** Bezüglich der Verlagerung von Eigenverantwortung auf die Schulen und deren Bedeutung für die eigene Arbeit beschreiben die

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

befragten Angehörigen der Schulverwaltung die Ziel-Leistungs-Vereinbarungen, den Jahresbericht und neben einem neuen Kennziffersystem die Einführung einer SAP-Software sowie die Schulinspektion. Während der Schulleiter B die Verlagerung der Eigenverantwortung als einen im Rahmen der neuen Steuerungsmodelle begehbaren Weg beschreibt, schränkt der Schulleiter A ein, dass für eine Delegation von Kompetenzen auch die erforderlichen Ressourcen gewährt werden müssen. Hier deutet sich ein Implementierungsbruch an, der auf der Ebene der befragten Lehrer und Personalvertreter deutlich stärker ausfällt: Diese betonen, dass mit den neuen Steuerungsformen Bürokratisierung und Formalisierung zugenommen haben und bei einer Übertragung von Aufgaben ohne erforderliche Ressourcen eine Quasi-Eigenverantwortung vorliege.

### **6.3.1.3 Wahrnehmung der Steuerungsinstrumente am besonderen Beispiel der Ziel-Leistungs-Vereinbarungen**

Die befragten Akteure haben in ihrer Antwort bezüglich der Rechenschaftslegung der Einzelschule auch das Instrument der Ziel-Leistungs-Vereinbarung kommentiert. Der Geschäftsführer beschreibt dies nicht nur als Steuerungs-, sondern auch als Dokumentationsinstrument für die Qualitätsentwicklung einer Schule:

*GF (S. 5): Wir haben ein Verfahren entwickelt, bei dem die Behördenleitung mit uns als HIBB eine Ziel-Leistungs-Vereinbarung abschließt und wir wiederum mit den Schulen eine Ziel-Leistungs-Vereinbarung abschließen und außerdem mit dem Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung, also welche Unterstützungsleistung stellen die uns zur Verfügung, das beschreiben wir in einer Ziel- und Leistungs-Vereinbarung. Jede Schule, das fängt jetzt an, das machen noch nicht alle Schulen, aber im nächsten Jahr müssen es alle machen, muss regelmäßig einen Jahresbericht zu dem, was in der Schule gelaufen ist, abgeben, und da ist die Ziel- und Leistungs-Vereinbarung die Grundlage. Also das ist, wenn Sie so wollen, die Rechenschaftslegung, und auch ein Stück weit ein Instrument, mit dem*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*dokumentiert werden kann, wie die Schule an Qualitätsentwicklung gearbeitet hat.*

Auch der befragte Schulaufsichtsbeamte schildert die Ziel-Leistungs-Vereinbarungen als Instrument zur Qualitätssteuerung.

*SAB, S. 4: Die Schulen schließen nach einem jetzt veränderten Rhythmus zweijährig Ziel-Leistungs-Vereinbarungen mit ihrer Schulaufsicht ab, das sind in der Regel vier oder fünf Vereinbarungen, im Einzelfall können es auch mehr sein. In der Regel sind die Vereinbarungen thematisch frei, d.h. die Schule unterbreitet einen Vorschlag darüber, welches Entwicklungsfeld sie aufgreifen will. Es gibt zum Teil aber auch bindende Themenbereiche; zum Beispiel haben wir vereinbart, dass die beruflichen Schulen alle in einem fünf-Jahres-Rahmen ein Qualitätsmanagementsystem entwickeln und einführen. Hier sind dann bestimmte Schritte vorgeschrieben, es gibt Elemente wie beispielsweise Leitbildentwicklung, Einführung einer Feedback-Kultur und solche Dinge. Und diese Ziel-Leistungs-Vereinbarungen werden dann natürlich zu einem passenden Zeitrahmen angeschaut, auch in ihrem Erfüllungsgrad, und dann vereinbart man eventuell eine Nachbesserung an einer Stelle. Das ist eigentlich das Steuerungsinstrument für Qualität.*

Der Schulleiter A geht ebenfalls von einer reibungsfreien Steuerung mittels Ziel-Leistungs-Vereinbarungen aus:

*SL A, S. 1: Die Steuerung zwischen der HIBB-Zentrale und den Schulen läuft eigentlich ganz reibungsfrei. Es müssen Ziel-Leistungs-Vereinbarungen abgeschlossen werden, und so steuert die HIBB-Zentrale immer das gesamte HIBB, und das geht in beide Richtungen, nach unten und nach oben.*

Anders hingegen erkennt der Schulleiter B zwar die Bereitschaft, für „einige Kernprozesse“ Vereinbarungen zu treffen, bezeichnet aber die Ziel-Leistungs-Vereinbarungen noch als Experimentierfeld, die die Schulen „nicht wirklich“ steuern. Er fordert viel mehr ein ausgearbeitetes Controlling:

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*SL B, S. 5: Wir haben für alle beruflichen Schulen in Hamburg einen Fünfjahresplan, und es gibt seit einigen Jahren auch die Steuerung über Ziel- und Leistungsvereinbarungen, wobei das nach meiner persönlichen Meinung eher noch ein Experimentierfeld ist, denn die Schulen werden nicht wirklich über diese Vereinbarungen gesteuert. Aber für einige Kernprozesse gibt es schon die Bereitschaft, Vereinbarungen zu treffen und die auch zu evaluieren und sich auf Qualitätsstandards und Indikatoren festzulegen. Was fehlt, ist ein entwickelteres Controlling, das zu konstruktiven Lösungen im Prozess führt.*

Demgegenüber beanstandet der Lehrer und Personalrat A, auf die den Schulen eingeräumte Eigenverantwortung eingehend, dass die Ziel-Leistungs-Vereinbarungen in Teilen von der Behörde vorgegeben und daher nicht zu vereinbaren seien:

*L/PR A (S. 1f.): Eigenverantwortlichkeit bedeutet auch eine Möglichkeit der Selbstbestimmung, aus meiner Sicht liegt aber hier eine Quasi-Eigenverantwortung vor. Denn die Schulen sind gehalten, Ziel-Leistungs-Vereinbarungen zu treffen, die sind aber zum Teil von der Behörde vorgegeben. Wenn ich die aber nicht mitbestimmen kann, ist das für mich keine Eigenverantwortung. Außerdem gab es eine Handreichung zum Qualitätsbegriff, in der auch genau vorgeschrieben wurde, was die Schulen zur Qualitätsverbesserung machen sollten.*

Darüber hinaus betrachtet der interessierte Lehrer und Personalrat B die Ziel-Leistungs-Vereinbarungen als formalisierten Vorgang, der die intrinsische Motivation eines Kollegiums beeinträchtigt:

*L/PR B, S. 2: Es ist insgesamt mein Eindruck, dass die Formalisierung, die Bürokratisierung wahnsinnig zugenommen hat, man muss Ziel- und Leistungs-Vereinbarungen schließen. Eine Verbesserung erreichen zu wollen, kommt nicht mehr so aus dem Kollegium heraus, und diese Tendenz finde ich nicht gut.*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

**Zwischenfazit:** Während die Angehörigen der Schulverwaltung die Ziel-Leistungs-Vereinbarung als probates Steuerungsinstrument beschreiben, erwähnt der Geschäftsführer darüber hinaus noch eine Dokumentationsfunktion. Demgegenüber bezeichnet der Schulleiter B die Ziel-Leistungs-Vereinbarungen als die Schulen noch „nicht wirklich steuerndes Experimentierfeld“, was einen Implementierungsbruch andeutet. Auf der Ebene der befragten Lehrer/Personalvertreter fällt dieser noch deutlicher aus: Sie führen aus, dass die Ziel-Leistungs-Vereinbarungen teils von der Behörde vorgegeben seien und als bürokratisches Instrument die intrinsische Motivation der Kollegien beeinträchtigen.

### 6.3.1.4 Wahrnehmung der Veränderung der Arbeits- u. Lernbedingungen der Schüler/innen und der Lehrenden

Die Interviewten wurden befragt, wie sich aus ihrer Sicht die Arbeits- und Lernbedingungen der Schüler/innen und der Lehrer/innen verändert habe.

Der Geschäftsführer betont, dass das HIBB, um die Unterrichtsqualität erhöhen zu können, die Strukturqualität steigern könne. Die Gründung des HIBB führe zwar nicht zu mehr Ressourcen, aber zu besseren Wegen; sofern man richtig agiere, müsse sich die Qualität steigern.

*GF (S. 7): Das ist in der Berufsschule schwer einzuschätzen, weil die Schüler und Schülerinnen nicht so lange da sind, sie müssten sowohl den alten als auch den neuen Zustand kennen. Wenn man den Schulinspektionsberichten glaubt, dann gibt es Schulen, die exzellent sind in dem, was sie tun, und es gibt andere Schulen, die noch erheblichen Verbesserungsbedarf haben. Von daher kann man das nicht pauschal sagen. Zumal dieses ja aus der Zentrale nur als `Um-zu-Ziel` zu verändern ist, also ich kann nur dafür sorgen, dass die Strukturqualität stimmt, damit Schule an der Verbesserung der Unterrichtsqualität arbeiten kann; aber ich kann nicht selber in den Unterricht eingreifen, das muss Schule selber machen. Wir haben jetzt solche Instrumente wie Schulinspektion, einen Orientierungsrahmen, in dem guter Unterricht und gute Schule beschrieben ist, dann*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*ein Qualitätsmanagement, das die Schule sich selber auferlegt, mit dem sie ihre Prozesse klärt, die Unterrichtsqualität regelmäßig überprüft; somit wird deutlich, was Schule wie macht und wie wir nachsteuern müssen. Also das ist im Prinzip das Gesamtsystem; wenn wir alles richtig machen, müsste der Lernende sagen „Alles wird gut“ oder „Es ist schon gut, weil ich besser lernen kann und gute Bedingungen habe“, und die richten sich aber auch danach, wieviel Geld wir haben, was wir sozusagen machen können. Vieles, was wünschenswert ist, ist nicht immer ausfinanziert, das muss man auch einmal sagen. Die Gründung des Landesbetriebes hat nicht dazu geführt, dass auf einmal mehr Geld für die berufsbildenden Schulen da ist. Die Steuerungsmöglichkeiten aber sind eindeutig besser, wir können flexibler reagieren auf bestimmte Dinge.*

Hinsichtlich der Arbeitsbedingungen der Lehrkräfte stellt der Geschäftsführer keine Veränderungen fest, was er angesichts der zunächst geäußerten Befürchtungen als positiv erachtet, man werde manches schneller machen.

*GF (S: 13): Also, wenn man den Ergebnissen der Evaluation glaubt, gar nicht; das kann man jetzt positiv oder negativ finden. Also es hat sich Vieles verändert, es hätte sich aber auch in einer anderen Struktur verändert. Was ich glaube, was sich verändern wird in den nächsten Jahren, ist, dass wir bestimmte Dinge schneller machen; wir haben unsere Öffentlichkeitsarbeit noch einmal sehr verändert, das fängt aber auch jetzt erst an zu greifen, wir geben regelmäßig im Jahr drei Zeitschriften heraus, wir informieren anders über das, was wir hier tun und versuchen, auch die Kollegien anders einzubinden; wir informieren anders, wobei ganz klar die Ansage ist, der Schulleiter ist der Vorgesetzte und der Schulleiter muss sein Kollegium informieren, das ist der erste Weg. Also, was wir machen mit unserer Zeitschrift Berufliche Bildung in Hamburg ist, zu den Schwerpunkten der Reform zu informieren und aus Schule zu kommunizieren. Das ist auch unsere Aufgabe ein Stück weit. Und wir haben unseren Öffentlichkeitsauftritt, die Internetpräsenz, wir bauen ein Wissensmanagement*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*auf, das war auch mit der Gründung des HIBB verbunden gewesen, da sind wir aber auch erst im Aufbau, das dauert auch seine Zeit. Viele Ressourcen sind dafür auch nicht da, man muss versuchen, mit begrenzten Ressourcen das einigermaßen hinzukriegen. Und da die Lehrerinnen und Lehrer die Befürchtung hatten, dass sie privatisiert werden, und das offensichtlich nicht eingetreten ist, ist die Meldung, es habe sich eigentlich nicht viel verändert, eigentlich eine gute Rückmeldung.*

Der Schulaufsichtsbeamte ist sich nicht sicher, ob die Veränderungen bei den Schülern ankommen; das Schülerfeedback und die Schulinspektion bilden jedoch gute Voraussetzungen für eine Verbesserung.

*SAB (S. 5): Da bin ich mir nicht sicher, ich weiß nicht, ob das tatsächlich auf dieser Ebene ankommt. Es gibt sicherlich einzelne Elemente, die hier für Veränderungen sorgen, zum Beispiel, dass im Rahmen dieses Qualitätsmanagements das Schülerfeedback an Lehrkräfte ein regelhaftes Instrument sein soll. Das ist sicherlich ein Punkt, der hier eine Rolle spielen kann. Wenn die Schulinspektion kommt, werden die Schülerinnen und Schüler auch eingebunden in diese Prozesse und gefragt; also gibt es Stellen, an denen sie die Erfahrungen machen können, dass sie als Abnehmer des Angebotes Schule über ihre Zufriedenheit befragt werden; dies hat es vorher nicht gegeben, das ist sicher eine konkrete Veränderung. Ob sich dadurch tatsächlich die Unterrichtsqualität in der Fläche oder der Schulalltag verändert haben, das wage ich nicht zu beurteilen.*

Der Schulaufsichtsbeamte beschreibt, dass mit den neuen Aufgaben auch neue Belastungen auf die Lehrkräfte zugekommen seien.

*SAB (S. 5): Durch die größere Selbstständigkeit der Schule und solche Dinge wie die verpflichtende Einführung eines Qualitätsmanagements entstehen natürlich zahlreiche zusätzliche Aufgaben. Man kann wohl schon sagen, dass das, was eine Lehrkraft zusätzlich zur klassischen Lehrertätigkeit zu tun hat, in den letzten Jahren immer mehr geworden ist. Das steht nicht in ursächlichem Zusammenhang*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*mit der Gründung des HIBB und der Änderung der Rechtsform. Aber das ist eine Tendenz, die sich daraus ergibt, dass man auf Betriebe schaut und man versucht, Qualitätskriterien zu etablieren, und dabei werden sicherlich manchmal auch Belastungsgrenzen erreicht, das muss man sehen.*

Der Schulleiter A nimmt eingedenk des Verlusts des Stimmrechts der Schüler/innen keine Veränderung ihrer Arbeits- und Lernbedingungen an.

*SL (A, S. 5f): Zunächst einmal hat sich institutionell die Lage der Schüler verschlechtert: Vorher hatten sie Stimmrecht in der Schulkonferenz, und jetzt sind sie ja nur noch beratendes Mitglied. Da aber die Vertretungsstruktur der Schüler in berufsbildenden Schulen zumindest in Hamburg eher gering ist, hat sich für die Schüler kaum etwas verändert. Es ist genauso weiter gegangen wie bisher, was auch die Prognos-Untersuchung aufzeigen dürfte. Das Gleiche würde ich auch, nachdem sich die Aufregung gelegt hat, für die meisten Kollegen einschätzen, es hat sich durch die HIBB-Reform nichts verändert. Verändert haben sich hingegen andere Bereiche, wie die Arbeitszeitverordnung, die Belastung, was vor oder zeitgleich mit der HIBB-Struktur verändert wurde und eigentlich mit dieser Struktur nichts zu tun hat.*

Hinsichtlich der Arbeitsbedingungen der Lehrkräfte stellt der Schulleiter Veränderungen fest, die jedoch nicht durch die HIBB-Reformen, sondern schuldienstliche Reformen ausgelöst worden seien.

*SL A (S. 5): Zurzeit haben wir ein großes Reformvorhaben im gesamten Schuldienst, was die Arbeit der Kolleginnen und Kollegen stark verändert, aber unabhängig vom HIBB zu sehen ist. Bezogen auf die HIBB-Reform hat sich an der konkreten Arbeit des einzelnen Kollegen nichts verändert.*

Der Lehrer und Personalrat A führt aus, dass die Schüler/innen keine Veränderungen durch die HIBB-Reformen erfahren, wohl aber durch die

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

Einführung von Lernfeldern, die jedoch nicht auf das HIBB zurückzuführen seien.

*L/PR A (S. 2): Ich glaube, dass die Schüler überhaupt nichts davon merken. Die Lernfelder werden schon einen Einfluss haben, haben aber mit dem HIBB nichts zu tun.*

Der Personalrat A berichtet über gestiegene administrative Aufgaben der Lehrer/innen, denen weniger Zeit für pädagogische Aufgaben verbleibe.

*L/PR A (S. 2): Auf die Kollegen sind deutlich mehr administrative Aufgaben zugekommen, während für die pädagogische Arbeit weniger Zeit vorhanden ist, weswegen ich das – ebenso wie die Veränderung durch die Schulgesetzreform – negativ beurteile.*

Auch der Personalrat B sieht Auswirkungen des Lernfeldunterrichts.

*L/PR B (S. 3): Also, ein Teil des Unterrichts ist durch die Einführung des Lernfeldunterrichts anders geworden. Der Frontalunterricht ist zurückgedrängt worden, aber er ist nicht weg, er ist immer noch dominant insgesamt. Ansonsten glaube ich, dass sich für die Schüler wenig verändert hat. Es gibt wohl das formalisierte Feedback, aber auch das, glaube ich, spielt keine besondere Rolle. Was sich verändert hat, sind eben Unterrichtsmethoden, und dies auch nur zum Teil.*

Hinsichtlich der Arbeit der Lehrkräfte führt der Personalrat B aus, dass mehr Druck auf den Kollegien liege, für eine gute Regelbeurteilung werde ein Einsatz für die Reformen vorausgesetzt.

*L/PR B (S. 3): Also die Arbeitsbelastung ist deutlich höher geworden. Die Anforderung, zusätzlich zum Unterricht in irgendwelchen Reformgruppen, was auch immer das ist, mitzumachen, ist durch das neue Beurteilungswesen gestiegen: In der Regelbeurteilung, die vorher gar nicht stattgefunden hat, wird einfach verlangt, dass man, wenn man eine einigermaßen gute Beurteilung bekommen will, an solchen Gruppen teilnimmt. Und es hat sich auch die Beförderungspraxis verändert, d.h. es werden nur noch Stellen ausgeschrieben. Der*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*Druck, der auf den Kollegen lastet, ist deutlich höher geworden, und das merkt man auch.*

**Zwischenfazit:** Hinsichtlich der Lernbedingungen der Schüler/innen betont der Geschäftsführer, dass das HIBB lediglich die Strukturqualität steigern könne und die Gründung des HIBB zwar nicht zu mehr Ressourcen, aber zu einer effizienteren Verwendung der Ressourcen geführt habe, was letztlich die Qualität steigern werde. Der Schulaufsichtsbeamte hingegen ist sich nicht sicher, ob die Veränderungen bei den Schülern ankommen; das Schülerfeedback und die Schulinspektion bildeten jedoch gute Voraussetzungen für eine Verbesserung. Trotz des Stimmrechtsverlusts der Gruppe der Schüler/innen stellt der befragte Schulleiter keine Veränderung ihrer Arbeits- und Lernbedingungen fest. Auch hier zeigt sich ein Implementierungsbruch, der auf Ebene der Lehrer und Personalräte vertieft wird: Die Schüler/innen haben zwar nach der Beschreibung der befragten Lehrer und Personalräte Veränderungen erfahren, diese sind jedoch durch die Einführung von Lernfeldern entstanden und nicht auf die HIBB-Reformen zurückzuführen.

Im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen der Lehrkräfte stellt der Geschäftsführer keine Veränderungen fest, was er angesichts der zunächst geäußerten Befürchtungen als positiv erachtet. Demgegenüber beschreibt der interviewte Schulaufsichtsbeamte, dass mit den neuen Aufgaben auch neue Belastungen auf die Lehrkräfte zugekommen seien. Auch der befragte Schulleiter stellt ebenfalls Veränderungen fest, die jedoch nicht durch die HIBB-Reformen, sondern schuldienstliche Reformen ausgelöst worden seien. Hier werden Wahrnehmungsbrüche offenkundig, denn die befragten Personalräte und Lehrer berichten über gestiegene administrative Aufgaben der Lehrer/innen, denen weniger Zeit für pädagogische Aufgaben verbleibe. Da für eine gute Regelbeurteilung der Lehrkräfte ein Einsatz für die Reformen vorausgesetzt werde, habe man, so ein befragter Personalrat, den Arbeitsdruck auf die Kollegien erhöht.

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

### **6.3.1.5 Fazit: Wahrnehmungsunterschiede und Implementierungsbrüche im HIBB-Prozess**

Die befragten Angehörigen der Bildungsadministration zeigen hinsichtlich der Qualitätsveränderung der dualen Berufsausbildung teils einen positiven Zusammenhang auch vor dem Hintergrund der institutionalisierten Lernortkooperation, der Schulinspektion sowie der Einführung eines Qualitätsmanagementsystems auf. Bezüglich der Verlagerung von Eigenverantwortung auf die Schulen und deren Bedeutung für die eigene Arbeit beschreiben die Angehörigen der Schulverwaltung reformgemäß die Ziel-Leistungsvereinbarungen, den Jahresbericht und neben einem neuen Kennziffersystem die Einführung einer SAP-Software sowie die Schulinspektion. Auch die Ziel-Leistungsvereinbarung im Besonderen wird von ihnen als probates Steuerungsinstrument charakterisiert. Während ein leitender Angehöriger der Bildungsadministration betont, dass das HIBB lediglich die Strukturqualität steigern könne und die Gründung des HIBB zwar nicht zu mehr Ressourcen, aber zu deren effizienteren und damit qualitätssteigernden Verwendung geführt habe, zeigt sich ein weiterer Angehöriger hingegen nicht sicher, ob die Veränderungen bei den Schülerinnen und Schülern ankommen. Der leitende Angehörige der Bildungsadministration stellt hinsichtlich der Arbeitsbedingungen der Lehrkräfte keine Veränderungen fest, was er angesichts der zunächst geäußerten Befürchtungen als positiv erachtet. Demgegenüber beschreibt der interviewte Schulaufsichtsbeamte, dass mit den neuen Aufgaben auch neue Belastungen auf die Lehrkräfte zugekommen seien.

Die befragten Schulleiter hingegen lassen hinsichtlich der dualen Berufsausbildung keine wahrgenommene Qualitätssteigerung erkennen, vielmehr nehmen sie die institutionalisierte Lernortkooperation teils als Formalie wahr oder mahnen andere Instrumente an, wobei sich in Letzterem eine über das Reformziel hinausgehende Implementierungsüberschreitung andeutet. Dort, wo ein gemeinsames Qualitätsmanagement betrieben werde, sei eine Qualitätsverbesserung festzustellen. Die Verlagerung der Eigenverantwortung beschreibt ein Schulleiter als im Rahmen der neuen Steuerungsmodelle begehbaren Weg, während ein weiterer einschränkt, dass für eine Delegation von Kompetenzen auch die

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

erforderlichen Ressourcen gewährt werden müssen, worin sich ein Implementierungsbruch andeutet. Ein solcher liegt auch in der Charakterisierung der Ziel-Leistungsvereinbarungen als Experimentierfeld, das die Schulen noch nicht wirklich steuere, vor. Ebenso deutet sich ein Implementierungsbruch in der Einschätzung an, dass trotz des Stimmrechtsverlusts der Gruppe der Schüler/innen keine Veränderung ihrer Arbeits- und Lernbedingungen vorliege. Die festgestellten Veränderungen der Arbeitsbedingungen der Lehrkräfte werden von einem befragten Schulleiter nicht auf die HIBB-, sondern auf schuldienstliche Reformen zurückgeführt.

Die befragten Lehrer und Personalräte weisen einen Qualitätsanstieg in der dualen Berufsausbildung entschieden zurück, vielmehr habe die neue Gremienstruktur keinen Einfluss auf die Qualität der dualen Ausbildung gezeitigt. Hinsichtlich der Einschätzung der Verlagerung der Eigenverantwortung zeigt sich in dieser Gruppe ein deutlicher Implementierungsbruch insofern an, als sie betonen, dass mit den neuen Steuerungsformen Bürokratisierung und Formalisierung zugenommen haben und bei einer Übertragung von Aufgaben ohne erforderliche Ressourcen lediglich eine Quasi-Eigenverantwortung vorliegen könne. Auch die Ziel-Leistungsvereinbarungen seien teils von der Behörde vorgegeben und beeinträchtigten als bürokratisches Instrument die intrinsische Motivation der Kollegien. Ferner haben die Schüler/innen zwar nach der Beschreibung der Lehrer und Personalräte Veränderungen erfahren, diese seien jedoch durch die Einführung von Lernfeldern entstanden und nicht auf die HIBB-Reformen zurückzuführen. Hinsichtlich der Arbeitsbedingungen der Lehrer/innen werden ebenfalls Wahrnehmungsbrüche offenkundig, denn die Personalräte und Lehrer berichten über gestiegene administrative Aufgaben der Lehrkräfte, denen weniger Zeit für pädagogische Aufgaben verbleibe und deren Kollegien über das Instrument der Regelbeurteilung mit dem entsprechenden Reformeinsatz einem erhöhten Arbeitsdruck ausgesetzt sind.

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

**Tabelle 6: Wahrnehmungsunterschiede und Implementierungsbrüche der Akteure im HIBB-Prozess**

<b>HIBB</b> SV: Schulverwaltung SL: Schulleitung L: Lehrer u. Personalvertreter +: positiver Einfluss vorhanden -: positiver Einfluss negiert	Akteure	Kommunikativer Konsens	Implementierungsbruch (Nicht- bzw. abweichende Befolgung der gesetzlich-administrativen Bestimmungen): Anzahl	
			i.e.S.	Implementierungsüberschreitung
Wahrnehmung der Qualitätsveränderung der dualen Berufsausbildung	SV	+		
	SL		1	(1)
	L		1	
Wahrnehmung der Verlagerung der Eigenverantwortung für Qualität, Personal, Sachmittel und Organisation auf die Ebene der Schule	SV	+		
	SL		1	
	L		1	
Wahrnehmung der Steuerungsinstrumente am besonderen Beispiel der Ziel-Leistungs-Vereinbarungen	SV	+		
	SL		B: 1	
	L		1	
Wahrnehmung der Veränderung der Arbeits- und Lernbedingungen der Schüler/innen (S) und der Lehrenden (L)	SV	(S): + (+) (L): (+)		
	SL	(L) (-)	(S) 1, (L) (1)	
	L	(L) -	(S) 1, L: 1	
<b>Fazit:</b> Wahrnehmungsunterschiede und Implementierungsbrüche im HIBB-Prozess	SV	+ (+)		
	SL		(3)	(1)
	L		(4)	

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

### 6.3.2 Wahrnehmungsunterschiede und Implementierungsbrüche im RBZ-Prozess Schleswig-Holstein

#### 6.3.2.1 Wahrnehmung der Handlungsspielräume

Auf die Frage, welche Handlungsspielräume für die Interviewten von besonderer Bedeutung sind, zählen sowohl der Ministerialbeamte als auch der Schulleiter A die erweiterten Handlungsspielräume hinsichtlich der Finanzen und der Pädagogik auf. Sie würdigen insbesondere die Möglichkeit, selbstständig Verträge sowohl mit Institutionen als auch mit einzustellendem Personal zu schließen, Gelder zu erwirtschaften und diese pädagogisch, beispielsweise für Schüler/innen mit besonderem Förderbedarf nutzen zu können.

*R (S. 1): Aufgrund ihrer Rechtsfähigkeit und auch Geschäftsfähigkeit, die sie erlangen, haben die regionalen Bildungszentren mehr Spielräume [...]. Die regionalen Bildungszentren können [...] auch selbstständig Verträge schließen, die RBZs können EU-Fördermittel beantragen, und das läuft auch schon an verschiedenen RBZs [...]. Wir sehen an verschiedenen regionalen Bildungszentren die Möglichkeit durch diese neuen Handlungsspielräume, die dort geschaffen wurden, indem sie Gelder erwirtschaften, die sie dann auch wieder in die Schule investieren, auch Verträge abschließen zu können mit zum Beispiel Sozialpädagogen, indem sie also jetzt gerade in den Bereichen der Schülerinnen und Schüler, die besonderen Förderbedarf haben, dort eine solche Förderung über Coachs, über Trainingsraumkonzept, Besserungen setzen zu können.*

*SL A (S. 1): Die Handlungsspielräume ermöglichen für uns in der und für die Region eine größere Flexibilität. Das bedeutet, wir können eigenverantwortlich in Fragen der Finanzen, des Budgets und der Pädagogik Prioritäten setzen, und das ist für uns ein enormer Vorteil.*

Dass der staatliche Bildungsauftrag erhalten bleibe, die Weiterbildungsaktivitäten im begrenzten Rahmen und in Abstimmung mit den Weiterbildungsverbänden stattfinden, betonen der Ministerialbeamte ebenso wie der Schulleiter A, dieser beschreibt ebenfalls die Rechtsfähigkeit vor dem Hintergrund der Beantragung von EU-Fördermitteln, der Kooperationen

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

mit anderen Einrichtungen (Hochschulen) und der Möglichkeit, erwirtschaftete Gelder wieder in die Schule investieren zu können. Nur der Ministerialbeamte schildert, dass die Ziel-Leistungs-Vereinbarungen ganz im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung des Landes getroffen werden und die Aufsicht des Landes hiervon unberührt bleibe:

*R (S. 1): In sehr begrenztem Maße, in einem überschaubaren, begrenzten Rahmen sind sie im Weiterbildungsbereich tätig, immer in Abstimmung mit den anderen Weiterbildungsträgern, dies wird sehr positiv aufgenommen. Der staatliche Bildungsauftrag laut Schulgesetz ist im RBZ nach wie vor Grundlage des Handelns und unverändert zu erfüllen. Ganz im Sinne der Verwaltungsmodernisierung des Landes wirken Land und RBZ über den Abschluss von Zielvereinbarungen zusammen, das heißt, wir geben keine Zielvorgaben, sondern wir setzen uns gemeinsam an einen Tisch mit den regionalen Bildungszentren, jeweils einzeln, und schließen Zielvereinbarungen ab. Die Aufsicht des Landes über das Schulwesen bleibt hiervon unberührt.*

*SL A (S. 1): Daneben haben wir die Möglichkeit erhalten, unsere pädagogische Arbeit im Bildungsauftrag, wie er im Schulgesetz festgeschrieben ist, durch Aktivitäten in der Weiterbildung zu ergänzen, die allerdings abgestimmt werden müssen mit dem jeweils zuständigen Weiterbildungsverbund. Und dadurch erwirtschaften wir auch Mittel für die Schule, die wir wiederum einsetzen können – und das tun wir auch – in Fortbildung und Qualifizierung unserer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. [...] In der pädagogischen Arbeit kommt hinzu, dass wir durch die rechtliche Selbstständigkeit die Möglichkeit haben, selbstverantwortlich auch Fördermittel für Projekte zu beantragen und diese auch eigenverantwortlich abzuwickeln.*

Der Lehrer und Leiter einer Außenstelle F betont neben den Aspekten der Rechtsfähigkeit, dass die Schule nun mit der Weiterbildung lebensbegleitendes Lernen anbiete.

*F (S. 1): [...] Daneben halte ich es für ganz wichtig, dass ein RBZ auch Fortbildung anbieten kann, sodass wir also in Zukunft nicht nur das*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*Alter zwischen 16 und 25 in der Berufsausbildung bedienen, sondern eben auch im Prinzip ein lebensbegleitendes Lernen hier anbieten können als Zentrum der beruflichen Bildung. Diese beiden Punkte haben sich auch deutlich mit der Rechtsform verändert.*

Die Personalrätin H führt die gestiegene Eigenverantwortung und die Vorteilhaftigkeit des schnellen Eingehens auf sich wandelnde Prozesse an und erwähnt die Möglichkeit der RBZ, Weiterbildung neben dem vorrangig auszuführenden staatlichen Bildungsauftrag anzubieten.

*H (S. 1): Also die neue Rechtsform des RBZ bringt mehr Eigenverantwortlichkeit, sprich eigenständige Bewirtschaftung, Reisekosten, Schulwanderfahrten, Partnerschaften durch Übertragung weiterführender Entscheidungskompetenzen. Die vorrangige Aufgabe ist und bleibt der staatliche Bildungsauftrag, das halte ich für ganz, ganz wichtig, aber darüber hinaus könnten regionale Bildungszentren individuelle Fortbildungsangebote machen. Ich sehe auch, dass es in dieser neuen Form möglich sein wird, zeitnah und schnell auf sich verändernde Prozesse einzugehen, die in der Berufs- und Arbeitswelt auftreten.*

Der Schulleiter A betont die Möglichkeit, selbst Mitarbeiter/innen für die pädagogische Arbeit im „Learn-Center“ einstellen zu können und in der benachbarten Kreisverwaltung eine eigene Produktionsschule zu führen, in der benachteiligte Jugendliche zu Beiköchen und Hauswirtschaftshelferinnen ausgebildet werden und die einen positiven Beitrag für eine gesunde Ernährung in einer Ganztagschule leisten. Er berichtet von einer anderen aufgewerteten Wahrnehmung in der Region.

*SL A (S. 1f.): Wir haben also Möglichkeiten, eigene Mitarbeiter einzustellen, die beim Bildungszentrum tätig sind und die durch ihre Arbeit in der Benachteiligtenförderung unsere pädagogische Arbeit wesentlich unterstützen. Dadurch haben wir ein so genanntes Learn-Center eingerichtet mit Schulsozialarbeitern, die für die pädagogische Arbeit in den Klassen zur Verfügung stehen für Konflikte, die unter*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*Umständen zwischen Schülern und Lehrern oder auch zwischen Schülern entstehen, und für Probleme mit Behörden, mit Betrieben usw. [...] Und wir haben sogar die Möglichkeit bekommen, eine Produktionsschule einzurichten, d.h. wir betreiben in der benachbarten Kreisverwaltung die dortige Kantine und bilden 15 benachteiligte Jugendliche zu Hauswirtschaftshelferinnen und Beiköchen aus, und wir produzieren in dieser Küche gleichzeitig den Mittagstisch für das Berufsbildungszentrum, also für unsere eigenen Schülerinnen und Schüler und für die eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und leisten insofern wieder einen positiven Beitrag auch für gesunde Ernährung in der Schule im Sinne einer Ganztagschule und sorgen für eine angenehme Atmosphäre in der Schule, und das hilft uns allen auch sehr viel weiter. [...] Wir werden in der Region anders wahrgenommen. Es ist mehr Augenhöhe da, das ist natürlich für uns mit unseren Anliegen von daher auch sehr gut und man bezieht uns letztendlich auch als Gesprächspartner mehr mit ein.*

In den bislang beschriebenen Aspekten zeigen die interviewten Akteure eine weitgehende Übereinstimmung mit den gesetzlich-administrativen Vorgaben der RBZ-Reform.

Der Schulleiter B schildert den mit einer Vertrauenskultur einhergehenden Aufstieg in der Hierarchie der Schul- und Kommunalverwaltung, in der man den zuständigen Schul- und Bildungsausschuss „übersprungen“ habe und im RBZ-Verwaltungsrat getroffene Entscheidungen lediglich im Finanz- und Hauptausschuss zu vertreten seien. Ein solcher Vorteil hebe sich allerdings wieder auf, wenn alle Schulen diesen Status erhielten. Die Handlungsspielräume jedoch hingen ansonsten weniger von der Rechtsform als von dem ab, was man sich im Rahmen der Umwandlung und der sie begleitenden Vertrauenskultur habe erarbeiten können. Er stellt den RBZ-Prozess als Anlass und Auftakt schulischer Veränderungen dar:

*SL B (S. 1f): Ein weiterer Punkt, der mit der Veränderung zur Anstalt des öffentlichen Rechts verbunden ist, ist die Verantwortlichkeit*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*gegenüber dem Schulträger, das heißt, wir sind eigentlich in der Hierarchie der politischen Entscheidungsebene nach oben gefallen, denn wir haben den [...] zuständigen Schul- und Bildungsausschuss, der alle anderen Schulen haushaltstechnisch verwaltet, übersprungen. In unserem Verwaltungsrat sitzen nur vier stimmberechtigte Mitglieder, die alle politische Verantwortung tragen, und damit ist eine Entscheidung, die bei uns im Verwaltungsrat getroffen wird, dann nur noch gegenüber dem Finanzausschuss und dem Hauptausschuss zu vertreten. Das ist natürlich eine Sonderregelung. In dem Moment, in dem alle Schulen diesen Status bekommen, hebt sich das dann wieder auf [...] und ansonsten sind die Handlungsspielräume, die man gewinnt, weniger von der Rechtsform abhängig, mehr davon, welche Handlungsspielräume man sich in diesem Prozess der Umwandlung dann erarbeiten konnte. Das heißt, wie stellt sich das Ministerium oder die Stadt als Schulträger zu dem Berufsbildungszentrum, das ist eine Vertrauenskultur. Und ist eine Vertrauenskultur mit einem Vertrauensvorschuss verbunden, ergeben sich neue Handlungsspielräume. Wenn eine Struktur fest ist, und es gibt keine Punkte, an denen man eben anhält und sagt, ich überdenke einmal etwas und verändere etwas, dann besteht auch wenig Handlungsdruck und wenig Notwendigkeit, jetzt mit neuem Vertrauen die Schule zu versehen so wie jetzt im RBZ-Prozess. Insofern hätte man die Möglichkeiten, die wir jetzt nutzen, meinerwegen die Teambildung besonders in der Schule voranzutreiben, auch anders hinbekommen, bloß, man hätte nie einen großen Anlass und Auftakt gehabt, um sie in der Art tiefgreifend verändern zu wollen.*

Hier zeigt sich eine andere Wahrnehmung, nach der der mit der Rechtsformänderung einhergehende „RBZ-Prozess“ Anlass zu Veränderungen war, die zwar ohne den „RBZ-Prozess“ möglich gewesen, aber nicht realisiert worden wären.

Gemessen an den gehegten Erwartungen einer echten Personalautonomie und der kaum durchgeführten Weiterbildungsaktivitäten bringt der Lehrer E eine Enttäuschung zum Ausdruck. Er beschreibt am Beispiel eines sehr qualifizierten Kollegen, den das RBZ nicht hat einstellen

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

können, wie die Erwartung, dass ein RBZ selbst Personalentwicklung betreiben und selbstständig einstellen könne, nicht erfüllt wurde. Hinsichtlich der auch neuerlichen Bestrebungen seines RBZ, Weiterbildung anzubieten, stellt er fest, dass das Angebot aus verschiedenen Gründen nicht am Markt nachgefragt werde.

*L E (S. 1f.): Vielleicht kann man dies ausweiten und auch auf die im Kollegium hohe Erwartungshaltung eingehen, die vor dem Einstieg in den RBZ-Prozess vorhanden war. [...] Es war auch schon geworben und genannt worden, was denn alles möglich ist, wenn man dann RBZ ist, und das hatte damals dazu geführt, dass sich das Kollegium mit überwältigender Mehrheit dafür ausgesprochen hatte, sich für den RBZ-Prozess zu bewerben [...] und für mich speziell war damals ein Aspekt sehr interessant, der so durchklang: Personalautonomie, das heißt Schule hat in Zukunft die Möglichkeit, selber Personalentwicklung zu betreiben und selbstständig Leute einzustellen, sofern denn das Budget dafür vorhanden ist, und die Schule kann selbst Kapital erwirtschaften. [...] Wenn ich das zum gegenwärtigen Zeitpunkt betrachte, dann muss ich sagen, bin ich eigentlich in beiden Bereichen etwas enttäuscht worden. Im Bereich Weiterbildung hat es Bestrebungen gegeben, etwas anzubieten, – auch in jüngster Zeit erst wieder –, wobei wir da auch Lehrgeld zahlen und feststellen mussten, dass wir mit unseren Angeboten nicht unbedingt auf dem Markt auftauchen können – aus verschiedenen Gründen. [...] Es gab auch andere Fälle beispielsweise eines Kollegen, der nicht verbeamtet wurde und daraufhin in ein anderes Bundesland gegangen ist, der hier seine Lehramtsausbildung mit eins als Landesbester abgeschlossen hat, den wir gerne behalten hätten und der letztendlich aus dem Land gegrault wurde, weil er hier nur Angestellter werden und sich mit einem erheblich geringeren Einkommen zufrieden geben muss. Hier hat auch die Schule Bestrebungen unternommen darauf einzuwirken, und dann hat das Ministerium gesagt: `Nein, also da ist es auch mit eurer Personalautonomie dann auch vorbei.` Ja und ansonsten ist eben auch nicht das Budget da, um konkret*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*Fachexperten in bestimmten Bereichen einzustellen, die wir brauchen; so weit sind wir noch nicht, vielleicht kommt das ja noch einmal.*

Hier lässt sich ein Bruch in der Wahrnehmung der Handlungsspielräume erkennen: Die im Rahmen des RBZ-Prozesses erweckte oder zumindest gehegte Erwartung des Lehrers einer weitgehenden Personalautonomie und der Möglichkeit, über Weiterbildungsmaßnahmen auskömmliche finanzielle Mittel zu erwirtschaften, wurde nicht erfüllt.

**Zwischenfazit:** In wesentlichen Aspekten zeigen die befragten Akteure über alle Ebenen der Schulstruktur eine weitgehende Übereinstimmung der Wahrnehmung der relevanten Handlungsspielräume mit den gesetzlich-administrativen Vorgaben. In einem Teilaspekt weicht die von einem Schulleiter geäußerte Wahrnehmung ab, nach der der mit der Rechtsformänderung einhergehende „RBZ-Prozess“ Anlass und Auftakt zu Veränderungen war, die zwar ohne diesen möglich gewesen, aber nicht realisiert worden wären. Ein Implementierungsbruch lässt sich im Falle nicht erfüllter Erwartungen aufzeigen, die im Rahmen des RBZ-Prozesses gehegt worden waren.

### 6.3.2.2 Wahrnehmung des Veränderungsbedarfs

Die interviewten Akteure wurden befragt, welchen Bedarf bzw. welche Möglichkeit sie zur Veränderung der gegenwärtigen Situation sehen.

Der befragte Ministerialbeamte äußert, dass man mit der geplanten Schulgesetznovelle bisherige Vorbehalte der Schulträger ausräumen wolle – diese fürchteten eine mögliche Verschuldung der RBZ zu ihren Lasten – und dass auch viele Lehrkräfte noch zu überzeugen seien, beispielsweise über eine bessere Ausstattung mehr Gestaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten wahrzunehmen.

*R (S. 5): Es gibt natürlich Vorbehalte von Schulträgern, die ausgeräumt werden müssen und derzeit auch ausgeräumt werden. Das finden wir in der anstehenden Schulgesetznovellierung hier im Land Schleswig-Holstein, aufgrund der Ängste einiger Kreise als Träger,*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*die gesagt haben: Nein, wir wollen nicht, dass aus unserer beruflichen Schule des Kreises ein regionales Bildungszentrum wird, daraus entsteht womöglich mehr Freiheit für die Schule, aber auch die Möglichkeit, mehr Verbindlichkeiten einzugehen, für die wir als Träger gerade stehen müssen, und das lässt sich dann gar nicht mehr stoppen. Diesen großen Befürchtungen, die teilweise vorgetragen werden, wird in der Schulgesetznovellierung Rechnung getragen insofern, als der Träger auch ein RBZ wieder rückabwickeln kann und aus einem RBZ wieder eine berufliche Schule des Kreises werden kann. Auf der anderen Seite Befürchtungen, die sie angesprochen haben, waren nicht nur von Seiten der Träger da, auch die Lehrkräfte mussten davon begeistert werden, dass regionale Bildungszentren von Vorteil sind für die Schule und damit letztendlich auch für die dort Unterrichtenden, dass sie zum Beispiel über eine bessere Ausstattung mehr Möglichkeiten haben, dort die Schule zu gestalten und mit voranzubringen. Auch dort gab es natürlich Ängste, ganz normal, die sind aber deutlich weniger geworden.*

Damit bleibt der Referatsleiter in dem Rahmen der schulrechtlichen Möglichkeiten bzw. der geplanten Novellierung. Der abgeordnete Mitarbeiter beschreibt darüber hinaus einen Paradigmenwechsel hin zu einer erweiterten Handlungsfreiheit der Schulen. Mit den zugewiesenen Stunden könne die Schule bis hin zu den einzelnen Lehrerteams im Rahmen des gesetzlichen Auftrags und der getroffenen Zielvereinbarung über die Beschulung von Lerngruppen eigenverantwortlich entscheiden. Dieser Paradigmenwechsel benötige jedoch noch Zeit, da viele Lehrer/innen derzeit anstelle dieser „Freiheiten“ lieber nach detaillierten Vorgaben unterrichteten, sodass es für die Lehrer/innen gegenwärtig unerheblich sei, ob sie an einem rechtsfähigen RBZ oder an einer nicht rechtsfähigen Anstalt unterrichteten:

*M (S. 5): Noch nicht etabliert hat sich folgende Betrachtung: Man gibt eine Stundenzahl über die Zuweisung an ein RBZ, und was dort im Rahmen des gesetzlichen Auftrages mit diesen Stunden passiert und wie die dort eingesetzt werden, entscheidet eigentlich die Schule [...] bis hinunter, wenn man es so weiter hinunterbrechen will, zu*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*einzelnen Lehrerteams, die dafür entscheiden, wir haben zur Beschulung einer Berufsgruppe so und soviel Stunden zur Verfügung, wie gehen wir damit um? Das interessiert dann letztlich Schulaufsicht nicht mehr, auch das MBK nicht mehr. Vorausgesetzt, der Auftrag ist erfüllt und die Zielvereinbarung ist erfüllt. Gegen einen solchen Paradigmenwechsel sträuben sich auch manche Lehrer, diese Freiheiten auf sich zu nehmen und zu entscheiden, das machen wir jetzt so; sondern sie denken lieber noch in den Kategorien, sage mir, an welchen Stellen ich was wie unterrichten muss [...]. Das ist schwierig, und diese Möglichkeiten sind bei einzelnen Lehrern in den einzelnen Köpfen noch nicht angekommen, sodass meine Einschätzung aus einer Schule die sind, dass es für den Lehrer, für die Lehrkraft vor Ort relativ unbedeutend ist, ob sie in der Rechtsform des RBZs, also der Anstalt des öffentlichen Rechts agieren oder eben in der alten nicht selbstständigen Anstalt des öffentlichen Rechts, also ehemalige berufsbildende Schule. Wir stehen am Anfang einer RBZ-Entwicklung, und es wird noch viel Wasser die Förde `rauf und `runter gehen, bevor wir da sind, wo wir hinwollen.*

Der Schulleiter A wünscht wie bei den Sachmitteln deckungsfähige Personalbudgets ebenso wie eine Deckungsfähigkeit zwischen sachlichen und personellen Mitteln und befürwortet eine Orientierung an Ergebnissen, die eine jeweilige Messbarkeit voraussetzen.

*SL A (S. 5f.): Ja, beginnen wir mit formalen Hemmnissen. Während die Schulträger für die Sachausstattung zuständig sind, ist die Landesregierung, sozusagen vertreten durch das Ministerium für Bildung und Kultur, für das Pädagogische, das Personal, die Fortbildung und die Reisekosten, zuständig. Auf Landesebene ist es so, dass im Grunde genommen die Lehrerplanstellen in Form eines Planstellenzuweisungsverfahrens zur Verfügung gestellt werden; hier gibt es nicht die Möglichkeit, Budgets, die man in einem Jahr nicht ausgenutzt hat, ins nächste Jahr zu übertragen. Bei der Sachausstattung ist es so, dass der Schulträger uns das Budget aufs Konto überweist,*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*und wir können durchaus die Mittel auch über mehrere Jahre verwenden, also bedarfsgerecht einsetzen, und wir müssen nicht im Dezember noch versuchen, Budgets auszureizen, weil wir sonst befürchten müssen, dass sie im nächsten Jahr abgesenkt werden könnten. Und diese Deckungsfähigkeit zwischen den Mitteln der Sachträger und auf der anderen Seite auch den Mitteln, die das Land zur Verfügung stellt, hätte ich gerne hier im RBZ. [...] Und das geht letztendlich zulasten der Schülerinnen und Schüler, wenn die Schulleitung nicht die flexible Möglichkeit hat, Mittel auch gezielt einsetzen zu können – natürlich immer auch mit der Offenheit, sich an den Ergebnissen der pädagogischen Arbeit messen zu lassen. Das ist ganz klar, es muss schon auch am Ende Messbares herauskommen, das sind Erfolge, das ist ganz wichtig, also Output oder Outcome, Outputorientierung – das sind ja die Schlagworte im Gegensatz zur Inputorientierung, bei der man im Grunde genommen Ressourcen zur Verfügung stellt und nicht fragt, was eigentlich damit passiert, welche Effekte es in der und für die Region hat.*

Die angesprochene Deckungsfähigkeit zwischen Landes- und Kommunalmitteln geht über den Rahmen einer zumindest kurzfristig möglichen Rechtsreform und damit auch eines Implementierungspotentials hinaus. Dass der Schulleiter selbst eine Offenheit für die Ergebnismessung der pädagogischen Arbeit einfordert, weist auf eine Übereinstimmung mit der implementierten Schulreform hin.

Der Schulleiter B hingegen sieht die Schulen mit der Vielfalt der von ihnen praktizierten Formen der Qualitätsentwicklung allein gelassen, fordert mehr Ressourcen zur Realisierung und beschreibt die Notwendigkeit einer Vertrauensbildung.

*SL B (S. 5f.): Es gibt aus meiner Sicht eine zu große Vielfalt, was Qualitätsentwicklung betrifft; da lässt man die Schulen einfach mit einer zu großen Vielfalt allein. Diese Schule hat vor meiner Zeit in Richtung Qualität sehr viel getan, man hat sehr viel Geld in die Hand genommen, und ein Qualitätsmanagementsystem entwickelt, von dem ich überzeugt bin, dass es gut ist.*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*Darüber hinaus glaube ich, dass das Instrument der Zielvereinbarung sehr gut ist [...], man muss sich aber dessen bewusst sein, dass man dann auch haushaltstechnische Freiräume braucht, dass, wenn man Bildungsverantwortung für eine Region übernehmen will und alle das so wollen, dann auch Geld fließen muss und die Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Und dafür ist das System nicht frei genug.*

*Die Organisationsform der RBZ in Schleswig-Holstein zusammen mit dem Schulträger ist sehr unterschiedlich. Wenn ich an meine vorherige Schule denke, [...] so ist die Verantwortung, die das BBZ für Haushaltsfragen, aber auch die Geschäftsführung übernommen hat, hier viel dichter an die Stadt angesiedelt, das führt auf der einen Seite zu Vertrauen von meiner Seite aus und auch Gelassenheit, auf der anderen Seite hat man in bestimmten Dingen nicht ganz die große Freiheit. Und dabei ist es letztlich auch davon abhängig, wie gut die Zusammenarbeit mit den jeweiligen Leuten ist.*

Hier wird eine Abweichung hinsichtlich der eingeräumten Vielfalt an Qualitätsentwicklung (das Land lasse die Schulen mit einer zu großen Vielfalt allein), der Haushaltsgestaltung (zu gewährende haushaltstechnischer Freiräume) sowie der gewährten Ressourcenzuweisung (wer im Einvernehmen regionale Bildungsverantwortung übernimmt, müsse auch die entsprechenden Ressourcen erhalten) deutlich.

Der Lehrer E hingegen fordert eine echte Personalautonomie für das RBZ und ein entsprechendes Teamkonzept der Weiterbildung. Die Lehrkräfte sollen an den Innovationsentscheidungen teilhaben und an einem Austausch über erfolgreiche Wege und Maßnahmen partizipieren:

*E (S. 4f.): Für mich wäre es zunächst einmal wichtig, dass man das RBZ tatsächlich vom Bildungsministerium entkoppelt, also zum Beispiel eine reale Personalautonomie schafft und auch dann der Schule Zugeständnisse macht, wenn sie jemanden einstellen oder halten will, der ansonsten an eine andere Schule oder in ein anderes Bundesland gehen müsste. Dann wäre es wichtig, auf Schulleitungsebene ein Weiterbildungskonzept zu erstellen, an dem sich Teams*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*orientieren können, die nach außen treten wollen. [...] Darüber hinaus müsste man das Kollegium stärker in die Innovationsentscheidungsprozesse einbinden. Häufig liegen noch Informationsdefizite, gerade auch hinsichtlich der RBZ-Entwicklung, vor [...]. Ferner sollten die Erfahrungen zwischen den Teams systematisch ausgetauscht werden. Einige Teams sind sehr erfolgreich, andere vielleicht weniger, es fehlt eigentlich der Austausch zwischen den Teams, wo gibt es success stones, wo kann man etwas lernen, können wir das in unser Team dann übernehmen? [...] Es gibt meiner Meinung nach relativ wenige Punkte, bei denen man die rechtliche Grundlage verändern müsste. Wir müssen erst einmal die Chancen nutzen, die wir haben, und nach deren Ausschöpfung können wir auch sagen, dass wir an eine rechtliche Grenze gestoßen sind.*

Die Forderung nach einer echten Personalautonomie geht weit über das Reformziel hinaus. Die übrigen Veränderungsvorstellungen sind schulintern möglich. Der Lehrer erläutert sogar, dass mit Nutzung der Chancen die gegenwärtigen rechtlichen Möglichkeiten noch ausgeschöpft werden können.

**Zwischenfazit:** Während der Ministerialbeamte hinsichtlich der Veränderungsmöglichkeiten bzw. des -bedarfs in dem Rahmen der Möglichkeiten des Schulrechts bzw. der geplanten Novellierung bleibt, beschreibt der abgeordnete Mitarbeiter einen darüber hinaus gehenden Paradigmenwechsel. Die auf Ebene der befragten Schulleitungen angesprochene Deckungsfähigkeit zwischen Landes- und Kommunalmitteln bzw. der haushaltstechnischen Freiräume übersteigen ebenfalls das zumindest kurzfristig plausible Reform- und Implementierungspotential, wenn auch – bei Beanstandung der gewährten Ressourcenzuweisung – hinsichtlich der Zielvereinbarungen sowie der Outputorientierung eine Übereinstimmung mit der implementierten Schulreform erkennbar ist. Auf der Ebene der befragten Lehrer wiederum fehlt die Akzeptanz des Zielvereinbarungsbegriffs, und in der Forderung nach einer echten Personalautonomie wird ein Implementierungsbruch offenkundig, die in ihrer Intention über das Reformziel hinausgeht.

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

### 6.3.2.3 Wahrnehmung der Steuerungsinstrumente am besonderen Beispiel der Ziel-Leistungs-Vereinbarungen

Die befragten Akteure haben in ihren Antworten bezüglich des Verhältnisses von Schulaufsicht und Schulleitung sowie der Einschätzung der Handlungsspielräume sowie des Veränderungsbedarfs auch das Instrument der Ziel-Leistungs-Vereinbarung, auch kurz Zielvereinbarung genannt, kommentiert. Der Referatsleiter beschreibt bei der Beantwortung der Frage nach den Handlungsspielräumen die Ziel-Leistungs-Vereinbarung als im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung konformes Instrument, das jeweils einzeln mit den RBZ abgeschlossen werde.

*R (S. 1): Ganz im Sinne der Verwaltungsmodernisierung des Landes wirken Land und RBZ über den Abschluss von Zielvereinbarungen zusammen, das heißt, wir geben keine Zielvorgaben, sondern wir setzen uns gemeinsam an einen Tisch mit den regionalen Bildungszentren, jeweils einzeln, und schließen Zielvereinbarungen ab. Die Aufsicht des Landes über das Schulwesen bleibt hiervon unberührt.*

Der pädagogische Mitarbeiter führt bei der Schilderung der Wahrnehmung der Hierarchie zwischen Schulaufsicht und Schulleitung die Möglichkeit an, über in den Zielvereinbarungen festgelegte Kennzahlen eine Vergleichbarkeit vergleichbarer Schulen ohne Absicht eines Rankings, sondern mit der Intention der Förderung der Schulentwicklung herzustellen. Als positiv beschreibt er die Möglichkeit einer Schule, eine Zielvereinbarung nicht einzuhalten, sofern das Land beispielsweise in Form unzureichender Personalzuweisung seiner Aufgabe nicht nachkomme.

*M (S. 3): [...] Von daher gibt es eigentlich keine Schwierigkeiten, alle wissen, dass sie an einem Strang ziehen, und die Zielvereinbarungen sind ein entscheidender Punkt, bestimmte, über Kennzahlen dann letztendlich festgemachte Eckwerte eine Vergleichbarkeit zwischen vergleichbaren Schulen herzustellen, ohne dass aber beabsichtigt ist, ein Ranking in diesen Schulbereichen zu veröffentlichen. Also wir wollen nicht in diesen Bereichen dahin kommen, zu sagen, dass die beste Schule im Beruf X diejenige und die zweitbeste diejenige ist, sondern wir wollen eine Veränderung an der Schule festhalten. [...]*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*Ein interessantes Moment aus der Sicht einer Schule aus dem Bereich der Zielvereinbarung mit dem Ministerium für Bildung und Kultur ist, dass Schulen, vom Grundsatz her RBZs, jetzt verpflichtet sind, ein Qualitätsmanagement einzuführen, was auch gemacht wird. Die Schule, von der ich komme, ist zertifiziert nach ISO 9000, und innerhalb der ISO 9000 gibt es eine sogenannte Lieferantenbewertung. Nun mag man sich fragen, was eine Lieferantenbewertung mit Schule zu tun hat – insofern eine ganze Menge, als einer der Lieferanten für Schule das MBK ist, nämlich mit Personalzuweisung. Und wenn ich jetzt bestimmte Ziele, die ich vorher vereinbart habe, nicht erreichen kann, weil der Lieferant beispielsweise seine Aufgabe nicht voll erfüllen kann, kann eine solche Zielvereinbarung nicht nur negativ für eine Schule sein, sondern auch positiv, wenn man sie denn so auslegt.*

Damit zeigen sowohl der Referatsleiter als auch der Pädagogische Mitarbeiter einen kommunikativen Konsens mit der beabsichtigten Reform. In seinen Ausführungen gelangt der Pädagogische Mitarbeiter sogar an die Grenze einer Implementierungsüberschreitung, wenn er die Möglichkeit eines Rankings ebenso wie die Nutzung betriebswirtschaftlicher Instrumente der Bewertung von Vertragsinhalten und daraus zu folgernde Schlüsse auf die Vertragseinhaltung beschreibt.

Befragt nach dem Verhältnis zwischen Schulaufsicht und Schulleitung führt der Schulleiter A aus, dass die bisher unterstützende, kooperative Rolle der Schulaufsicht mit der Notwendigkeit, Zielvereinbarungen über pädagogische Schwerpunkte bis hin zu Budgetfragen festzuschreiben, weiterentwickelt und sogar verstärkt worden sei.

*A (S. 2): Es hat bei uns in Schleswig-Holstein Tradition, dass die Schulaufsicht hier eine große, positive, unterstützende Rolle wahrgenommen hat, die aber durch die Notwendigkeit, mit der Schulaufsicht Zielvereinbarungen festzuschreiben, noch verstärkt worden ist. Auch hier ist es so, dass wir innerhalb unseres Budgets Schwerpunkte in der pädagogischen Arbeit selbst im Hause festlegen können, die dann mit der Schulaufsicht abzustimmen sind, und in gewisser Weise haben wir auch Möglichkeiten, Budgetfragen dort zu erörtern. Also von*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*daher hat sich das Verhältnis weiterentwickelt, aber es war auch vorher schon eine sehr kooperative Form der Zusammenarbeit.“*

Weiterhin zeigt der Schulleiter A einen kommunikativen Konsens hinsichtlich der Zielvereinbarungen und der Frage, welche Lehrkräfte in den Weiterbildungslehrgängen unterrichten. Nur auf freiwilliger Basis – entsprechend der Zielvereinbarung mit dem Land – unterrichten die Lehrkräfte in der „Weiterbildung“.

*A (S. 11): Das ist auch die Bedingung der Zielvereinbarung mit dem Land, dass Lehrkräfte nur dann in die Weiterbildung hineingehen, wenn sie es auch wollen, also nur auf freiwilliger Basis.*

Demgegenüber erwähnt der Schulleiter B, dass eine Steuerung über die Zielvereinbarungen in Form der Stellenzuweisung nicht stattfindet und sich wegen der Begrenzung durch den Landeshaushalt verbietet. Ähnlich sei die Steuerung der Zuschüsse zu Fortbildung, Reisekosten und Klassenfahrten „mit dem Charakter, den es haben müsste, nicht vereinbar“. Hier wird eine Implementierungsüberschreitung offenkundig, da eine Steuerung über die Ressourcenzuweisung als probates Instrument der Zielvereinbarung angedeutet wird.

*B (2, S.2): Das Verhältnis zur Schulaufsicht ist von Personen abhängig und es ist vertrauensvoll kollegial. Allerdings ist es so, dass die Schulaufsicht selbst in Schleswig-Holstein hohen Veränderungen unterlegen war. [...] das heißt, die Personen haben gewechselt, und die Handlungsmöglichkeiten des Ministeriums haben sich nicht verändert. Man hat zwar gesagt, wir wollen euch über Zielvereinbarungen steuern, wenn wir aber Ziele abgemacht hätten, dann wären die Steuerungsmöglichkeiten seitens des Ministeriums nicht größer geworden, d.h. die Anzahl der Stellen im berufsbildenden Schulwesen wäre nicht gestiegen. Wenn wir jetzt abgemacht hätten, meine Schule bekommt jetzt mehr Stellen, dann hätte eine andere Schule weniger Stellen bekommen, also verbietet sich das, in der Form mit dem*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*Ministerium zu verhandeln. Gleiches gilt auch für Zuschüsse zu Fortbildung, Fahrtkosten und Klassenfahrten. Das heißt also die zentral gesteuerte Budgetierung, sowohl des Personals als auch der Kosten, die ist mit dem Charakter, den es haben müsste, nicht vereinbar.*

Ähnlich argumentiert der Schulleiter B bei der Beantwortung der Frage nach einem möglichen Veränderungsbedarf: Nach einer positiven Würdigung des Instruments plädiert er für eine Ausweitung auf eine Steuerung über Ressourcen abhängig von der Übernahme regionaler Bildungsverantwortung.

*B (7, S. 5) Darüber hinaus glaube ich, dass das Instrument der Zielvereinbarung sehr gut ist [...], man muss sich aber dessen bewusst sein, dass man dann auch haushaltstechnische Freiräume braucht, dass, wenn man Bildungsverantwortung für eine Region übernehmen will und alle das so wollen, dann auch Geld fließen muss und die Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Und dafür ist das System nicht frei genug.*

Der interessierte Lehrer und Personalrat F hingegen beleuchtet bei der Frage nach dem Veränderungsbedarf kritisch den Begriff und das Instrument der Zielvereinbarung: Es handele sich nicht um eine Vereinbarung gleichberechtigter Partner, sondern um eine einseitige Vorgabe, die nicht einmal die zu ihrer Einhaltung erforderlichen Finanzmittel gewährleiste. Hier zeigt der interessierte Lehrer und Personalrat einen Implementierungsbruch:

*F (S. 8): Es werden ja mit dem Land sogenannte Zielvereinbarungen getroffen – Zielvereinbarungen, in denen das Land sagt, was darin stehen muss, und die wir dann unterschreiben sollen, verhandelt wird aber nicht. Uns ist klar, dass das Land sagt: Ihr bekommt 164 Planstellen, und uns ist klar, dass man darüber wenig verhandeln kann, weil wir auch gleichbehandelt werden müssen mit anderen Ländern und Schulen. Aber ansonsten soll darin zum Beispiel stehen, welche*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*Fortbildung wir betreiben, auf der anderen Seite wird aber nicht gewährleistet, dass das auch finanziert ist. Wenn man das mit hineinschreiben will, dann geht das natürlich nicht. Das Land drückt uns das auf, das ist nicht eine Vereinbarung zwischen gleichberechtigten Partnern, dann muss man es auch nicht Zielvereinbarung nennen.*

Eine fehlende Akzeptanz des implementierten Begriffs wird hier deutlich: Sofern Ziele auferlegt werden, solle der Begriff nicht Zielvereinbarung lauten.

**Zwischenfazit:** Während der Schulleiter A, der Ministerialbeamte und der Pädagogische Mitarbeiter einen kommunikativen Konsens mit dem Begriff der Ziel-Leistungs-Vereinbarung zeigen – letzterer jedoch In seinen Ausführungen an die Grenze einer Implementierungsüberschreitung gelangt, lässt der Schulleiter B eine Implementierungsüberschreitung erkennen, da er eine Steuerung über die Ressourcenzuweisung als probates Instrument der Zielvereinbarung beschreibt. Einen Implementierungsbruch zeigt der interessierte Lehrer und Personalrat F mit der Aussage an, bei der Zielvereinbarung handele es sich um eine einseitige Vorgabe, die nicht einmal die zu ihrer Einhaltung erforderlichen Finanzmittel gewährleiste.

### **6.3.2.4 Wahrnehmung der Veränderung der Arbeits- u. Lernbedingungen der Schüler/innen**

Die Interviewten wurden befragt, inwieweit sich aus ihrer Sicht die Arbeits- und Lernbedingungen der Schüler/innen verändert haben.

Hierauf führt der Ministerialbeamte aus, dass die Schüler/innen die Veränderungen noch nicht wahrgenommen haben, es sei denn, sie sind in entsprechende Projekte mit EU-Fördergeldern und -kontakten involviert:

*R (S. 7): Die Schüler haben das teilweise noch nicht unbedingt realisiert, dass sie jetzt an einem regionalen Bildungszentrum sind, nicht mehr an einer berufsbildenden Schule, es sei denn, die regionalen Bildungszentren haben in ihrer neuen Freiheit, in ihrer höheren Flexibilität, die sie errungen haben, schon entsprechende EU-Fördergelder erfolgreich beantragt, haben tolle Projekte initiiert – da gibt es tatsächlich schon einige, von denen die Schüler direkt etwas haben,*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*dass sie mit anderen Schülern aus dem europäischen Ausland in Kontakt stehen, aus Dänemark oder Polen, und gemeinsame Projekte machen. Die Tatsache, dass man nun gerade regionales Bildungszentrum ist, nehmen die Schüler weniger wahr, die interessieren eher die Projekte.*

Auch der Schulleiter B betont, dass lernschwache Schüler aufgrund ihrer Bildungsgänge die Veränderungen nicht wahrnehmen, sich aber in den Fachschulen die eingeführten Phasen bemerkbar machen und durch die Teamstrukturen neue Qualitäten ergeben:

*SL B (S. 7): Ja, das hat sich verändert, das ist aber auch eher im Detail zu betrachten. Wenn ich an Schüler denke, die von allgemeinbildenden Schulen ohne Schulabschluss kommen, H7-, H8- Abgänger oder vielleicht Abgänger der Förderschule, die merken diese Veränderungen nicht; erstens, weil sie zu wenig Erfahrungen mit dem vorherigen System haben und zweitens, weil sie auch nicht die Sensoren dafür haben für die Veränderung von Schule. In der Fachschule jedoch hat sich die Organisationsform völlig verändert, das heißt wir unterrichten nicht mehr traditionell in Fächern, sondern wir unterrichten in Phasen – Phasen, in denen Fächer im Mittelpunkt stehen und Phasen, in denen Projekte entstehen. Spricht man mit diesen Schülern, dann sagen die zum Beispiel, dass sie dies an ihrer vorherigen Schule nie gehabt haben. Im Urteil von Schülern, die ein Fachhochschulstudium abgebrochen haben und nun eine Techniker Ausbildung absolvieren, ist die Qualität eine ganz andere als an der Hochschule, weil die Kollegen sehr viel stärker zusammenarbeiten, die Kollegen bauen die Inhalte aufeinander auf und verbinden sie durch diese Teamstrukturen.*

Während der Ministerialbeamte und der Schulleiter B Veränderungen aus Schülersicht beschreiben, die aus mit EU-Fördergeldern ermöglichten Projekten und vor allem der Teambildung in der Fachschule ergeben, führt der Schulleiter A weitere Veränderungen auf: Die Schüler/innen würden mit den neuen Möglichkeiten besser gefördert, auch die

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

Lehrerfortbildung trage zu einer Modernisierung bei, und das Projekt der Raumgestaltung einschließlich der Smartboards diene den Schülern, die auch selbst mehr Eigenverantwortung erfahren.

*SL A (S. 11f.): Wir haben erheblich mehr Möglichkeiten, junge Menschen gezielt und auch erfolgreich bis in Ausbildung und Beschäftigung hinein zu fördern, weil wir dort mit den allgemeinbildenden Schulen besser zusammenarbeiten, den Übergang auch durch unsere Angebote an die allgemeinbildenden Schulen verbessern. [...] Und das ist für viele Schüler, denke ich, schon einmal eine ganz große Hilfe. Wir führen sie schrittweise an die Bildungsangebote, an unser Haus und die Aufgaben, die sie später im Rahmen der Berufsschule, an der Berufsfachschule zu erfüllen haben, heran. Und dann gibt es natürlich die Auswirkungen, die sich aus der Lehrerfortbildung ergeben [...]. In einem Projekt zur Raum- und Sachausstattung haben wir uns Gedanken gemacht, wie ein optimaler Klassenraum aussieht, in welchem Klassenraum Lernen optimal funktionieren kann. Und wir haben insofern begonnen, einen solchen Musterklassenraum für unsere pädagogische Arbeit einzurichten mit Druck- und Arbeitsmöglichkeiten, mit einem Smartboard, mit technischen Hilfsmitteln, die den Unterricht verbessern und erleichtern können, auch das sind dann Auswirkungen, die den Unterricht entsprechend beeinflussen; das müsste sich eigentlich auch auf die Arbeit mit den Schülerinnen und Schülern auswirken. Das Stichwort ist Eigenverantwortung, also nicht nur, dass das Ministerium und der Schulträger loslassen sollen, um uns Freiräume zu geben, und uns über Zielvereinbarungen nach gewissen Standards zu steuern, sondern wir wollen auch versuchen, Eigenverantwortung bis in die Klassen mit hineinzutragen, dass wir mit unseren Schülerinnen und Schülern zu Zielvereinbarungen kommen, und die Schülerinnen und Schüler auch an dem messen, was wir von ihnen erwarten. Und das müssen sie teilweise auch im Rahmen dieser pädagogischen Arbeit selbst in die Beurteilungsübersicht mit einbringen. [...] Damit wird natürlich das Beurteilungssystem transparenter und ich glaube auch die Pädagogik.*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

Das eigenverantwortliche Lernen und Arbeiten der Schüler betont auch die Personalrätin H:

*PR H (S. 2): Meine Auffassung ist, dass diese RBZ-Geschichte ein Stück weit mehr Gestaltungsmöglichkeit und mehr Verantwortung an die Schulen gibt, was dann weiter durchgereicht wird auch an die Schüler. Dieses eigenständige, eigenverantwortliche Denken und Handeln schlägt sich ja auch in den Gremien durch, zum Beispiel dadurch, dass sie in den pädagogischen Konferenzen ihre Stimmberechtigung haben. Das setzt sich aber auch fort, finde ich, in einer Unterrichtskultur, die wir im Moment pflegen, einer Unterrichtskultur des eigenverantwortlichen Lernens, das man auch mit ganz modernen Medien flankieren kann.*

Der Lehrer E beschreibt eine Veränderung für die Schüler/innen dort, wo sie Teammitglieder seien; ein Großteil der Schüler/innen jedoch, so Lehrer E, nehme kaum Veränderungen wahr.

*L E (S. 4): In den Teams, in denen tatsächlich die Schüler auch zu Teamsitzungen eingeladen und auch als vollwertige Teammitglieder gesehen werden, hat sich bei den Schülern natürlich schon die Erkenntnis eingestellt, tatsächlich die Möglichkeit zu haben, mit den Lehrern und den Partnern hier an einem Tisch zu sitzen und auch über das informiert zu werden, was geplant ist, was und wie es läuft; also sie werden natürlich schon irgendwie auf dieser Ebene eine Veränderung wahrgenommen haben. Aber der Großteil der Schüler wird praktisch davon nichts bemerken.*

Diese Wahrnehmung entspricht weitgehend der vom eben zitierten Schulleiter B geäußerten Wahrnehmung der Veränderung im Rahmen der Teambildung in Fachschulen.

Die Lehrerin C sieht in dem ständigen Lernen der Lehrer/innen ein das Bewusstsein der Schüler/innen veränderndes Vorbild:

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*L C (S. 13): Ich glaube auch, dass wir ein Bewusstsein entwickelt haben, dass auch wir ständig weiterlernen und dass wir das als Vorbildfunktion auch leben und weitergeben.*

Dass die Rechtsformänderung eigentlich nicht Voraussetzung für die grundlegenden Veränderungen sei, erläutert die Lehrerin D, indem sie auf die eben zitierten Ausführungen des Schulleiters A eingeht. Die Schule habe sich aber infolge des RBZ-Prozesses auf den Weg gemacht, was die Schüler/innen wahrnehmen:

*L D (S. 12f.): Man mag denken, dass all dies jede andere Schule auch kann, und das stimmt: Jede andere Schule könnte dies auch unternehmen, weil die rechtlichen Voraussetzungen dafür gar nicht hätten verändert werden müssen. Das heißt, es hat nicht direkt etwas mit RBZ zu tun und mit der Rechtsform – dass wir rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts geworden sind, indirekt manchmal über gewisse Finanzierungsmöglichkeiten, die wir uns eröffnen können. Im Weiterbildungsbereich könnten wir es sonst nicht machen. Aber was den konkreten Unterricht und den konkreten Alltag angeht, die Sachausstattung und die Lehrergesundheit, hat das eigentlich gar nichts mit dem RBZ zu tun. Aber RBZ bedeutet, dass man sich auf den Weg macht, für uns hat es das bedeutet, und ich beobachte das auch bei anderen Schulen im Land – Unternehmensentwicklung, Organisationsentwicklung, d.h. eine Schule macht sich auf den Weg, und zwar bewusst, wie man so schön sagt. Das heißt, jeder, der hier beteiligt ist – einschließlich der Schüler – wird mitgenommen, soll mitgenommen werden. Und das ist ein langwieriger Prozess, aber ich glaube wohl, dass man nach den Jahren, die wir jetzt gearbeitet haben, durchaus sagen kann, dass wir in die richtige Richtung gehen auf unser Leitziel hin und dass auch ein Bewusstsein entstanden ist, dass wir uns auf den Weg gemacht haben, und dafür stehen diese vielen Aktivitäten, die wir hier angedeutet und aufgezählt haben. Ich glaube auch, dass die Schüler dies so wahrnehmen, dass sie hier auf einer Schule sind, die zum Teil anders sein will und anders ist, als es herkömmliche Schulen sind. Es ist in Schleswig-Holstein nicht*

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

*selbstverständlich, dass Schulen diese Ausstattung haben, dass Schüler in die Mensa gehen und sich einen Laptop ausleihen. Vor allem das Zusatzangebot, das das Lernen leichter macht, wenn die Rahmenbedingungen stimmen, wenn ich ein Mittagessen angeboten bekomme und ich mich durchaus auch mit den Lehrern an einen Tisch setze, was hier durchaus bei uns passiert, das ist noch nicht üblich in Schleswig-Holstein, und das wirkt sich langsam aus.*

Die Lehrerin D beschreibt eine mit der implementierten Vorstellung brechende Wahrnehmung: Mit Ausnahme einzelner Möglichkeiten der Finanzierung und der Weiterbildung habe es für die beschriebenen Veränderungen im konkreten Unterricht und im konkreten Alltag eigentlich keiner Rechtsformänderung bedurft; diese aber habe einen Anstoß zur Organisations- und Schulentwicklung geleistet und das Bewusstsein der Akteure einschließlich der Schüler/innen verändert.

**Zwischenfazit:** Sowohl der befragte Ministerialbeamte als auch der Schulleiter B und ein befragter Lehrer nehmen mit der Rechtsformreform Veränderungen aus Schülersicht wahr, die sich aus mit EU-Fördergeldern ermöglichten Projekten und vor allem der Teambildung in der Fachschule ergeben, während der Schulleiter A weitere Veränderungen von der Lehrerfortbildung über die Raumgestaltung bis hin zur stärkeren Eigenverantwortung der Schüler/innen beschreibt. Diese Wahrnehmung stimmt wie auch die Schilderung des eigenverantwortlichen Lernens und Arbeitens der Schüler durch die befragte Personalrätin mit der implementierten Modellvorstellung überein. Gemäß der Wahrnehmung einer interviewten Lehrerin erweist sich das ständige Lernen der Lehrer/innen im RBZ-Prozess als ein das Bewusstsein der Schüler/innen veränderndes Vorbild. Eine von der implementierten Vorstellung deutlich abweichende Wahrnehmung äußert eine weitere befragte Lehrerin, nach der die Veränderungen im konkreten Unterricht im Wesentlichen keiner Rechtsformänderung bedurft hätten, deren Verdienst jedoch in einem Anstoß zur Organisations- und Schulentwicklung liege.

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

### **6.3.2.5 Fazit: Wahrnehmungsunterschiede, Implementierungsbrüche und -unterschreitungen im RBZ-Prozess**

In wesentlichen Aspekten zeigen die befragten Akteure über alle Ebenen der Schulstruktur eine weitgehende Übereinstimmung der Wahrnehmung der relevanten Handlungsspielräume mit den gesetzlich-administrativen Vorgaben. In einem Teilaspekt weicht die von einem Schulleiter geäußerte Wahrnehmung ab, nach der der mit der Rechtsformänderung einhergehende „RBZ-Prozess“ Anlass und Auftakt zu Veränderungen war, die zwar ohne diesen möglich gewesen, aber nicht realisiert worden wären. Ein Implementierungsbruch lässt sich im Falle nicht erfüllter Erwartungen aufzeigen, die im Rahmen des RBZ-Prozesses gehegt worden waren, ferner bei einer fehlenden Akzeptanz des Zielvereinbarungsbegriffs.

Während der befragte Angehörige der Bildungsadministration hinsichtlich der Veränderungsmöglichkeiten bzw. des -bedarfs in dem Rahmen der Möglichkeiten des Schulrechts bzw. der geplanten Novellierung bleibt, beschreibt ein abgeordneter Mitarbeiter einen darüber hinaus gehenden Paradigmenwechsel. Hier zeichnet sich auf der Stufe der Bildungsadministration ein – allerdings über die intendierte Reform hinausgehender – Implementierungsbruch, also eine Art „Implementierungsüberschreitung“ ab. Eine solche liegt auch mit der Andeutung der Ressourcensteuerungsmöglichkeit über das Instrument der Zielvereinbarung durch einen Schulleiter vor. Sowohl auf Ebene der befragten Bildungsadministration als auch der Schulleitung und der Lehrer/innen werden mit der Rechtsformreform Veränderungen aus Schülersicht wahrgenommen, die sich aus mit EU-Fördergeldern ermöglichten Projekten und vor allem der Teambildung in der Fachschule ergeben, während ein befragter Schulleiter weitere Veränderungen von der Lehrerfortbildung über die Raumgestaltung bis hin zur stärkeren Eigenverantwortung der Schüler/innen beschreibt. Diese Wahrnehmung stimmt wie auch die Schilderung des eigenverantwortlichen Lernens und Arbeitens der Schüler durch eine befragte Personalrätin mit der implementierten Modellvorstellung überein. Gemäß der Wahrnehmung einer interviewten Lehrerin erweist sich das ständige Lernen der Lehrer/innen im RBZ-Prozess als ein das

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

Bewusstsein der Schüler/innen veränderndes Vorbild. Eine von der implementierten Vorstellung deutlich abweichende Wahrnehmung liegt auf Ebene der Lehrkräfte vor, nach der die Veränderungen im konkreten Unterricht im Wesentlichen keiner Rechtsformänderung bedurft hätten, deren Verdienst jedoch in einem Anstoß zur Organisations- und Schulentwicklung liege. Wie auch die auf einer Schulleitungsebene geäußerte Wahrnehmung, dass der „RBZ-Prozess“ im engeren schulrechtlichen Sinne nicht notwendig, aber Anlass und Auftakt zu Veränderungen war, wirkt dieser Bruch letztlich implementationsunterstützend.

Die auf Ebene der befragten Schulleitungen angesprochene Deckungsfähigkeit zwischen Landes- und Kommunalmitteln bzw. der haushaltstechnischen Freiräume übersteigen ebenfalls das zumindest kurzfristig plausible Reform- und Implementierungspotential und weisen auf eine Implementierungsüberschreitung hin, wenn auch – bei Beanstandung der gewährten Ressourcenzuweisung – hinsichtlich der Zielvereinbarungen sowie der Outputorientierung eine Übereinstimmung mit der implementierten Schulreform erkennbar ist.

Auf der Ebene der befragten Lehrer wiederum fehlt die Akzeptanz des Zielvereinbarungsbegriffs, und in der Forderung nach einer echten Personalautonomie wird ein Implementierungsbruch offenkundig, die in ihrer Intention als Implementierungsüberschreitung über das Reformziel hinausgeht.

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

**Tabelle 7: Wahrnehmungsunterschiede und Implementierungsbrüche der Akteure im RBZ-Prozess**

RBZ SV: Schulverwaltung SL: Schulleitung L: Lehrer/in u. Personalvertreter/in +: positiver Einfluss vorhanden	Akteure	Kommunikativer Konsens	Implementierungsbruch (Nicht- bzw. abweichende Befolgung der gesetzlich-administrativen Bestimmungen)	
			i.e.S.	Implementierungsüberschreitung
Wahrnehmung der Handlungsspielräume	SV	+		
	SL	+	(1)	
	L	+	1	
Wahrnehmung des Veränderungsbedarfs	SV	+		1
	SL	+		1
	L		+	1
Wahrnehmung der Steuerungsinstrumente am besonderen Beispiel der Ziel-Leistungs-Vereinbarungen	SV	+(+)		
	SL	+		1
	L		+	
Wahrnehmung der Veränderung der Arbeits- und Lernbedingungen der Schüler/innen	SV	+		
	SL	+		
	L	+	+	
<b>Fazit:</b> Wahrnehmungsunterschiede, Implementierungsbrüche und -überschreitungen im RBZ-Prozess	SV	+		1
	SL	+	(1)	2
	L	+	(1)	1

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

### 6.4 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Interviewaussagen der befragten Personen der Schulverwaltung, der Schulleitungen sowie der Lehrer/innen und Personalvertreter/innen sowohl aus dem HIBB-Prozess der Hansestadt Hamburg als auch aus dem RBZ-Prozess Schleswig-Holsteins lassen erkennen, dass die Wahrnehmungen der Akteure sowohl der Intensität als auch der Wirksamkeit der Steuerungskonfigurationen teils mit den Ergebnissen der Inhaltsanalyse (Kapitel 5) übereinstimmen, teils aber auch weit davon abweichen. Die Analyse mithilfe des auf die rollenspezifischen Einstellungen und Argumentationsmuster der Akteure focussierten Mehrebenenmodells kollektiv geteilter mentaler Modelle lässt folgende Schlüsse zu:

1. In beiden untersuchten Autonomiemodellen (HIBB, RBZ) gilt: Während die Angehörigen der Bildungsadministration eine weitgehende Übereinstimmung ihrer Einschätzung mit den gesetzlich bzw. durch Verordnung festgelegten Reformbestimmungen aufzeigen, weichen die Einschätzungen auf Ebene der Schulleitungen in den für ihre Amtsausübung relevanten Bestimmungen teilweise entschieden ab. Besonders starke Abweichungen sind auf Ebene der betroffenen Lehrer/innen bzw. Personalvertreter/innen zu erkennen. Die jeweiligen Abweichungen der Einschätzungen zwischen den Akteuren der aneinander grenzenden Ebenen lassen im hierarchischen Mehrebenenmodell kollektiv geteilter Modelle jeweils einen Implementierungsbruch in Form einer Nicht- bzw. abweichenden Befolgung der gesetzlich-administrativen Bestimmungen (vgl. Preuße/Zlatkin-Troitschanskaia 2008) erkennen.

So zeigen im HIBB-Prozess die befragten Angehörigen der Bildungsadministration hinsichtlich der Qualitätsveränderung der dualen Berufsausbildung teils einen positiven Zusammenhang auch vor dem Hintergrund der institutionalisierten Lernortkooperation, der Schulinspektion sowie der Einführung eines Qualitätsmanagementsystems auf. Bezüglich der Verlagerung von Eigenverantwortung auf die Schulen und deren Bedeutung für die eigene Arbeit charakterisieren die Angehörigen der Schulverwaltung reformgemäß die gewählten Steuerungsinstrumente einschließlich der Ziel-Leistungsvereinbarungen als probate Instrumente. Die befragten Schulleiter hingegen lassen hinsichtlich der dualen

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

Berufsausbildung keine wahrgenommene Qualitätssteigerung erkennen, vielmehr nehmen sie die institutionalisierte Lernortkooperation teils als Formalie wahr oder mahnen andere Instrumente an; dort, wo ein gemeinsames Qualitätsmanagement betrieben werde, sei eine Qualitätsverbesserung festzustellen. Die Verlagerung der Eigenverantwortung beschreibt ein Schulleiter als im Rahmen der neuen Steuerungsmodelle begehbaren Weg, während ein weiterer einschränkt, dass für eine Delegation von Kompetenzen auch die erforderlichen Ressourcen gewährt werden müssen, worin sich ein Implementierungsbruch andeutet. Ein solcher liegt auch in der Charakterisierung der Ziel-Leistungsvereinbarungen als Experimentierfeld, das die Schulen noch nicht wirklich steuere, vor. Ebenso deutet sich ein Implementierungsbruch in der Einschätzung an, dass trotz des Stimmrechtsverlusts der Gruppe der Schüler/innen keine Veränderung ihrer Arbeits- und Lernbedingungen vorliege. Die befragten Lehrer und Personalräte weisen einen Qualitätsanstieg in der dualen Berufsausbildung entschieden zurück, vielmehr habe die neue Gremienstruktur keinen Einfluss auf die Qualität der dualen Ausbildung gezeitigt. Hinsichtlich der Einschätzung der Verlagerung der Eigenverantwortung zeigt sich in dieser Gruppe ein deutlicher Implementierungsbruch insofern an, als dass sie betonen, dass mit den neuen Steuerungsformen Bürokratisierung und Formalisierung zugenommen haben und bei einer Übertragung von Aufgaben ohne erforderliche Ressourcen lediglich eine Quasi-Eigenverantwortung vorliegen könne. Auch die Ziel-Leistungsvereinbarungen seien teils von der Behörde vorgegeben und beeinträchtigten als bürokratisches Instrument die intrinsische Motivation der Kollegien. Ferner haben die Schüler/innen zwar nach der Beschreibung der Lehrer und Personalräte Veränderungen erfahren, diese seien jedoch durch die Einführung von Lernfeldern entstanden und nicht auf die HIBB-Reformen zurückzuführen. Hinsichtlich der Arbeitsbedingungen der Lehrer/innen werden ebenfalls Wahrnehmungsbrüche offenkundig, denn die Personalräte und Lehrer berichten über gestiegene administrative Aufgaben der Lehrkräfte, denen weniger Zeit für pädagogische Aufgaben verbleibe und deren Kollegien über das Instrument der

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

Regelbeurteilung mit dem entsprechenden Reformeinsatz einem erhöhten Arbeitsdruck ausgesetzt sind.

Im RBZ-Prozess weist die Äußerung eines Schulleiters, nach der die Rechtsformänderung Anlass und Auftakt zu Veränderungen war, die zwar auch ohne diesen möglich gewesen, aber nicht realisiert worden wären, auf eine bewusste Wahrnehmung der Implementation hin. Ein Implementierungsbruch lässt sich bei einem befragten Lehrer im Falle nicht erfüllter Erwartungen aufzeigen, die im Rahmen des RBZ-Prozesses gehegt worden waren, ferner bei einer fehlenden Akzeptanz des Zielvereinbarungsbegriffs.

2. Die Wahrnehmung der Akteure weisen in dem verpflichtend-verbindlichen Modell des Hamburger HIBB-Systems erheblich mehr – auf fehlende Reformakzeptanz hinweisende – Implementierungsbrüche als in dem durch „freiwilligen Zugang“ charakterisierten Modell der RBZ in Schleswig-Holstein auf; gleichzeitig lassen sich dort bei allen Akteursgruppen „Implementierungsüberschreitungen“ erkennen, die letztlich die eröffneten Reformen akzeptieren!

So beschreibt ein abgeordneter Mitarbeiter neben der geplanten Novellierung im Rahmen des RBZ-Prozesses einen darüber hinaus gehenden Paradigmenwechsel. Hier zeichnet sich auf der Stufe der Bildungsadministration ein – allerdings über die intendierte Reform hinausgehender – Implementierungsbruch, also eine Art „Implementierungsüberschreitung“ ab. Eine solche liegt auch mit der Andeutung der Ressourcensteuermöglichkeit über das Instrument der Zielvereinbarung durch einen Schulleiter vor. Sowohl auf Ebene der befragten Bildungsadministration als auch der Schulleitung und der Lehrer/innen werden mit der Rechtsformreform Veränderungen aus Schülersicht wahrgenommen, die sich aus mit Fördergeldern ermöglichten Projekten und vor allem der Teambildung in der Fachschule ergeben, während ein befragter Schulleiter weitere Veränderungen von der Lehrerfortbildung über die Raumgestaltung bis hin zur stärkeren Eigenverantwortung der Schüler/innen beschreibt. Diese Wahrnehmung stimmt wie auch die Schilderung des

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

eigenverantwortlichen Lernens und Arbeitens der Schüler durch eine befragte Personalrätin mit der implementierten Modellvorstellung überein. Gemäß der Wahrnehmung einer interviewten Lehrerin erweist sich das ständige Lernen der Lehrer/innen im RBZ-Prozess als ein das Bewusstsein der Schüler/innen veränderndes Vorbild. Eine von der implementierten Vorstellung deutlich abweichende Wahrnehmung liegt auf Ebene der Lehrkräfte vor, nach der die Veränderungen im konkreten Unterricht im Wesentlichen keiner Rechtsformänderung bedurft hätten, deren Verdienst jedoch in einem Anstoß zur Organisations- und Schulentwicklung liege. Wie auch die auf einer Schulleitungsebene geäußerte Wahrnehmung, dass der „RBZ-Prozess“ im engeren schulrechtlichen Sinne nicht notwendig, aber Anlass und Auftakt zu Veränderungen war, wirkt dieser Bruch letztlich implementationsunterstützend.

**Tabelle 8: Kommunikativer Konsens, Implementierungsbruch und –überschreitung in der Wahrnehmung der Akteure**

	HIBB-Prozess	RBZ-Prozess
Kommunikativer Konsens	durchweg nur bei SV	weitgehend bei allen Akteuren
Implementierungsbruch	bei SL und L hinsichtlich aller relevanter Dimensionen	wenige und fast nur bei Lehrern
Implementierungsüberschreitung	eine ausnehmende bei SL	vorhanden bei allen Akteuren

SV: Schulverwaltung

SL: Schulleitung

L: Lehrer/in, Personalvertreter/in

3. Die beiden aus der Analyse der Interviews mithilfe des hierarchischen Mehrebenenmodells kollektiv geteilter Modelle formulierten Erkenntnisse mehrerer die HIBB-Reform beeinträchtigender „Implementierungsbrüche“ ebenso wie die mehrerer die RBZ-Reform letztlich stärkender „Implementierungsüberschreitungen“ lassen sich im Rahmen des soziologischen Erklärungsmodells Essers als ein Wechselspiel zwischen Strukturen und Handeln (als wahrgenommene Einschätzung) folgern:

## 6. Wahrnehmung der Steuerungskonfiguration durch die Akteure

Ausschlaggebend sind hier die eher *negativen* (HIBB) bzw. *positiven* (RBZ) *Situationsdeutungen* der Akteure zum Ausgangszeitpunkt t1 im Vorfeld bzw. zu Beginn des Reformprozesses; diese wiederum leiten der im Rahmen der Logik der Selektion zu Handlungs- bzw. Deutungsentscheidungen an, die sich im Zusammenhang mit anderen Akteuren zum Zeitpunkt t2 zu aggregierten Deutungsfolgen verdichten und letztlich eine wahrzunehmende Einschätzung als Implementierungsbruch bzw. –überschreitung bilden. Dass die Situationsdeutungen zum Ausgangszeitpunkt der Reformen im RBZ-Prozess eher positiv konnotiert wurden und im untersuchten Fall zu Implementierungsüberschreitungen führten, ist mit der Entscheidungsfreiheit der Akteure in der Ausgangssituation des Reformprozesses verbunden.

## 7. Schlussbetrachtung

### **7. Schlussbetrachtung**

Ausmaß und Persistenz der vielfältigen Problemlagen des Bildungswesens als Spiegel der Gesellschaft bei gleichzeitig von Seiten der Politik gestellten Forderungen nach deutlichen Ergebnis- und Leistungssteigerungen haben zu einer latenten Suche nach passenden Reformstrategien im Bildungswesen geführt. Nachdem die Verheißungen der aus dem New Public Management stammenden einzelnen Ausprägungen des Neuen Steuerungsmodells keine Gewissheit für das Bildungswesen erlangt haben, lässt sich gegenwärtig eine gewisse Ratlosigkeit der Bildungspolitik konstatieren. Die Erkenntnis, dass Reformen im Bildungswesen sich nicht als ein schlichtes Umsetzen eines wohl durchdachten Plans, sondern als ein Ringen in komplexen Systemen um eine bessere Lösung erweisen und dass der Staat hier ein, wenn auch einflussreicher, Akteur unter vielen ist, ist ein Verdienst der „Educational Governance“ als Ansatz der Bildungsforschung. Mithilfe dieses Ansatzes konnte in dieser Arbeit die bislang kaum beachtete Wahrnehmung der Akteure und ihre Bedeutung bei der Umsetzung von Reformen exemplarisch untersucht werden. Demnach erlaubt die Analyse der subjektiven Deutung in Form von Gedanken und Empfindungen der Akteure im Bildungswesen Rückschlüsse auf mögliche zu erwartende Nicht- oder nicht ausreichende Befolgung intendierter Maßnahmen einerseits wie auch auf möglichen Konsens oder gar erhöhte Akzeptanz. Im klassischen Mehrebenensystem von Kultusbehörde und Schulverwaltung, Schulorganisation der Einzelschule und dem Unterricht der Lehrkräfte in den Bildungsgängen kommt der Wahrnehmung der Akteure für die Kopplung der verschiedenen Ebenen und damit auch für die Optimierung des Gesamtsystems eine besondere Bedeutung zu.

Gesetzlich bzw. administrativ eingeräumte Erweiterungen der Autonomie und damit der Eigenverantwortung von Bildungseinrichtungen stellen eine jüngere Reformstrategie der sogenannten Neuen Steuerung dar, wenngleich die älteren Schriften der Autonomiedebatte auf Selbstbestimmung und Selbstverwaltung der Subjekte fokussierten. In zwei Modellen der Rechtsformreform berufsbildender Schulen in der Hansestadt Hamburg und im Land Schleswig-Holstein wurde untersucht, wie die Akteure

## 7. Schlussbetrachtung

Schulverwaltung, Schulleitung und Lehrkräfte im Mehrebenensystem die politischen Steuerungskonfigurationen der Reformmodelle wahrnehmen. In den untersuchten Reformmodellen sind jeweilige Abweichungen der Einschätzungen zwischen den Akteuren der aneinandergrenzenden Ebenen deutlich zu erkennen. Während die Angehörigen der Bildungsadministration eine weitgehende Übereinstimmung ihrer Einschätzung mit den gesetzlich bzw. durch Verordnung festgelegten Reformbestimmungen aufzeigen, weichen die Einschätzungen auf Ebene der Schulleitungen in den für ihre Amtsausübung relevanten Bestimmungen teilweise entschieden ab. Besonders starke Abweichungen sind auf Ebene der betroffenen Lehrer/innen bzw. Personalvertreter/innen zu erkennen. Diese „Implementierungsbrüche“ erschweren die Akzeptanz und Umsetzung der jeweiligen Reform. Die Wahrnehmung der Akteure weisen in dem verpflichtend-verbindlichen Modell des Hamburger Instituts für Berufliche Bildung erheblich mehr – auf fehlende Reformakzeptanz hinweisende – Implementierungsbrüche als in dem durch freiwilligen Zugang charakterisierten Modell der Regionalen Berufsbildungszentren in Schleswig-Holstein auf; hier lassen sich „Implementierungsüberschreitungen“ erkennen, die letztlich die Reform bestätigen.

Die Studie dient der theorie- und empiriegeleiteten Untersuchung der Wahrnehmung der Akteure der Schulverwaltung, Schulleitungen und Lehrkräfte der Implementation neuer Steuerungskonzepte. Sie erlaubt Schlussfolgerungen für die Praxis von Reformen beispielsweise auf den Gebieten der Organisationsentwicklung sowie der Kommunikation und Interaktion. Für eine ganzheitlich und nachhaltig angelegte Schulentwicklung bietet sich eine systemische Perspektive unter stärkerer Berücksichtigung der Akteure und deren Wahrnehmung in Reformprozessen an. Der Reformbedarf auch und gerade auf dem Gebiet der berufsbildenden Schulen fände hier Anschlussmöglichkeiten.

Wegen der im Rahmen dieser Arbeit begrenzten empirischen Basis erlaubt die vorgelegte Studie keine evaluative Bewertung der unterschiedlichen Reformansätze in Hamburg und Schleswig-Holstein. Vielmehr weist die Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes auf einen

## 7. Schlussbetrachtung

weiterführenden Forschungsbedarf u.a. der Wirksamkeit von Reformstrategien hin.

## 8. Literaturverzeichnis

### 8. Literaturverzeichnis

Ackeren, Isabell van/Braukmann, Stefan: Internationale Diskussions-, Forschungs- und Theorieansätze zur Governance im Schulwesen. In: Altrichter/Maag Merki 2010, S. 41-61.

Ackeren, Isabell van u.a.: Evidenzbasierte Schulentwicklung. Ein Forschungsüberblick aus interdisziplinärer Perspektive. In: Die Deutsche Schule 103 (2011) 2, S. 170-184.

Aktionsrat Bildung (Hg.): Bildungsautonomie: Zwischen Regulierung und Eigenverantwortung. Jahresgutachten 2010. Wiesbaden 2010.

Altrichter, Herbert: Governance – Schulreform als Handlungskoordination. In: Die Deutsche Schule 101 (2009) H. 3, S. 240-252.

Altrichter, Herbert: Modernisierung schulischer Steuerung – Diskurs und Empirie. In: Fisch / Koch 2005, S. 49 –61.

Altrichter, Herbert/Brüsemeister, Thomas/Wissinger, Jochen: Einführung. In: Altrichter/Brüsemeister /Wissinger 2007(a), S. 9-14.

Altrichter, Herbert/Brüsemeister, Thomas/Wissinger, Jochen (Hg): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. (Educational Governance. Band 1) Wiesbaden 2007.

Altrichter, Herbert/Heinrich, Martin/Soukup-Altrichter, Katharina (Hg.): Schulentwicklung durch Schulprofilierung? Zur Veränderung von Koordinationsmechanismen im Schulsystem. Educational Governance, Bd. 8. Wiesbaden 2011.

Altrichter, Herbert/Maag Merki, Katharina (Hg): Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. (Educational Governance. Band 7) Wiesbaden 2010.

Altrichter, Herbert/Maag Merki, Katharina: Steuerung der Entwicklung des Schulwesens. In: Altrichter/Maag Merki 2010 (a), S. 15-39.

## 8. Literaturverzeichnis

Altrichter, Herbert/Rürup, Matthias: Schulautonomie und die Folgen. In: Altrichter/Maag Merki 2010, S. 112-144.

Altrichter, Herbert/Prexl-Krausz, Ulrike/Sokup-Altrichter, Katharina: Schulprofilierung und neue Informations- und Kommunikationstechnologien. Bad Heilbrunn 2005.

Avenarius, Hermann: Schulische Selbstverwaltung – Grenzen und Möglichkeiten. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 42 (1994) 2, S. 256-269.

Avenarius, Hermann/Baumert, Jürgen/Döbert, Hans/Füssel, Hans-Peter (Hg.): Schule in erweiterter Verantwortung. Neuwied (Rh) 1998.

Avenarius, Hermann/Heckel, Hans: Schulrechtskunde. Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft. Neuwied (Rh) 2000.

Avenarius, Hermann: Berufliche Schulen als Kompetenzzentren. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 49 (2001(a)) 4, S. 470-476.

Avenarius, Hermann: Einführung in das Schulrecht. Darmstadt 2001(b).

Avenarius, Hermann/Kimming, Thomas/Rürup, Matthias: Die rechtlichen Regelungen der Länder in der Bundesrepublik Deutschland zur erweiterten Selbstständigkeit der Schule. (Eine Bestandsaufnahme.) Berlin 2003.

Baabe-Meijer, Sabine: Instrumente der Schulentwicklung in Schleswig-Holstein und Hamburg. In: bwp@Spezial 4 – HT 2008.

Becker, Matthias/Spöttl, Georg: Mehr Eigenständigkeit für berufliche Schulen – führt das zu mehr Qualität? In: Die berufsbildende Schule 60 (2008) 2, S. 43-49.

Becker, Matthias/Spöttl, Georg/Dreher, Ralph: Berufsbildende Schulen als eigenständig agierende lernende Organisationen. (BLK-Materialien zur Bildungsplanung und Forschungsförderung, Heft 135.) Bonn 2006.

## 8. Literaturverzeichnis

Becker, Matthias: Berufsbildende Schulen zwischen staatlichem Bildungsauftrag und regionalem Bildungsunternehmen. In: Neß / Kimmig 2008, S. 108-116.

Behörde für Bildung und Sport der Hansestadt Hamburg: Einsetzungsverfügung für das Projekt ProReBeS („Reform der Beruflichen Schulen in Hamburg“).  
11. März 2005.

Behörde für Bildung und Sport der Hansestadt Hamburg: Selbstverantwortete Schule. Identität stärken – Qualität verbessern. Hamburg 2006.

Berka, Walter: Autonomie im Bildungswesen. (Zur Topographie eines bildungspolitischen Schlüsselbegriffs.) Wien 2002.

Bellmann, Johannes/Weiß, Manfred: Risiken und Nebenwirkungen Neuer Steuerung im Schulsystem. Theoretische Konzeptualisierungen und Erklärungsmodelle. In: Zeitschrift für Pädagogik 55 (2009) 2, S. 286-308.

Benzel, Martin: Editorial. In: Informationen für Hamburger Berufliche Schulen 18 (2008) 1, S. 3.

Bildungsbericht: Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hg.): Bildung in Deutschland 2018. Bielefeld 2018.

Bildungskommission NRW: Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft. (Denkschrift der Kommission „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft“ beim Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen.) Neuwied (Rh) 1995.

Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrick (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden 2005.

Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrick (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen 1998.

## 8. Literaturverzeichnis

BLK: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung: Kompetenzzentren in regionalen Berufsbildungsnetzwerken – Rolle und Beitrag der beruflichen Schulen. Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung, Heft 92. Bonn 2001.

BLK: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung: Kompetenzzentren in regionalen Berufsbildungsnetzwerken – Rolle und Beitrag der beruflichen Schulen. BLK-Fachtagung am 3./4. Dezember 2001, Heft 99. Bonn 2002.

BLK: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung: Weiterentwicklung berufsbildender Schulen. Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung, Heft 105. Bonn 2003.

Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK): Berufsbildende Schulen als eigenständig agierende lernende Organisationen. Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung, Heft 135. Bonn 2006.

Böhm, Winfried: Wörterbuch der Pädagogik. Stuttgart <sup>16</sup>2005.

Böttcher, Wolfgang: Kann eine ökonomische Schule auch eine pädagogische sein? (Schulentwicklung zwischen Neuer Steuerung, Organisation, Leistungsevaluation und Bildung.) Weinheim 2002.

Böttcher, Wolfgang: Pädagogik in Organisationen – Potenziale eines ökonomischen Programms der Bildungsreform. In: Göhlich, Michael u.a. (Hg.): Pädagogische Organisationsforschung. Wiesbaden 2005, S. 217-231.

Boeßenecker, Karl-Heinz/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hg.): Verwaltungsreform von unten? Lokaler Sozialstaat im Umbruch aus verschiedenen Perspektiven. Münster (W) 2001.

Bolder, Axel/Bremer, Helmut/Epping, Rudolf (Hg.): Bildung für Arbeit unter neuer Steuerung. Wiesbaden 2017.

## 8. Literaturverzeichnis

Bos, Wilfried/Holtappels, Heinz Günter/Rösner, Ernst: Schulinspektion in den deutschen Bundesländern – eine Baustellenbeschreibung. In: Bos, Wilfried u.a. (Hg.): Jahrbuch Schulentwicklung. Bd. 14 (2006), S. 81-123.

Brückelmann, Nils: Die verfassungsrechtlichen Grenzen von Freiräumen zur Selbstgestaltung an öffentlichen Schulen. (Dissertation Universität Köln.) Köln 2000.

Brüsemeister, Thomas: Analysemittel der Governanceforschung. In: Kussau/Brüsemeister 2007, S. 97-120.

BSB: Behörde für Schule und Berufsbildung der Freien und Hansestadt Hamburg: Einsetzungsverfügung für das Projekt ProReBeS („Reform der Beruflichen Schulen in Hamburg“). 11. März 2005.

BSB: Behörde für Schule und Berufsbildung der Freien und Hansestadt Hamburg: Selbstverantwortete Schule. Identität stärken – Qualität verbessern. Hamburg 2006 Bündnis 90/Die Grünen GAL-Hamburg: ProReBeS: Die missratene Senatsreform – Positionspapier zur Reform der beruflichen Schulen in Hamburg. 2006.

Buchmann, Ulrike: Neue Steuerungen im Berufsbildungssystem: Alte Zöpfe auf neuem Prüfstand? In: Bolder/Bremer/Epping 2017, S. 125-145.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Antrag zu Drucksache 18/1210, Volksbegehren Bildung ist keine Ware. Drucksache 18/1282 vom 24.11.2004.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Bericht Mitte 2005 über die „Reform der Beruflichen Schulen in Hamburg.“ Drucksache 18/2718 vom 16.08.2005.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Schulreform in Hamburg. Entwurf: Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Schulgesetzes und des Hamburgischen Personalvertretungsgesetzes. Drucksache 18/3780 vom 21.02.2006.

## 8. Literaturverzeichnis

- Clement, Ute: Politische Steuerungslogiken beruflicher Bildung. Zentrifugale und zentripetale Kräfte in der Governance beruflicher Bildung. In: Bohlinger, Sandra/Fischer, Andreas (Hg.): Lehrbuch europäische Berufsbildungspolitik. Grundlagen, Herausforderungen und Perspektiven. Bielefeld 2015, S. 25-55.
- Cortina, Kai S./Baumert, Jürgen/Leschinsky, Achim/Mayer, Karl Ulrich/Trommer, Luitgard (Hg.): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick. (Ein Bericht des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung.) Reinbek bei Hamburg 2003.
- Dedering, Kathrin: Entscheidungsfindung in Bildungspolitik und Bildungsverwaltung. In: Altrichter/Maag Merki 2010, S. 63-80.
- Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen. Teil I. (Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern.) Bonn 1973.
- Deutscher Juristentag (Hg.): Schule im Rechtsstaat. Bd. I. Entwurf für ein Landesschulgesetz. (Bericht der Kommission Schulrecht des Deutschen Juristentages.) München 1981.
- Daschner, Peter/Rolff, Hans-Günter/Stryck, Tom (Hg.): Schulautonomie – Chancen und Grenzen. (Impulse für die Schulentwicklung.) Weinheim 1995.
- Dobischat, Rolf: Berufliche Schulen als Akteur in regionalen Berufsbildungsnetzwerken? In: Zeitschrift für Bildungsverwaltung 18 (2003) 1, S. 76-92.
- Dobischat, Rolf/Roß, Ruth: Berufliche Schulen als regionale Kompetenzzentren. In: Zeitschrift für Bildungsverwaltung 17 (2002) 1, S. 47-61.
- Dubs, Rolf: Finanzautonomie, Globalhaushalt und Globalbudget an Schulen. In Thom, Norbert/Ritz, Adrian/Steiner, Reto (Hg.): Effektive Schulführung. (Chancen und Risiken des Public Managements im Bildungswesen.) Bern 2001, S. 37-63.

## 8. Literaturverzeichnis

- Dubs, Rolf: Staatliche Rahmenbedingungen für die Schulentwicklung an teilautonomen Schulen. In: Fortmüller, Richard (Hg.): Komplexe Methoden – Neue Medien. (Festschrift Wilfried Schneider). Wien 2002, S. 133 -148.
- Dubs, Rolf: Die Führung einer Schule. (Leadership und Management.) Stuttgart 2005
- Ebert, Wilhelm: Mehr pädagogische Freiheit durch mehr Gesetz? In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 29 (1981) 3, S. 207-211.
- Eckert, Manfred: Vom Sinn und Unsinn neuer Steuerungsinstrumente im Bildungssystem – Kritik und Perspektiven. In: Bolder/Bremer/Epping 2017, S. 389-403.
- Eiselt, Gerhard: Ein höchst gefährlicher Vorschlag. Schulaufsicht als reine Fachaufsicht. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 29 (1981) 3, 169-174.
- Ennuschat, Jörg/Röhl, Hans Christian: Stellung beruflicher Schulen am Fort- und Weiterbildungsmarkt und ihre Konsequenzen für die zukünftige Rechtsform öffentlicher Schulen in Hessen – Gutachten im Auftrag des Landes Hessen. Unveröffentlichtes Manuskript. Konstanz 2007.
- Esser, Hartmut: Soziologie. Spezielle Grundlagen. Band 1: Situationslogik und Handeln. Frankfurt (M) 1999.
- Esser, Hartmut: Soziologie. Spezielle Grundlagen. Band 2: Die Konstruktion der Gesellschaft. Frankfurt (M) 2000a.
- Esser, Hartmut: Soziologie. Spezielle Grundlagen. Band 5: Institutionen. Frankfurt (M) 2000b.
- Feldhoff, Tobias/Durrer, Luzia/Huber, Stephan G.: Steuerung eines Schulsystems. Eine empirische Analyse, wie Akteure die Steuerungskonfigurationen wahrnehmen und sich deren zukünftige Gestaltung wünschen. In: Die Deutsche Schule 104 (2012) 1, S. 71-87.

## 8. Literaturverzeichnis

- Fend, Helmut: Die Wirksamkeit der Neuen Steuerung – theoretische und methodische Probleme ihrer Evaluation. In: Zeitschrift für Bildungsforschung (2011) 1, S. 5-24.
- Fiedler, Jobst: Aufgabenkritik und Konzentration auf Kernaufgaben. In: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrick (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen 1998, S. 93-106.
- Fisch, Rudolf/Koch, Stefan (Hg.): Neue Steuerung von Bildung und Wissenschaft. Schule – Hochschule – Forschung. Bonn 2005.
- Fischer, Martin: Forschungsmethoden: Befragen, Beobachten und Experimentieren – Einführung. In: Rauner/Grollmann 2018, S. 721-723.
- Fürstenau, Peter: Neue Entwicklungen der Bürokratieforschung und das Schulwesen. (Ein organisationssoziologischer Beitrag.) In: Fürstenau, Peter u.a. (Hg.): Zur Theorie der Schule. Weinheim 1969, S. 47-66.
- Grell, Andreas: Schulinspektion Hamburg - Was bedeutet das für berufliche Schulen? In: Informationen für Hamburger Berufliche Schulen 17 (2007) 1, S. 9f.
- Grundach, Erich/Wößmann, Ludger: Die sinkende Produktivität der Schulen in OECD-Ländern. In: Weiß, Manfred/Weishaupt, Horst (Hg.): Bildungsökonomie und neue Steuerung. Frankfurt (M) 2000, S. 31-52.
- Hanßen, Klaus-Detlef: Über die Aufgabenverteilung im deutschen Bildungswesen. In: Döbert, Hans u.a. (Hg.): Bildung vor neuen Herausforderungen. Neuwied (Rh) 2003, S. 46-59.
- Henken, Hans-Hermann: Erfahrungen mit dem Aufbau eines Regionalen Berufsbildungszentrums. In: Neß/Kimmig 2008, S. 117-121.
- Heinrich, Martin: Governance in der Schulentwicklung. Von der Autonomie zur evaluationsbasierten Steuerung. (Educational Governance. Band 3) Wiesbaden 2007.

## 8. Literaturverzeichnis

Heinze, Rolf G./Strünck, Christoph: Public Private Partnership. In: Blanke u.a. 2005, S. 120-128.

Hesselberger, Dieter: Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung. Bonn <sup>13</sup>2003.

Höfler, Arnold: Berufliche Bildung in beruflichen Schulen. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik 102. Band, Heft 2 (2006), S. 292-299.

Höfling, Wolfram: Demokratiewidrige Schulautonomie? In: In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 45 (1997) 4, S. 361-371.

Höfling, Wolfram: Die Bedingungen für eine Schule in erweiterter Verantwortung nach deutschem Verfassungsrecht. In: Avenarius u.a. (1998), S. 51-66.

Hoevels, Ben/Kutscha, Günter: Berufliche Qualifizierung und Lernende Region. Entwicklungen im deutsch-niederländischen Systemvergleich. Bundesinstitut für Berufsbildung (Hg.): Berichte zur beruflichen Bildung, Heft 246. Bonn 2001.

Holtappels, Heinz Günter/Müller, Sabine: Inhalte und Struktur von Schulprogrammen. Inhaltsanalyse der Schulprogrammtexte Hamburger Schulen. In: Jahrbuch der Schulentwicklung 12 (2002), S. 209-231.

Jann, Werner: Neues Steuerungsmodell. In: Blanke u.a. 2005, S. 74-84.

Karpen, Klaus: Das neue Schulgesetz in Schleswig-Holstein – Zwischen Bewahrung und Umbruch. In: Zeitschrift für Bildungsverwaltung 22 (2007) 1, S. 43-47.

Kästner, Jochem: Stand der Berufsschulreform in Hamburg. In: Informationen für Hamburger Berufliche Schulen 16 (2006) 2, S. 16-18.

Kästner, Jochem/Arndt, Astrid: Berufliche Schulen – Aufbau der neuen Gremienstruktur. In: Informationen für Hamburger Berufliche Schulen 17 (2007) 1, S. 25f.

## 8. Literaturverzeichnis

KMK: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland.(Hg.): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 2008. Bonn 2009.

KMK: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland.(Hg.): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 2009. Bonn 2010.

KMK: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Hg.): Diagramm Grundstruktur des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin 2019.

Koalitionsvertrag CDU, GRÜNE und FDP (2017): Das Ziel verbindet. Weltoffen – wirtschaftlich wie ökologisch stark – menschlich. Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtags (2017-2022), Kiel.

Klinger, Ansgar: Vorwort. In: Wrase 2018, S. 5.

Koch, Stefan/Fisch, Rudolf: Neue Steuerung im Bildungs- und Wissenschaftssystem: eine ganzheitliche Perspektive. In Fisch/Koch 2005, S. 9-15.

König, Eckard/Volmer, Gerda: Handbuch Systemische Organisationsberatung. Bad Langensalza <sup>3</sup>2018.

Kötz, Axel G./Jaschke, Heinz: Organisationsuntersuchung im Schulbereich. (Hauptband mit Kurzfassung) Düsseldorf 1991.

Kühnlein, Gertrud: Lernende Organisation und lernende Verwaltung. In: Boeßenecker /Trube / Wohlfahrt 2001, S. 303-313.

Kuhlee, Dina: Steuerung, Neue Steuerung, Governance ...? Zu Leitbildern, Gestaltungsmustern und Funktionsmechanismen von Steuerungsansätzen in der beruflichen Bildung. In: Bolder/Bremer/Epping 2017, S. 45-72.

## 8. Literaturverzeichnis

Kussau, Jürgen/Brüsemeister, Thomas: Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation. (Educational Governance. Band 2) Wiesbaden 2007.

Kussau, Jürgen/Brüsemeister, Thomas: Educational Governance: zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem Schule. In: Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 2007(a), S. 15-54.

Landtag Nordrhein-Westfalen: 17. Wahlperiode. Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP: Die berufliche Bildung fit für die Zukunft machen – Berufskollegs regional weiterentwickeln. Drucksache 17/3806 vom 02.10.2018 Düsseldorf 2018.

Lange, Stefan/Schimank, Uwe: Einleitung. In: Lange, Stefan / Schimank, Uwe (Hg.): Governance und gesellschaftliche Integration. Wiesbaden 2004, S. 9-44.

Luhmann, Niklas: Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag. In: Politische Vierteljahresschrift 30 (1989), 1, S. 4-9.

Luhmann, Niklas: Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt (M) 1997.

MAGS/MSB: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales/Ministerium für Schule und Bildung des Landes NRW: Agenda zur Stärkung der Beruflichen Bildung – Kurzfassung – Präsentation anlässlich einer Personalräteschulung der GEW NRW am 07.10.2019.

Maritzen, Norbert: Autonomie der Schule. Schulentwicklung zwischen Selbst- und Systemsteuerung. In: Altrichter, Herbert/Schley, Wilfried/Schratz, Michael (Hg.): Handbuch zur Schulentwicklung. Innsbruck 1998.

Marwede, Manfred: Bessere Unterrichtsergebnisse durch größere Selbstständigkeit? Vortrag auf der Fachtagung der DGBV-Arbeitsgruppe „Erstausbildung und Weiterbildung“ am 28.04.2009 in Göttingen

(Abruf unter [https://www.dgbv.de/mediapool/118/1188921/data/Tagung\\_2009-04-28\\_Marwede.pdf](https://www.dgbv.de/mediapool/118/1188921/data/Tagung_2009-04-28_Marwede.pdf) am 15.04.20).

## 8. Literaturverzeichnis

Marwede, Manfred: „Schulische Selbstständigkeit und Rechtsfähigkeit will und muss gelernt sein.“ Einführungsvortrag anlässlich eines länderübergreifenden Erfahrungsaustausches zwischen Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen am 15.09.2010 in Hamburg.

MBF: Ministerium für Bildung und Frauen des Landes Schleswig-Holstein: Errichtung von Regionalen Berufsbildungszentren – Handreichung für Berufliche Schulen. Kiel 2007.

MBF: Ministerium für Bildung und Frauen des Landes Schleswig-Holstein: Qualitätshandbuch für die Arbeit an Berufsbildenden Schulen und Regionalen Berufsbildungszentren in Schleswig-Holstein. EVIT-BS. Kiel 2008.

MBWFK: Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein Konzeptstudie Weiterentwicklung der Beruflichen Schulen zu Regionalen Berufsbildungszentren. Kiel 2001.

MBWFK: Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein: Durchführungsbestimmung für die Erprobungsphase des Projekts „Weiterentwicklung der Beruflichen Schulen zu Regionalen Berufsbildungszentren“. Erlass vom 23. September 2002.

MBWFK: Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein: Zweiter Bericht zum Projekt Weiterentwicklung der beruflichen Schulen zu Regionalen Berufsbildungszentren. Kiel (Juni) 2004(a).

MBWFK: Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein: Erweiterung der Befugnisse der berufsbildenden Schulen im Rahmen des Projekts „Weiterentwicklung der Beruflichen Schulen zu Regionalen Berufsbildungszentren“. Erlass vom 19. November 2004(b).

## 8. Literaturverzeichnis

- Merkens, Hans: Pädagogische Institutionen. Pädagogisches Handeln im Spannungsfeld von Individualisierung und Organisation. Wiesbaden 2006.
- Meyer auf der Heyde, Achim: Stiftung Berufliche Schulen Hamburg – nicht genutzte Chancen zur Optimierung des regionalen Berufsbildungsangebots in Hamburg. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 52 (2004) 2, S. 230-240.
- Neß, Harry/Kimmig, Thomas: Kompendium zu aktuellen Herausforderungen beruflicher Bildung in Deutschland, Polen und Österreich. Vorarbeiten zu einem europäischen Handbuch. Frankfurt (M) 2008.
- Niethammer, Manuela: Fachinterview. In: Rauner/Grollmann 2018, S. 723-730
- Oelkers, Jürgen: Schulen in erweiterter Verantwortung – Eine Positionsbestimmung aus erziehungswissenschaftlicher Sicht. In: Avenarius u.a. (1998), S. 23-35.
- OECD: Bildung auf einen Blick 2019: OECD-Indikatoren. Bielefeld 2019.
- OECD: Lernen für die Arbeitswelt – OECD-Studien zur Berufsbildung. Autoren: Hoeckel, Kathrin/Schwartz, Robert. O.O., 2010.
- Oelkers, Jürgen: Schulen in erweiterter Verantwortung – Eine Positionsbestimmung aus erziehungswissenschaftlicher Sicht. In: Avenarius u.a. (1998), S. 23-35.
- Prognos AG: Evaluation des Hamburger Instituts für Berufliche Bildung im Auftrag der Behörde für Schule und Berufsbildung der Freien und Hansestadt Hamburg. Abschlussbericht. Berlin/Düsseldorf 2011.
- Prognos AG: Gutachten „Errichtung eines Instituts für Berufliche Bildung in Schleswig-Holstein (SHIBB). Empfehlungen für eine Rechts- und Organisationsform und den Errichtungsprozess“, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 18/6493, Kiel 2016.

## 8. Literaturverzeichnis

Pieske, Eckart: Das Schulrecht ist in Bewegung geraten. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 29 (1981) 3, S. 187-191.

Ramboll Management Consulting GmbH: Externe Evaluation der RBZ und BBS in Schleswig-Holstein – Abschlussbericht. Hamburg 2014.

Rauner, Felix/Grollmann, Phillip (Hg.): Handbuch Berufsbildungsforschung. Bielefeld <sup>3</sup>2018

Richter, Ingo: Verfassungsrechtliche Grundlagen des Bildungswesens. In: Lenzen, Dieter (Hg.): Enzyklopädie Erziehungswissenschaft. Bd. 5. (Organisation, Recht und Ökonomie des Bildungswesens.) Stuttgart 1984, S. 226-242.

Richter, Ingo: Theorien der Schulautonomie. In: Daschner/Rolff/Stryck (1995) S. 9-29.

Richter, Ingo: Die Steuerung des Schulwesens durch Autonomie. In: Neue Sammlung 39 (1999) 1, S. 81-95.

Richter, Ingo: Krisen der Dualität in der beruflichen Ausbildung. (Eine Rezension von vier neueren Veröffentlichungen zur Berufsbildungspolitik.) In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 55 (2007) 1, S. 107-114.

Röber, Manfred: Aufgabenkritik im Gewährleistungsstaat. In: Blanke u.a. 2005, S. 84-94.

Rolff, Hans-Günther: Führung als Gestaltung und ihre Bedeutung für die Schulreform. In: Die Deutsche Schule 101 (2009) H. 3, S. 253-265.

Rosenau, J.L./Czempiel, E.O. (Hg.): Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge 1992.

Rürup, Matthias/Heinrich, Martin: Schulen unter Zugzwang – Die Schulautonomiegesetzgebung der deutschen Länder als Rahmen der Schulentwicklung. In: Altrichter, Herbert/Brüsemeister, Thomas (Hg.):

## 8. Literaturverzeichnis

Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden 2007, S. 157-183.

Saalfrank, Wolf-Thorsten: Schule zwischen staatlicher Aufsicht und Autonomie. Konzeptionen und bildungspolitische Diskussion in Deutschland und Österreich im Vergleich. Würzburg 2005.

Schedler, Kuno/Proeller, Isabella: New Public Management. Bern <sup>2</sup>2003.

Schimank, Uwe: Die Governance-Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehende konzeptionelle Fragen. In: Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 2007, S. 231-260.

Schimank, Uwe: Planung – Steuerung – Governance: Metamorphosen politischer Gesellschaftsgestaltung. In: Die Deutsche Schule 101 (2009) H. 3, S. 231-239.

Schleswig-Holsteinischer Landtag: Bericht der Landesregierung zum Abschluss des Projektes „Weiterentwicklung der Beruflichen Schulen unter besonderer Berücksichtigung der Regionalen Berufsbildungszentren. Drucksache 16/1023 (neu: 16/274). Kiel 2006.

Schleswig-Holsteinischer Landtag: Bericht der Landesregierung – Weiterentwicklung der Beruflichen Schulen unter besonderer Berücksichtigung der Regionalen Berufsbildungszentren. Drucksache 16/346 (neu: 16/274). Kiel 2005.

Schleswig-Holsteinischer Landtag: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes. Drucksache 19/1965. Kiel 2020.

Schopf, Michael: Editorial. In: Informationen für Hamburger Berufliche Schulen. 15 (2005) 2, S. 3.

Schopf, Michael: Editorial. In: Informationen für Hamburger Berufliche Schulen. 16 (2006) 1, S. 3.

Schröter, Eckhard/Wollmann, Hellmut: New Public Management. In: Blanke u.a.

## 8. Literaturverzeichnis

2005, S. 63-74.

Schuppert, Gunnar Folke: Verwaltungswissenschaft. (Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre.) Baden-Baden 2000.

Schwarz, Manfred: Wie Politik im Stadtstaat Hamburg funktioniert. In: Informationen für Hamburger Berufliche Schulen. 16 (2006) 1, S. 6-8.

Senat der Hansestadt Hamburg: Schulreform in Hamburg. (Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. 18. Wahlperiode) Drucksache 18/370 vom 21.02.2006.

SH-LVwG: Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 02.06.1992, zuletzt geändert am 13.04. 2007.

SH-RBZ: Durchführungsbestimmung für die Erprobungsphase des Projekts „Weiterentwicklung der Beruflichen Schulen zu Regionalen Berufsbildungszentren (RBZ)“. Erlass des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur vom 23. September 2002.

SH-RBZ-Konzeptstudie: Konzeptstudie Regionales Berufsbildungszentrum. (Kiel) (2001).

SH-RBZ Eckpunkte: Eckpunkte der Weiterentwicklung der beruflichen Schulen zu Regionalen Berufsbildungszentren (RBZ). (Kiel.) o. Jahr.

SH-RBZ: Bericht der Landesregierung: Weiterentwicklung der Beruflichen Schulen unter besonderer Berücksichtigung der Regionalen Berufsbildungszentren (RBZ). Drucksache 16/346 des Schleswig-Holsteinischen Landtages. (November) 2005.

SH-RBZ: Durchführungsbestimmung für die Erprobungsphase des Projekts „Weiterentwicklung der Beruflichen Schulen zu Regionalen Berufsbildungszentren (RBZ)“. Erlass des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur vom 23. September 2002.

## 8. Literaturverzeichnis

SH-RBZ: Erweiterung der Befugnisse der berufsbildenden Schulen im Rahmen des Projekts „Weiterentwicklung der Beruflichen Schulen zu Regionalen Berufsbildungszentren (RBZ)“. Erlass des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur vom 19. November 2004.

SH-RBZ: Errichtung von Regionalen Berufsbildungszentren – Handreichung für Berufliche Schulen. (Kiel 2007).

SH-SchulG: Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz vom 24.01.2007.

Sterzel, Dieter: Entstaatlichung der beruflichen Schulen. (Verfassungsrechtliche Grenzen einer Privatisierung des Lernorts Schule im Dualen System der Berufsausbildung.) Baden-Baden 2005.

Tenorth, Heinz-Elmar: Autonomie, pädagogische. In: Benner, Dietrich/Oelkers, Jürgen (Hg.): Historisches Wörterbuch der Pädagogik. Weinheim 2004, S. 106-125.

Tillmann, Klaus-Jürgen: Autonomie der Schule – Die bildungspolitische Diskussion in Deutschland und die Erfahrungen der Bielefelder Laborschule. In: Melzer, Wolfgang/Sandfuchs, Uwe (Hg.): Was Schule leistet. (Funktionen und Aufgaben von Schule.) Weinheim 2001, S. 225-239.

Timmermann, Dieter: Abwägen heterogener bildungsökonomischer Argumente zur Schulautonomie. In: Zeitschrift für Pädagogik 41 (1995) 1, S. 48-60.

Thönicke, Manfred: Neuer Landesbetrieb ersetzt die Abteilung Aus- und Weiterbildung. In: Informationen für Hamburger Berufliche Schulen 17 (2007) 1, S. 24.

Trube, Achim: Hauptelemente des Neuen Steuerungsmodells – Kurzcharakteristik und Systematisierung kommunaler Ansätze. In: Boßenecker/Trube/Wohlfahrt 2001, S. 32-65.

Unruh, Peter: „Schulautonomie“ und Demokratieprinzip – im Lichte der neueren

## 8. Literaturverzeichnis

- Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 51 (2003) 4, S. 466-481.
- Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen <sup>5</sup>1980.
- Weishaupt, Horst: Finanzierung und Recht als Ansatzpunkte schulpolitischer Steuerung. In: Die Deutsche Schule 101 (2009) H. 3, S. 217-230.
- Weiß, Manfred: Kann das Schulwesen durch Wettbewerb genesen? In: Döbert, Hans u.a. (Hg.): Bildung vor neuen Herausforderungen. Historische Bezüge – Rechtliche Aspekte – Steuerungsfragen – Internationale Perspektiven. Neuwied (Rh) 2003, S. 111-119.
- Weiß, Manfred: Schulautonomie im Licht mikroökonomischer Bildungsforschung. In: Von Weizsäcker, Robert K. (Hg.): Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens. Berlin 1998, S. 15-47.
- Weiß, Manfred/Timmermann, Dieter: Bildungsökonomie und Schulstatistik. In: Helsper, Werner/Böhme, Jeanette (Hg.): Handbuch der Schulforschung. Wiesbaden 2004, S. 241-283.
- Wößmann, Ludger: Schulsystem und Schülerleistung im internationalen Vergleich: Was Institutionen ausmachen. In: Die Weltwirtschaft (2001) 3, S. 283-304.
- Wößmann, Ludger: Extern überprüfte Standards, Schulautonomie und Wettbewerb: Chancen für das deutsche Schulsystem. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 55 (2007) 1, S. 64-83.
- Wrase, Michael: Berufsbildende Schulen steuern. Verfassungs- und organisationsrechtliche Vorgaben für die Ausgestaltung eines Schleswig-Holsteinischen Instituts für Berufliche Bildung (SHIBB). Gutachten im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung. Frankfurt/M., 2018.
- Zedler, Peter: Erweiterte Selbstverantwortung von Einzelschulen – Zauberformel für die Modernisierung des Schulwesens? In: Zedler, Peter/Fickermann, Detlef

## 8. Literaturverzeichnis

(Hg.) Pädagogik und Recht – Rechtliche Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume für eine erweiterte Selbstständigkeit von Einzelschulen. Erfurt 1997, S. 7-12.

Zlatkin-Troitschanskaia, Olga: Steuerbarkeit von Bildungssystemen mittels politischer Reformstrategien. (Interdisziplinäre theoretische Analyse und empirische Studie zur Erweiterung der Autonomie im öffentlichen Schulwesen) (Reihe Berufliche Bildung im Wandel, Bd. 10) Frankfurt (M) 2006.

Anhang

**Anhang**

## **Anlagenverzeichnis**

- Anlage 1: Übersicht der Interviews in Hamburg und Schleswig-Holstein
- Anlage 2: HIBB Hamburg: Fragen an die Schulleitung, Schulaufsicht, HIBB-Leitung
- Anlage 3: HIBB Hamburg: Fragen an die Lehrer, Personalräte
- Anlage 4: Schleswig-Holstein: Fragen an die Schulleitung, Ministerialbeamte
- Anlage 5: Schleswig-Holstein: Fragen an die Lehrer/innen, Personalräte
- Anlage 6: „Meilensteine“ des Projekts ProReBeS (vgl. BSB 2005, S. 2f.)
- Anlage 7: Auszug aus dem Hamburgischen Schulgesetz (HmbSG 2010) – Besonderheiten der Schulverfassung an Beruflichen Schulen –
- Anlage 8: „Zeitschiene“ 1998 bis 2005 des Projekts „Weiterentwicklung der Beruflichen Schulen zu Regionalen Berufsbildungszentren“ in Schleswig-Holstein
- Anlage 9: Auszug aus dem Schleswig-Holsteinischen Schulgesetz (SH SchulG 2007) – Regionale Berufsbildungszentren –
- Anlage 10: Schematische Darstellung des Zielsystem des HIBB
- Anlage 11: Die BSB mit ihren Einrichtungen
- Anlage 12: Vergleich von Landesbetrieben in der FHH (Drucksache 19/3570)
- Anlage 13: Chronologie des HIBB
- Anlage 14: Das HIBB und seine Rolle gegenüber den Akteuren
- Anlage 15: Organigramm der HIBB-Zentrale (2009)
- Anlage 16: Übersicht über die Standorte von RBZ und BBS in Schleswig-Holstein
- Anlage 17: Organisationsstruktur der RBZ und BBS
- Anlage 18: Rechtsform und Gestaltungsmöglichkeit der RBZ
- Anlage 19: Vereinfachtes Modell zu den Bedingungsfaktoren von Lernangeboten und Bildungswirkungen an den RBZ und BBS in Schleswig-Holstein

## Anlage 1: Übersicht der Interviews in Hamburg und Schleswig-Holstein

Hinweis: Die Datei „Ergänzung Interviews“ enthält jeweils die Namen und Dienststellen der befragten Personen sowie den Wortlaut der transkribierten Interviews.

**Hansestadt Hamburg:** Hamburger Institut für Berufsbildung als landeseigener Betrieb

Übersicht der Interviews

Person	Datum
Geschäftsführer	30.06.10
Interessierter Lehrer und Personalrat C	30.06.10
Interessierter Lehrer und Personalrat D	30.06.10
Schulaufsichtsbeamter	30.06.10
Schulleiter A	30.06.10
Schulleiter B	30.06.10

**Interviews in Schleswig-Holstein:** Berufliche Schulen als Anstalten des öffentlichen Rechts

Übersicht der Interviews

Person	Datum
Abgeordneter Mitarbeiter	07.07.10
Hauptpersonalrat H	07.07.10
Hauptpersonalrat G	07.07.10
Referatsleiter	07.10.10
Schulleiter A	01.07.10
Schulleiter B	01.07.10
Interessierter Lehrer F, Leiter einer Außenstelle	01.07.10
Interessierte Lehrerin C	01.07.10
Interessierte Lehrerin D	01.07.10
Interessierter Lehrer E	01.07.10

**Anlage 2: HIBB Hamburg: Fragen an die Schulleitung, Schulaufsicht, HIBB-Leitung**

**Hansestadt Hamburg:** Hamburger Institut für Berufsbildung als landeseigener Betrieb

*Fragen an die Schulleitung, Schulaufsicht, HIBB-Leitung*

- (1) Welche Handlungsspielräume, die mit der Einrichtung des HIBB als landeseigenem Betrieb entstanden sind, sind für Sie von besonderer Bedeutung?
- (2) Inwieweit nutzt nach Ihrer Einschätzung das HIBB die übrigen, bisher nicht genannten Handlungsspielräume zur Steuerung der beruflichen Schulen?
- (3) Was verändert sich nach Ihrer Einschätzung besonders für die Schulen, wenn die bisherige Schulaufsichtsbehörde die Rechtsform eines landeseigenen Betriebs einnimmt?
- (4) Wie treffen Sie die Entscheidungen über die Verwendung der zur Verfügung gestellten Ressourcen in Ihrem Verantwortungsbereich?
- (5) Wie hat sich aus Ihrer Sicht die Gremien- und Leitungsstruktur an Ihrer Schule (an den selbstverantworteten Schulen) bewährt?
- (6) Inwieweit hat sich mit den neuen Möglichkeiten die Qualität der dualen Berufsausbildung verändert?
- (7) Hat sich die Ausbildungsneigung der Wirtschaft durch stärkere Hereinnahme in die Gremien verändert?
- (8) Den Schulen wurde mehr Eigenverantwortung hinsichtlich Unterrichtsqualität, Organisation, Personal und Sachmitteln übertragen. Was bedeutet das für Ihre Arbeit? Welche Rechenschaftslegung ist damit erforderlich geworden?
- (9) Hat sich Ihrer Einschätzung nach die Leistungsbereitschaft der Beteiligten mit den Reformen verändert?
- (10) Wie hat sich aus Ihrer Sicht die Arbeit der Lehrenden mit den neuen rechtlichen Möglichkeiten verändert?
- (11) Inwieweit haben sich aus Ihrer Sicht mit den neuen Möglichkeiten die Lern- und Arbeitsbedingungen der Schüler/innen und deren Empfinden des Schulalltags verändert?
- (12) Besteht aus Ihrer Sicht ein Bedarf bzw. eine Möglichkeit zur Veränderung bzw. Verbesserung der gegenwärtigen rechtlichen Regelung und ihrer Umsetzung im Schulalltag?

### **Anlage 3: HIBB Hamburg: Fragen an die Lehrer/innen, Personalräte**

**Hansestadt Hamburg:** Hamburger Institut für Berufsbildung als landeseigener Betrieb

#### *Fragen an die Lehrer, Personalräte*

- (1) Was verändert sich aus Ihrer Sicht für die Schulen, wenn die bisherige Schulaufsichtsbehörde die Rechtsform eines landeseigenen Betriebs einnimmt?
- (2) Wie hat sich die Gremien- und Leitungsstruktur an den selbstverantworteten Schulen bewährt?
- (3) Hat sich aus Ihrer Sicht die Qualität der dualen Berufsausbildung verändert?
- (4) Den Schulen wurde mehr Eigenverantwortung hinsichtlich Unterrichtsqualität, Organisation, Personal und Sachmitteln übertragen. Wie erleben Sie diese Veränderungen? Welche Rechenschaftslegung ist damit erforderlich geworden?
- (5) Haben sich die Unterrichts- und Schulqualität seit Beginn des Projekts ProRe-BeS verändert?
- (6) Hat sich Ihrer Einschätzung nach die Leistungsbereitschaft der Beteiligten mit den Reformen verändert?
- (7) Wie hat sich aus Ihrer Sicht die Arbeit der Lehrenden mit den neuen rechtlichen Möglichkeiten verändert?
- (8) Inwieweit haben sich aus Ihrer Sicht mit den neuen Möglichkeiten die Lern- und Arbeitsbedingungen der Schüler/innen und deren Empfinden des Schulalltags verändert?
- (9) Besteht aus Ihrer Sicht ein Bedarf bzw. eine Möglichkeit zur Veränderung bzw. Verbesserung der gegenwärtigen rechtlichen Regelung und ihrer Umsetzung im Schulalltag?

**Anlage 4: Schleswig-Holstein: Fragen an die Schulleitung, Ministerialbeamte**

*Fragen an die Schulleitung, Ministerialbeamte*

- (1) Welche Handlungsspielräume, die mit einer Anstalt des öffentlichen Rechts verbunden sind, sind für Sie von besonderer Bedeutung?  
Inwieweit nutzen Sie die übrigen, bisher nicht genannten Handlungsspielräume?
- (2) Wie hat sich das Verhältnis zwischen Schulaufsicht und Schulleitung bzw. Schule aufgrund der neuen rechtlichen Möglichkeiten verändert?
- (3) Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit zwischen Geschäftsführung, Verwaltungsrat und Gewährträgerversammlung?
- (4) Wie organisieren Sie die im Bereich der Weiterbildung angebotenen Lehrgänge?
- (5) Wie reagieren die herkömmlichen Anbieter von Weiterbildungsmaßnahmen?
- (6) Welche Auswirkungen haben die neuen Möglichkeiten auf die Kooperation mit anderen Schulen und Weiterbildungsträgern?
- (7) Besteht aus Ihrer Sicht ein Bedarf bzw. eine Möglichkeit zur Veränderung bzw. Verbesserung der gegenwärtigen rechtlichen Regelung und ihrer Umsetzung im Schulalltag?
- (8) Inwieweit verändert die neue Gremienstruktur das Verhältnis zwischen der Schulleitung und den Unterrichtenden?
- (9) Welche Auswirkungen ergeben sich für den Unterricht?
- (10) Wie hat sich aus Ihrer Sicht die Arbeit der Lehrenden mit den neuen rechtlichen Möglichkeiten verändert?
- (11) Welche Lehrkräfte unterrichten in den Weiterbildungslehrgängen, welche Beweggründe sprechen für einen freiwilligen Einsatz?
- (12) Inwieweit haben sich aus Ihrer Sicht mit den neuen Möglichkeiten die Lern- und Arbeitsbedingungen der Schüler/innen und deren Empfinden des Schulalltags verändert?

**Anlage 5: Schleswig-Holstein: Fragen an die Lehrer/innen, Personalräte**

*Fragen an die Lehrer/innen, Personalräte*

- (1) Welche Veränderungen, die mit der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts verbunden sind, sind aus Ihrer Sicht von besonderer Bedeutung?
- (2) Inwieweit verändert die neue Gremienstruktur das Verhältnis zwischen der Schulleitung und den Unterrichtenden?
- (3) Welche Auswirkungen ergeben sich für den Unterricht?
- (4) Wie hat sich die Arbeit der Lehrenden mit den neuen rechtlichen Möglichkeiten verändert?
- (5) Welche Lehrkräfte unterrichten in den Weiterbildungslehrgängen, welche Beweggründe sprechen für einen freiwilligen Einsatz?
- (6) Inwieweit haben sich aus Ihrer Sicht mit den neuen Möglichkeiten die Lern- und Arbeitsbedingungen der Schüler/innen und deren Empfinden des Schulalltags verändert?
- (7) Besteht aus Ihrer Sicht ein Bedarf bzw. eine Möglichkeit zur Veränderung bzw. Verbesserung der gegenwärtigen rechtlichen Regelung und ihrer Umsetzung im Schulalltag?

**Anlage 6: „Meilensteine“ des Projekts ProReBeS**

(vgl. BSB 2005, S. 2f.)

<b>Zeitraum</b>	<b>Meilenstein</b>
bis Ende Februar 2005	Beteiligung der Kooperationspartner an der Erstellung der endgültigen Projektstruktur und der Besetzung der Teilprojektgruppen
bis Ende Februar 2005	Information/Abstimmung mit der Senatskanzlei
Anfang März 2005	Unterzeichnung der Projekteinsatzungsverfügung
Anfang März bis Anfang April 2005	Konstituierung der Lenkungsgruppen, der Projektgruppe und 11 Teilprojektgruppen
Ende April 2005	Konzeptvorlage für die Behördenleitung „Zweijähriges Angebot für schwache Hauptschüler“ (TPG 5)
bis Ende Mai 2005	Fertigstellung von Teilschritten/ersten Konzeptentwürfen der TPG 1-3, 6-12 als Entscheidungsvorlagen  Abgabe bei Projektleitung
Ende Juni 2005	mündlicher Bericht an den Schulausschuss der Bürgerschaft
ab August 2005	Pilotierung
ab August 2005	Start der Versuchsphase BVS
August 2005	Arbeitsbeginn der TPG 4 „Weiterentwicklung des Angebots vollqualifizierender Berufsfachschulen“
Ende September 2005	Fertigstellung von Konzepten der TPG 1-3, 5-12 als Entscheidungsvorlagen für die Behördenleitung  Abgabe bei Projektleitung
bis Ende Dezember 2005	Erstellung notwendiger schulrechtlicher Normen
bis Ende Dezember 2005	Fertigstellung von Teilschritten/ersten Konzeptentwürfen der TPG 4 als Entscheidungsvorlagen  Abgabe bei Projektleitung
bis Ende November 2005	Abstimmung mit den Assistenzbehörden

## Anlagenverzeichnis

Ende Dezember 2005	1. Senatsbefassung
Anfang Januar 2006	Befassung der Elternkammer Befassung der Lehrerkammer
Ende Januar 2006	Befassung der Deputation
Anfang Februar 2006	Senatsbeschluss
Mitte Februar bis Ende April 2006	Befassung der Bürgerschaft
August 2006	Beginn der flächendeckenden Umsetzung der Reformen TPG 1-3, 5-12
Ende September 2006	Fertigstellung eines Konzeptes TPG 4 „Weiterentwicklung des Angebots vollqualifizierender Berufsfachschulen“ als Entscheidungsvorlage für die Behördenleitung Vorlage bei der Projektleitung
Ende September 2006	Vorlage des Abschlussberichts bei der Behördenleitung
Dezember 2006	Bericht an die Bürgerschaft

**Anlage 7: Auszug aus dem Hamburgischen Schulgesetz (HmbSG 2010)**

– Besonderheiten der Schulverfassung an Beruflichen Schulen –

<p><b>§ 76</b></p> <p><b>Aufgaben und Rechte der Schulvorstände</b></p>	<p>(1) An beruflichen Schulen beraten Schulvorstände die Schulleitung in sämtlichen Angelegenheiten und fassen Beschlüsse nach Maßgabe des Gesetzes. Es werden schulformbezogene Schulvorstände gebildet. Die Schulvorstände fördern die Zusammenarbeit zwischen Schülerinnen und Schülern, Eltern, Lehrkräften, den nicht der Lehrerkonferenz angehörenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der beruflichen Schule und den Ausbildungsbetrieben.</p> <p>(2) Für die Berufsschule, die Berufsvorbereitungsschule und die in sozialpädagogischen Bildungsgängen vollqualifizierenden Schulformen berät und entscheidet der Schulvorstand I, für die übrigen Schulformen der Schulvorstand II.</p> <p>(3) Die Schulvorstände entscheiden auf der Grundlage von Vorlagen der Schulleitung über folgende grundlegende Ziele und wirtschaftliche Angelegenheiten der Schule:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. die Ziele, Schwerpunkte und Organisationsformen der pädagogischen Arbeit im Rahmen eines Qualitätsmanagementsystems,</li> <li>2. die Ziel- und Leistungsvereinbarung,</li> <li>3. die Grundsätze für die Verwendung der Personal- und Sachmittel im Rahmen ihrer Zweckbestimmung sowie über die Grundsätze der Beschaffung und Verwaltung der Lernmittel,</li> <li>4. den Wirtschaftsplan,</li> <li>5. den Jahresbericht.</li> </ol> <p>(4) Die Schulvorstände entscheiden ferner auf der Grundlage von Vorlagen der Schulleitung über folgende Elemente der Gestaltung des Schullebens:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. die Hausordnung,</li> <li>2. die Namensgebung für die Schule,</li> <li>3. die Grundsätze für die Betätigung von Schülergruppen in der Schule,</li> <li>4. die Durchführung von Geldsammlungen unter Schülerinnen und Schülern sowie Eltern,</li> <li>5. die Form der Anhörung der Vertreterinnen und Vertreter der Eltern und der Vertreterinnen und Vertreter der Schülerinnen und Schüler vor der abschließenden Beschlussfassung über die Zeugnisse nach § 62 Absatz 3,</li> <li>6. die Grundsätze für die Durchführung außerunterrichtlicher Veranstaltungen und die diesbezügliche Mitwirkung von Externen,</li> <li>7. die Grundsätze für soziale Aufgaben im Sinne des § 49 Absatz 2 Satz 2.</li> </ol> <p>(5) Über schulformübergreifende Themen beraten und beschließen die Schulvorstände I und II auf Einladung der Schulleitung gemeinsam.</p>
---	--

	<p>(6) Der Schülerrat, der Elternrat, die Lehrerkonferenz, die nicht der Lehrerkonferenz angehörenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Lernortkooperationen können den Schulvorständen Vorschläge zur Beratung oder Beschlussfassung unterbreiten.</p>
<p><b>§ 77</b></p> <p><b>Zusammensetzung, Wahl und Stimmrechte</b></p>	<p>(1) Der Schulvorstand I wird aus</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. vier Schulvertreterinnen oder Schulvertretern, bestehend aus der Schulleiterin oder dem Schulleiter als Vorsitzender oder Vorsitzendem und drei Mitgliedern der Lehrerkonferenz,</li> <li>2. vier Wirtschaftsvertreterinnen oder Wirtschaftsvertretern,</li> <li>3. einem Mitglied des Schülerrats,</li> <li>4. einem Mitglied des Elternrats, sofern an der Schule ein Elternrat gebildet ist, sonst einem weiteren Mitglied des Schülerrats, und</li> <li>5. zwei Vertreterinnen oder Vertretern der für die Ausbildungsbetriebe zuständigen Fachgewerkschaften oder selbstständigen Vereinigungen von Arbeitnehmern mit sozial- oder berufspolitischer Zielsetzung gebildet.</li> </ol> <p>(2) Die Lehrerkonferenz wählt aus ihrer Mitte drei Mitglieder des Schulvorstands I für eine Amtszeit von drei Jahren. Sie wählt außerdem drei Ersatzmitglieder. Können die in den Sätzen 1 und 2 genannten Mitglieder nicht innerhalb der in Absatz 7 genannten Frist einschließlich einer angemessenen Nachfrist gewählt werden, werden diese von der Schulleiterin oder dem Schulleiter nach pflichtgemäßem Ermessen berufen. Die vier Vertreterinnen oder Vertreter der Wirtschaft sowie bis zu vier Ersatzvertreterinnen oder Ersatzvertreter werden auf Vorschlag der Verbände und Innungen, die für die an der Schule unterrichteten Ausbildungsberufe zuständig sind, im Einvernehmen mit den Kammern aus der Mitte der Ausbildungsbetriebe für drei Jahre ernannt. Die Lernortkooperationen der Schule können den Verbänden und Innungen Vorschläge unterbreiten. Der Schülerrat und der Elternrat wählen aus ihrer Mitte jeweils ein Mitglied für den Schulvorstand I und ein Ersatzmitglied für die Dauer der Schulzugehörigkeit, höchstens jedoch für eine Amtszeit von drei Jahren.</p> <p>Die Vertreterinnen oder Vertreter der Gewerkschaften werden auf Vorschlag der für die Ausbildungsbetriebe der Schule zuständigen Fachgewerkschaften oder selbstständigen Vereinigungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit sozial- oder berufspolitischer Zielsetzung für drei Jahre ernannt.</p> <p>(3) Stimmberechtigt zu den in § 76 Absatz 3 genannten Beschlussvorlagen sind nur die Vorsitzende oder der Vorsitzende des Schulvorstands I, die von der Lehrerkonferenz gewählten Mitglieder sowie die Wirtschaftsvertreterinnen oder Wirtschaftsvertreter. Stimmberechtigt zu den in §</p>

	<p>76 Absatz 4 genannten Beschlussvorlagen sind die Vorsitzende oder der Vorsitzende des Schulvorstands I, die von der Lehrerkonferenz gewählten Mitglieder, die Wirtschaftsvertreterinnen oder Wirtschaftsvertreter sowie die vom Schülerrat beziehungsweise die vom Elternrat gewählten Mitglieder. Dies gilt für gemeinsame Sitzungen der Schulvorstände entsprechend.</p> <p>(4) Der Schulvorstand II wird aus</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. der Schulleiterin oder dem Schulleiter als Vorsitzender oder Vorsitzendem,</li> <li>2. den drei für den Schulvorstand I gewählten Mitgliedern der Lehrerkonferenz,</li> <li>3. einem Mitglied des Schülerrats,</li> <li>4. einem Mitglied des Elternrats, sofern an der Schule ein Elternrat gebildet ist, sonst einem weiteren Mitglied des Schülerrats gebildet.</li> </ol> <p>Der Schülerrat und der Elternrat wählen aus ihrer Mitte jeweils ein Mitglied für den Schulvorstand II und ein Ersatzmitglied für die Dauer der Schulzugehörigkeit, höchstens jedoch für eine Amtszeit von drei Jahren.</p> <p>(5) Stimmberechtigt zu den in § 76 Absatz 3 genannten Beschlussvorlagen sind nur der oder die Vorsitzende des Schulvorstands II und die Vertreterinnen oder Vertreter der Lehrerkonferenz. Stimmberechtigt zu den in § 76 Absatz 4 genannten Beschlussvorlagen sind die oder der Vorsitzende des Schulvorstands II, die Vertreterinnen oder Vertreter der Lehrerkonferenz und die vom Schülerrat oder die vom Elternrat gewählten Mitglieder.</p> <p>(6) Allen Mitgliedern der Schulvorstände stehen zu sämtlichen Beschlussvorlagen Rede-, Antrags- und Informationsrechte zu.</p> <p>(7) Die Mitglieder und Ersatzmitglieder sind innerhalb von zwei Monaten nach Beginn des Unterrichts im neuen Schuljahr zu benennen oder zu wählen.</p>
<p><b>§ 78</b></p> <p><b>Verfahrens-</b></p>	<p>(1) Die Schulleiterin oder der Schulleiter führt die Geschäfte der Schulvorstände. Sie oder er lädt die Mitglieder der Schulvorstände mindestens zweimal im Schuljahr zu einer Schulvorstandssitzung ein. Auf Verlangen der Hälfte der stimmberechtigten Mitglieder muss innerhalb von zwei Wochen eine Sitzung unter Angabe der zu behandelnden Tagesordnung einberufen werden. Für gemeinsame Sitzungen der beiden Schulvorstände gelten die Sätze 1 bis 3 entsprechend. Die</p>

<p><b>grund- sätze</b></p>	<p>Schulvorstände geben sich zur Ergänzung nachfolgender Verfahrensgrundsätze eine Geschäftsordnung.</p> <p>(2) Der Schulvorstand I beschließt mit der Mehrheit sowohl der gesetzlich vorgesehenen Stimmen der Schulvertreterinnen oder Schulvertreter als auch der Mehrheit der gesetzlich vorgesehenen Stimmen der Wirtschaftsvertreterinnen oder Wirtschaftsvertreter (Prinzip der kumulativen Mehrheit).</p> <p>(3) Der Schulvorstand II beschließt mit einfacher Mehrheit. Er ist bei Anwesenheit der oder des Vorsitzenden und zwei von der Lehrerkonferenz gewählten Mitgliedern beschlussfähig.</p> <p>(4) Bei gemeinsamen Beschlüssen der Schulvorstände I und II gelten die Bestimmungen über die Beschlüsse und die Beschlussfähigkeit des Schulvorstands I gemäß Absatz 2 entsprechend.</p> <p>(5) Ist oder wird ein Schulvorstand beschlussunfähig, so kann er frühestens zwei, längstens zehn Tage später zu derselben Tagesordnung erneut einberufen werden und ist dann ohne Rücksicht auf die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer beschlussfähig.</p> <p>(6) In Angelegenheiten, in denen eine zügige Entscheidung zu treffen ist, ist die Schulleiterin oder der Schulleiter berechtigt, vorläufige Regelungen zu treffen.</p> <p>(7) Die Sitzungen sind nicht schulöffentlich. Andere Personen können zur Teilnahme an einzelnen Sitzungen oder zu einzelnen Tagesordnungspunkten eingeladen werden.</p>
<p><b>§ 78a</b></p> <p><b>Lernort- koopera- tion</b></p>	<p>(1) An staatlichen berufsbildenden Schulen sind berufsbezogene Lernortkooperationen einzurichten. Sie sollen die Zusammenarbeit zwischen Betrieben und Schulen fördern und durch Absprachen die Qualität der Berufsausbildung weiterentwickeln. Für Berufe mit ähnlichen Berufsbildern können berufsübergreifende Lernortkooperationen gebildet werden.</p> <p>(2) In die berufsbezogenen Lernortkooperationen kann jeder in einem entsprechenden Beruf ausbildende Betrieb, jede überbetriebliche Ausbildungseinrichtung, jeder Praktikumsbetrieb sowie die jeweilige Innung oder der jeweilige Fachverband je eine Vertreterin oder einen Vertreter entsenden. Den Lernortkooperationen gehören ferner die im entsprechenden Bildungsgang unterrichtenden Lehrkräfte an.</p> <p>(3) Die Lernortkooperationen sollen insbesondere</p> <p>1. an der Weiterentwicklung der Ausbildungsinhalte und der Ausbildungsqualität mitwirken,</p>

	<ol style="list-style-type: none"><li>2. betriebliches und schulisches Wissen gegenseitig nutzbar machen,</li><li>3. die Ausbildungsinhalte zwischen Betrieb und Schule abstimmen,</li><li>4. an der Ausgestaltung der Bildungspläne mitwirken,</li><li>5. die jeweiligen Schulvorstände in strategischen Fragen, insbesondere bei der Ausrichtung und Organisation der Ausbildung und bei größeren Investitionsvorhaben, beraten,</li><li>6. Kooperationen von Betrieben und Schule vereinbaren,</li><li>7. Zusatzqualifikationen und Förderangebote für einzelne Schülergruppen entwickeln,</li><li>8. die nähere Ausgestaltung der Organisationsformen des Berufsschulunterrichtes unter Berücksichtigung der Vorgaben und der Erfordernisse des Gesamtsystems der jeweiligen beruflichen Schule vereinbaren.</li></ol> <p>(4) Die Lernortkooperationen können Ausschüsse bilden. Näheres zum Verfahren, insbesondere zu den Teilversammlungen und Ausschüssen, können die Lernortkooperationen durch Geschäftsordnung bestimmen.</p> <p>(5) Die Jugend- und Auszubildendenvertretungen der nach Absatz 2 zur Teilnahme an der Lernortkooperation berechtigten Betriebe besitzen gegenüber der Lernortkooperation ein Anwesenheits-, Antrags- und Initiativrecht zu den in Absatz 3 genannten Angelegenheiten.</p>
--	---

**Anlage 8: „Zeitschiene“ 1998 bis 2005 des Projekts „Weiterentwicklung der Beruflichen Schulen zu Regionalen Berufsbildungszentren“ in Schleswig-Holstein**

Seit 1998	Vorbereitung eines Konzepts zur Weiterentwicklung der Beruflichen Schulen zu Regionalen Berufsbildungszentren
10.10.2001	Beginn der Anhörungsphase Vorstellung der Konzeptstudie durch die Ministerin im Kieler Schloss.
16.10.2001	Fachtagung der kommunalen Landesverbände zum Thema RBZ in Heide (Holstein)
24.10.2001	Verschickung der Konzeptstudie landesweit
23.11.2001	Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz zum RBZ
04.12.2001	BLK-Fachtagung zum RBZ in Lübeck (s.a. Heft 99 der BLK-Schriftenreihe)
21.01.2002	Fachdiskussion des Städteverbands Schleswig-Holstein, Schleswig-Holsteinische Landkreistag, Schulträger der beruflichen Schulen und MBWFK
Februar 2002	Ausschreibung der Teilnahme Beruflicher Schulen an der Erprobungsphase
April 2002	Ausschreibung für die Stelle eines Projektmanagers RBZ am Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur
April 2002	Liste der häufig gestellten Fragen Veröffentlichung der Vorlage zum Stand des Verfahrens mit der Liste der häufig gestellten Fragen
Juni 2002	Auswahlgespräch für den Projektmanager
Juni 2002	Auswahlverfahren für die Erprobungsschulen
August 2002	Projektmanager nimmt die Arbeit auf
03.09.2002	Erprobungsschulen – Schulträger Sitzung der Schulleiterin und der Schulleiter der Erprobungsschulen mit den Vertretern der Schulträger im MBWFK

## Anlagenverzeichnis

10.09.2002	<p>Kooperationsschulen – Schulträger</p> <p>Sitzung der Schulleiter der Kooperationsschulen und den Vertretern der Schulträger im MBWFK</p>
16.09.2002	<p>Steuergruppe – Projektmanager</p> <p>Verabredung der intensiveren Zusammenarbeit zwischen der Steuergruppe an dem BLK - Modellversuch UbS (Umstrukturierung der berufsbildenden Schulen) und dem Projektmanager RBZ</p>
23.09.2002	<p>Erlass, Kooperationsvertrag</p> <p>Verabschiedung des Erlasses: Durchführungsbestimmungen zur Weiterentwicklung der Beruflichen Schulen des Landes Schleswig - Holstein zur Regionalen Berufsbildungszentren.</p>
24.09.2002	<p>Sitzung der Arbeitsgruppe Regionale Berufsbildungszentren im Haus der Kommunalen Selbstverwaltung</p>
11.10.2002	<p>Sitzung der Regionalen Steuergruppe in Flensburg</p>
14.10.2002	<p>Sitzung der Regionalen Steuergruppe in Lübeck</p>
04.11.2002	<p>Kooperationsgespräch HB, HH, N, SH</p> <p>Kooperationsgespräch zwischen den vier Küstenländern Niedersachsen, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein zum Thema Regionale Berufsbildungszentren bzw. Kompetenzzentren</p>
19.11.2002	<p>Sitzung der KERN-Arbeitsgruppe Berufliche Bildung in Neumünster, Rathaus</p> <p>Thema: Kooperation der Beruflichen Schulen und der Weiterbildungsträger in der KERN-Region</p>
25.11.2002	<p>BLK-Schulversuch SH-UbS</p> <p>Auswahl der Referenzschulen für den BLK-Schulversuch SH-UbS</p>
27.11.2002	<p>Länderübergreifendes Kooperationsgespräch</p> <p>Kooperationsgespräch zwischen den vier Küstenländern Niedersachsen, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein zum Thema Regionale Berufsbildungszentren bzw. Kompetenzzentren</p>

## Anlagenverzeichnis

04.12.2002	Informationsveranstaltung zum Thema RBZ  Informationsveranstaltung zum Thema RBZ bei der Tagung der Stellvertretenden Schulleiter der Berufsschulen des Landes Schleswig-Holstein.
16.12.2002	Informationsveranstaltung zum Thema „Geld statt Stellen“ in Plön
19.12.2002	BLK Modellversuch „Entwicklung berufsbildender Schulen zu Berufsbildungszentren“  Antrag an die BLK zur Gewährung einer Zuwendung aus Mitteln des BLK Modellversuchs „Entwicklung berufsbildender Schulen zu Berufsbildungszentren“.
07.01.2003	Bericht vor dem Landesausschuss für Berufsbildung (LABB)
27.01.2003	2. Sitzung der Arbeitsgruppe RBZ
31.01.2003	Sitzung der Regionalen Steuergruppe Dithmarschen in Heide
03.02.2003	Sitzung der Regionalen Steuergruppe in Flensburg
06.-08.02.2003	Projektmanagement Kurs zum Thema Projektmanagement in Tannenfelde
12.02.2003	Sitzung der Regionalen Steuergruppe in Neumünster
13.02.2003	BLK Schulversuch SH-UbS  Kick-off-Veranstaltung des BLK Schulversuchs SH-UbS in Rendsburg
20.-22.02.2003	Projektmanagement Schulung im Projektmanagement Tool MS-Project
04.03.2003	Sitzung der Regionalen Steuergruppe in Lübeck
31.03.2003	BLK-Schulversuch SH-UbS  Workshop der Initiativgruppe SH-UbS im Martinshaus Rendsburg
08.04.2003	Bericht vor dem Landesausschuss für Berufsbildung
14.04.2003	Schulleiterdienstversammlung Bericht vor der Schulleiterdienstversammlung in der Akademie Sankelmark
23.05.2003	Gemeinsame Sitzung der Steuergruppe der GBS Flensburg und der regionalen Steuergruppe

## Anlagenverzeichnis

26.05.2003	<p>Städteverband, Landkreistag</p> <p>Gespräch mit Vertretern des Städteverbandes Schleswig-Holstein, des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages zu gemeinsamen Erprobungselementen.</p>
26.05.2003	Beiratssitzung des Schulversuchs UbS
03.06.2003	Arbeitsgruppe RBZ, 3. Sitzung
10.06.2003	Sitzung des Landesausschusses für berufliche Bildung (LABB)
17.06.2003	<p>Vollversammlung Projektschulen/Schulträger</p> <p>Vollversammlung der Schulleiterin und Schulleiter mit den Trägern der Projektschulen</p>
24.06.2003	1. Sitzung der Koordinationsgruppe biat/RBZ7SH-UbS an der Universität Flensburg
18.08.2003	Einrichtung der AG-Kontraktmanagement
05.09.2003	Einrichtung der AG-Gremienstruktur
08. u. 09.09.2003	Innovelle-bs Fachtagung in Kiel
16.09.2003	Bericht vor dem Landesausschuss für Berufsbildung (LABB)
24.09.2003	Sitzung der Koordinationsgruppe biat/RBZ7SH-UbS an der Universität Flensburg
01.10.2003	Fachtagung des Modellversuchs UbS in Hamburg
17.10.2003	2. Sitzung der AG-Gremienstruktur
24.10.2003	Konstituierende Sitzung der AG-Rechnungswesen
28.10.2003	<p>Vollversammlung der Projektschulen/Schulträger</p> <p>2. Sitzung der Vollversammlung der Schulleiterin und Schulleiter und der Träger der Projektschulen RBZ in der Elly-Heuss-Knapp-Schule, Neumünster</p>
28.10.2003	4. Sitzung der Arbeitsgruppe Regionale Berufsbildungszentren am 13. November 2003 im Hause der Kommunalen Selbstverwaltung in Kiel

## Anlagenverzeichnis

28.10.2003	Abschlussitzung der AG-Rechnungswesen Sitzung der Arbeitsgruppe Rechnungswesen: Kontenplan RBZ, Einführung Rechnungswesen
23.01.2004	Abschlussitzung der AG – Gremienstruktur Sitzung der Arbeitsgruppe Gremienstruktur am 23. Januar 2004 im MBWFK, Kiel
11.02.2004	Vollversammlung Projektschulen/Schulträger Vollversammlung der Schulleiterin und Schulleiter mit den Trägern der Projektschulen
22.04.2004	Besuch der Beruflichen Schule Schleswig Bildungsministerin Ute Erdsiek-Rave besucht die Berufliche Schule in Schleswig
26.04.2004	Vollversammlung Projektschulen/Schulträger 4. Sitzung der Vollversammlung der Schulleiterin und Schulleiter und der Träger der Projektschulen RBZ in der Elly-Heuss-Knapp-Schule in Neumünster
03. u. 04.05.2004	Schulleiterdienstversammlung mit dem Schwerpunkt RBZ
07.05.2004	Workshop zum Kontraktmanagement
13.05.2004	5. Sitzung der Arbeitsgruppe RBZ
01.06.2004	Bericht vor dem Landesausschuss für Berufsbildung (LABB)
30.06.2004	Zweiter Bericht zum Projekt RBZ
06.07.2004	Kabinettsitzung u.a. zum RBZ
06.-08.09.2004	EFQM-Assessorenschulung in St. Michaelisdonn
19.10.2004	Vollversammlung Projektschulen/Schulträger 5. Sitzung der Vollversammlung der Schulleiterin und Schulleiter und der Träger der Projektschulen RBZ in der Elly-Heuss-Knapp-Schule in Neumünster
16.11.2004	6. Sitzung der Arbeitsgruppe RBZ

## Anlagenverzeichnis

16.12.2004	Erlass zur Erweiterung der Befugnisse der berufsbildenden Schulen Veröffentlichung des Erlasses zur Erweiterung der Befugnisse der berufsbildenden Schulen im Rahmen des Projekts "Weiterentwicklung der beruflichen Schulen zu Regionalen Berufsbildungszentren (RBZ)" im Nachrichtenblatt des MBWFK
07., 08., 09. u. 10.02.2005	Workshops für Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter Vier Workshops für Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter zur Umsetzung des Erlasses vom 19. November 2004
30.08.2005	7. Sitzung der Arbeitsgruppe RBZ
01.11.2005	Bericht im Kabinett zur RBZ-Erprobung
10.11.2005	Beratung im Landtag zur "Weiterentwicklung der beruflichen Schulen unter besonderer Berücksichtigung der Regionalen Berufsbildungszentren (RBZ)"
12.01.2006	Bildungsausschuss – Bericht zur Weiterentwicklung der Berufsbildenden Schulen zu Regionalen Berufsbildungszentren
25.01.2006	Landtag nimmt den Bericht zur Kenntnis
02.02.2006	Bildungsausschuss – Anhörung von drei Projektschulen zum Projekt RBZ
07.02.2006	8. Sitzung der Arbeitsgruppe RBZ
10. u. 11.03.2006	Schulung für Führungskräfte – Führen und Motivation
17. u. 18.03.2006	Workshop zur Doppik Rechnungswesen für Regionale Berufsbildungszentren
28.03.2006	Beginn der Anhörungsphase zur Neufassung des Schulgesetzes
28. u. 29.04.2006	Schulung für Führungskräfte – Führung und Motivation
05. u. 06.05.2006	Schulung für Führungskräfte – Entscheidungs- und Gesprächstechniken
12. u. 13.05.2011	Schulung für Führungskräfte Entscheidungs- und Gesprächstechniken

## Anlagenverzeichnis

19. u. 20.05.2006	Schulung für Führungskräfte  Führen, Entscheiden, Leiten – Zur Neudefinition der Rolle und Funktion der Schulleitungen in einem qualitätsorientierten Schulentwicklungsmanagement.
Juni 2006	BEAGLE-Bericht – Bestandaufnahme der RBZ – Entwicklung in Schleswig-Holstein – der Universität Flensburg (biat) liegt vor
Juli 2006	Abschlussberichte der Projektschulen
Dezember 2006	Abschlussbericht des Projekts RBZ im Landtag

Quelle: RBZ-Lernnetz

**Anlage 9: Auszug aus dem Schleswig-Holsteinischen Schulgesetz  
(SH SchulG 2007)**

– Regionale Berufsbildungszentren –

<p><b>§ 100</b></p> <p><b>Errichtung und Rechtsform</b></p>	<p>(1) Die Träger der öffentlichen berufsbildenden Schulen können diese durch Satzung oder öffentlich-rechtlichen Vertrag in der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts errichten. Die Anstalt führt in ihrem Namen die Bezeichnung „Regionales Berufsbildungszentrum“ und den Zusatz „rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts“.</p> <p>(2) Die Anstalt kann aus einer oder mehreren öffentlichen berufsbildenden Schulen eines oder mehrerer Schulträger entstehen. Sie kann mehrere Anstaltsträger haben.</p> <p>(3) Der Anstaltsträger erfüllt die sich aus § 48 (<i>Trägerschaft, Umfang der Aufgaben</i>) ergebenden Aufgaben. Für die aus der Erfüllung des staatlichen Bildungsauftrages entstehenden Verbindlichkeiten des RBZ haftet er Dritten gegenüber, soweit nicht eine Befriedigung aus dem Vermögen des RBZ möglich ist.</p>
<p><b>§ 101</b></p> <p><b>Aufgaben</b></p>	<p>Das RBZ erfüllt den staatlichen Bildungsauftrag der berufsbildenden Schulen nach den §§ 4 (<i>Bildungs- und Erziehungsziele</i>) 7 (<i>Religionsunterricht</i>) und 88 bis 93 (<i>Öffentliche berufsbildende Schulen/Schularten</i>). Darüber hinaus kann das RBZ im Rahmen zusätzlich erwirtschafteter eigener Mittel weitere, in diesem Gesetz nicht vorgesehene Angebote der beruflichen Weiterbildung in Abstimmung mit den örtlichen Weiterbildungsverbänden entwickeln und vorhalten.</p>
<p><b>§ 103</b></p> <p><b>Organisation</b></p>	<p>Der Anstaltsträger regelt die innere Organisation des RBZ durch eine Satzung. Die Satzung enthält Bestimmungen über den Namen, den Sitz, die Aufgaben, die Organe und etwaige gesetzlich nicht vorgesehene Konferenzen des RBZ sowie deren Befugnisse, die Möglichkeit der Stellvertretung und der Übertragung von Aufgaben auf Dritte. Die Satzung bedarf der Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde.</p>
<p><b>§ 104</b></p> <p><b>Organe</b></p>	<p>Die Organe des RBZ sind der Verwaltungsrat und die Geschäftsführung. Hat das RBZ mehrere Anstaltsträger, kann zusätzlich eine Gewährträgerversammlung gebildet werden, die über die den Anstaltsträgern nach § 48 (<i>Trägerschaft, Umfang der Aufgaben</i>) obliegenden Aufgaben entscheidet.</p>
<p><b>§ 105</b></p>	<p>(1) Der Anstaltsträger bestimmt die Mitglieder des Verwaltungsrates. Soweit nicht jeweils eine Vertreterin oder ein Vertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite dem Verwaltungsrat als stimmberechtigtes Mitglied angehört, soll sie oder er an den Sitzungen des</p>

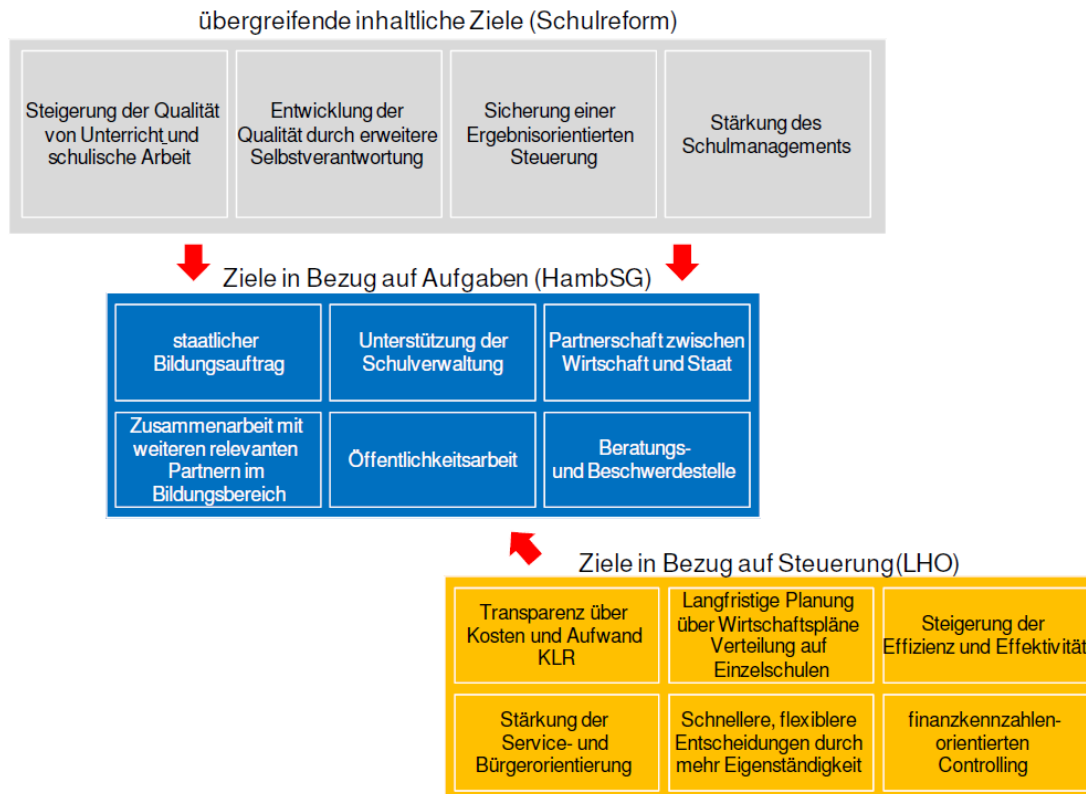
<p><b>Verwaltungs- rat</b></p>	<p>Verwaltungsrates mit beratender Stimme teilnehmen. Die Schulaufsichtsbehörde kann an den Sitzungen des Verwaltungsrates mit beratender Stimme teilnehmen.</p> <p>(2) Der Verwaltungsrat führt die Aufsicht über die Tätigkeit der Geschäftsführung. Ihm obliegt insbesondere die Beschlussfassung</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. über die Feststellung und Änderung des Wirtschaftsplanes,</li> <li>2. über die Feststellung des Geschäftsberichtes,</li> <li>3. über die Entlastung der Geschäftsführung.</li> </ol> <p>(3) Der Verwaltungsrat beschließt zudem auf Vorschlag der Pädagogischen Konferenz über</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. das Schulprogramm (§ 3 Abs. 1 (<i>Selbstverwaltung der Schule</i>)),</li> <li>2. den Antrag auf Durchführung eines Schulversuchs,</li> <li>3. die Grundsätze der Zusammenarbeit mit den Ausbildungsbetrieben und außerschulischen Institutionen.</li> </ol> <p>(4) Der Verwaltungsrat kann jederzeit von der Geschäftsführung über alle Angelegenheiten des RBZ Berichterstattung verlangen.</p>
<p><b>§ 106</b></p> <p><b>Ge- schäfts- füh- rung, Schul- leitung</b></p>	<p>(1) Die Schulleiterin oder der Schulleiter führt die Geschäfte des RBZ. Durch Beschluss des Anstaltsträgers kann die Geschäftsführung um weitere Personen erweitert werden. Das Letztentscheidungsrecht hat die Schulleiterin oder der Schulleiter.</p> <p>(2) Die Geschäftsführung führt die Geschäfte des RBZ nach Maßgabe der nach § 109 getroffenen Zielvereinbarungen. Sie trägt die Verantwortung für die Verwaltung der Schule und vertritt die Schule nach außen. Gegenüber dem anstaltseigenen Personal und dem Personal des Anstaltsträgers ist sie weisungsbefugt. Sie übt das Hausrecht aus. Die Geschäftsführung entscheidet über die Schulordnung, die Grundsätze der Aufsichtsführung und über Ausnahmen von den Verboten des § 29 Abs. 1 (<i>Warenverkauf</i>). Sie legt die tägliche Unterrichtszeit, die Zahl der Unterrichtstage in der Woche und die Zeitpunkte der beweglichen Ferientage fest. Eine Vertretung des Landes ist unter den Voraussetzungen des § 3 Abs. 2 Satz 1 (<i>Durch das Land erteilte Vollmacht</i>) möglich.</p> <p>(3) Für die pädagogische Arbeit des RBZ trägt die Schulleiterin oder der Schulleiter die Verantwortung. Innerhalb dieses Verantwortungsbereichs kann sie oder er den Lehrkräften Weisungen erteilen. Stellvertreterinnen oder Stellvertreter oder andere Lehrkräfte können beauftragt werden, Teile der Aufgaben der Schulleiterin oder des Schulleiters im Auftrage zu erfüllen.</p>

<p><b>§ 107</b></p> <p><b>Rechnungsprüfung</b></p>	<p>Die Rechnungsprüfung erfolgt durch das jeweils zuständige Rechnungsprüfungsamt, sofern ein Kreis oder eine kreisfreie Stadt Anstaltsträger ist. Ist das nicht der Fall, wird die zuständige Stelle durch Satzung oder öffentlich-rechtlichen Vertrag bestimmt. Das RBZ unterliegt der überörtlichen Prüfung des Landesrechnungshofs nach dem Kommunalprüfungsgesetz in der Fassung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 129), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Dezember 2006 (GVOBl. Schl.-H. S. 285/292). Das Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs nach dem Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein vom 2. Januar 1991 (GVOBl. Schl.-H. S. 3), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Mai 2004 (GVOBl. Schl.-H. S. 128), bleibt unberührt.</p>
<p><b>§ 108</b></p> <p><b>Konferenzen</b></p>	<p>(1) An einem RBZ findet die Mitwirkung der Lehrkräfte, Eltern, Schülerinnen und Schüler im Rahmen der Pädagogischen Konferenz, der Klassenkonferenz und sonstiger Konferenzen statt, die vom Anstaltsträger durch Satzung oder durch die Pädagogische Konferenz gebildet werden können.</p> <p>(2) Auf die Zusammensetzung der Pädagogischen Konferenz findet § 97 Abs. 1 (<i>Anzahl der Elternvertreterinnen oder –vertreter</i>) entsprechende Anwendung.</p> <p>(3) Die Pädagogische Konferenz beschließt im Rahmen der geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften über</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Grundsatzfragen der Anwendung von Rahmenrichtlinien und Lehrplänen, von Studentafeln und Lehrmethoden,</li> <li>2. Grundsätze für die Einführung von Schulbüchern und die Auswahl von Lehr- und Lernmitteln,</li> <li>3. Grundsätze für Hausaufgaben und Klassenarbeiten,</li> <li>4. wichtige Fragen der Zusammenarbeit mit Eltern, Schülerinnen und Schülern,</li> <li>5. die Festlegung von Merkmalen für die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern bei begrenzter Aufnahmemöglichkeit,</li> <li>6. Grundsätze für Schulausflüge sowie Betriebserkundungen, Betriebspraktika, Wirtschaftspraktika, Praxiswochen und Praxistage,</li> <li>7. Maßnahmen zu Rationalisierung der Arbeit an der Schule sowie Empfehlungen für die Verwendung technischer Unterrichtsmittel,</li> <li>8. Stellungnahmen zu Vorschlägen und Beschwerden von Schülerinnen, Schülern, Eltern und Auszubildenden, soweit diese eine über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung haben. Sie kann die Wahrnehmung der vorgenannten Aufgaben auf andere von ihr oder dem Träger eingerichtete Konferenzen übertragen und deren Mitglieder bestimmen, soweit der Träger nicht bereits durch Satzung Regelungen getroffen hat. Entsprechendes gilt für die sich aus § 110 Abs. 1 in Verbindung</li> </ol>

	<p>mit § 64 Abs. 3 Nr. 1 (<i>Grundsätze Erziehungsfragen</i>), 2 (<i>Grundsätze Unterrichtsinhalte und –methoden</i>), 4 (<i>Überweisung in eine andere Schule</i>) und 6 (<i>Lehr- und Lernmittel</i>) sowie § 66 Abs. 3 (<i>Beschlüsse der Fachkonferenz</i>) ergebenden Aufgaben.</p> <p>(4) Die Geschäftsführung hat die Pädagogische Konferenz vor Entscheidungen über die Zahl der Unterrichtstage in der Woche, die Zeitpunkte der beweglichen Ferientage, bei wichtigen organisatorischen Änderungen im Schulbetrieb und zu Folgerungen aus Ergebnissen externer Evaluationen und sonstiger Maßnahmen der Qualitätssicherung und -entwicklung anzuhören.</p>
<p><b>§ 109</b></p> <p><b>Zusammenwirken von Land und RBZ</b></p>	<p>(1) Die Schulaufsichtsbehörde und das RBZ schließen Zielvereinbarungen ab, insbesondere über:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. die nähere Ausgestaltung der von dem RBZ zu erfüllenden Pflichten und Leistungen unter Berücksichtigung des öffentlichen Bedürfnisses,</li> <li>2. die durch das für Bildung zuständige Ministerium zu veranlassenden Stellenzuweisungen,</li> <li>3. die durch das für Bildung zuständige Ministerium zur Verfügung zu stellenden Mittel für die persönlichen Kosten der Lehrkräfte,</li> <li>4. die Maßnahmen zur Sicherung der Qualität des Angebotes im Rahmen des staatlichen Auftrages.</li> </ol> <p>(2) § 125 (<i>Schulaufsicht, Umfang der Aufsicht</i>) bleibt unberührt.</p>

**Anlage 10: Schematische Darstellung des Zielsystem des HIBB**

Abbildung 4: Schematische Darstellung des Zielsystem des HIBB

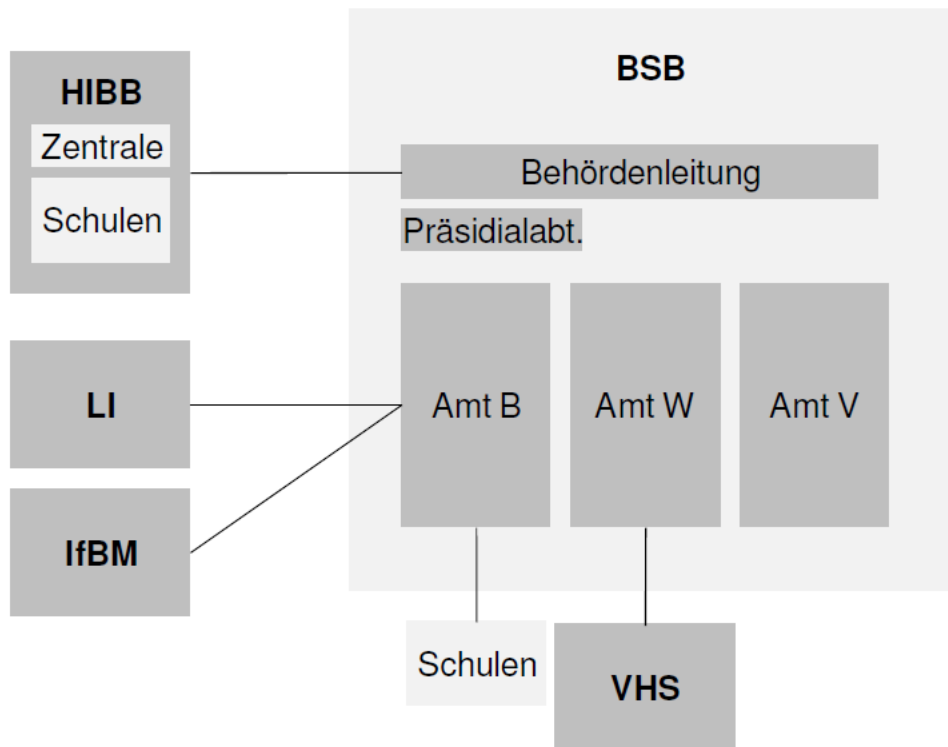


Quelle: Prognos AG

Quelle: Prognos 2011, S. 15

## Anlage 11: Die BSB mit ihren Einrichtungen

Abbildung 30: Die BSB mit ihren Einrichtungen



Quelle: Prognos AG

Aus der Abbildung gehen die Struktur der BSB und die offiziellen Aufsichtsstrukturen der Einrichtungen und Landesbetriebe hervor. Während das HIBB der Aufsicht des Staatsrats untersteht, wird der Landesbetrieb VHS vom Amt W gesteuert. Das LI und das IfBM unterstehen der Aufsicht des Amtes B. Die beruflichen Schulen sind Teil des HIBB, die Aufsicht über die allgemein bildenden Schulen liegt im Amt B.

Quelle: Prognos 2011, S. 70

## Anlage 12: Vergleich von Landesbetrieben in der FHH

(Drucksache 19/3570)

### Infobox: Vergleich von Landesbetrieben in der FHH (Drucksache 19/3570)

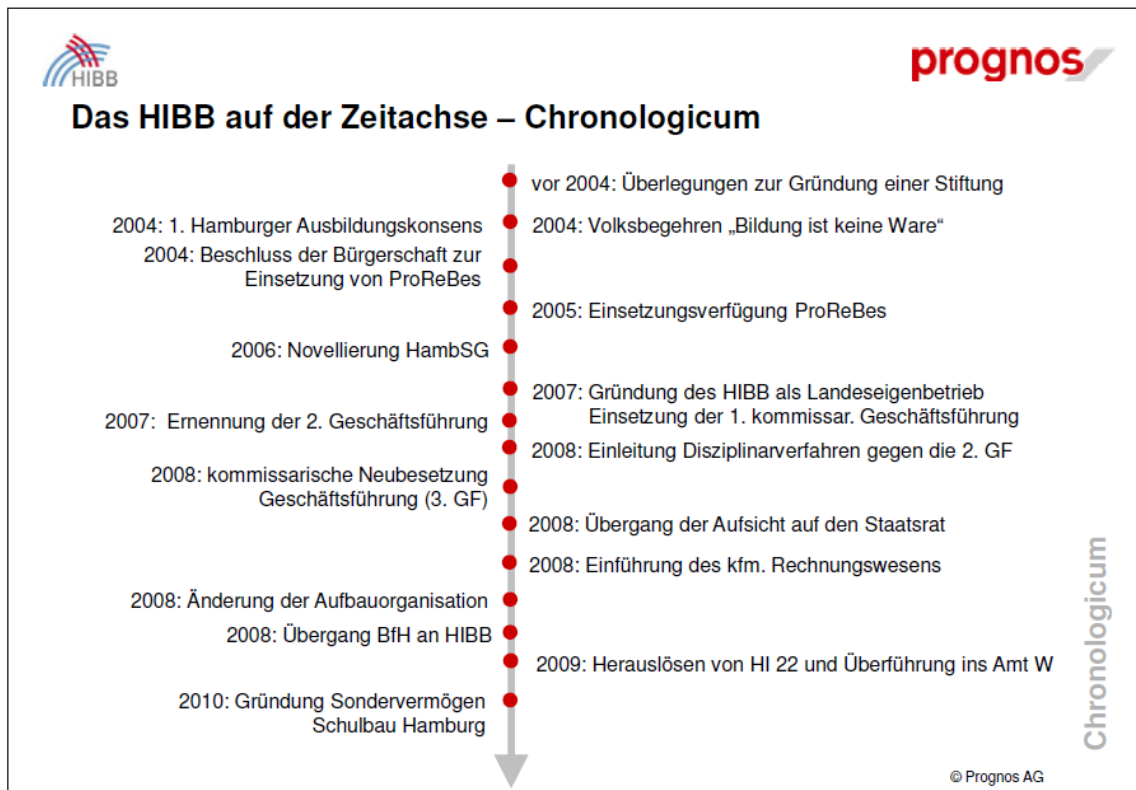
Landesbetriebe nach § 26 LHO stellen seit Jahren eine anerkannte organisatorische Gestaltungsmöglichkeit in der Hamburger Landesverwaltung dar und sind in unterschiedlichen Behörden in Hamburg zu finden. Im Bildungs- bzw. Erziehungsbereich wurden beispielsweise bereits 1985 und 1990 Landesbetriebe in Form des Landesbetriebs Erziehung und Berufsbildung (LEB) sowie der Volkshochschule (VHS) gegründet. Insbesondere jedoch in den Jahren 2003 bis 2007 wurde eine große Zahl an Landesbetrieben (LGV, ZPD, Planetarium, Rathaus-Service, LSBG), darunter auch das HIBB, gegründet. Diese weisen hinsichtlich ihrer Größe, Aufgabenstruktur und Gründungsziele z. T. große Unterschiede auf:

- Allen Landesbetrieben gemein sind die Vorgaben nach § 26 LHO, die insbesondere ein transparentes Handeln nach Kriterien der Wirtschaftlichkeit in den Vordergrund stellen.
- Transparenz, Wirtschaftlichkeit und Serviceorientierung des Verwaltungshandelns spiegeln sich entsprechend den Anforderungen der LHO bei der Mehrzahl der Hamburger Landesbetriebe auch in den Zielen der Gründung wider. Nur die Hamburger Volkshochschulen und das HIBB weisen darüberhinaus reichende fachlich-inhaltliche Ziele auf.
- Insbesondere das Ziel der Serviceorientierung soll im Fall der Landesbetriebe dadurch erreicht werden, dass diese gebührenfinanziert Kunden betreuen müssen und damit ihre eigene Finanzierung sichern. Diese Anbieter-Kunden-Beziehung kann sowohl verwaltungsintern (z. B. Rathaus-Service) als auch extern zum Bürger (z. B. Planetarium, LSBG) ausgerichtet sein. Dabei erfolgt in vielen Fällen eine zusätzliche Subvention durch die Stadt Hamburg. Das HIBB tritt demgegenüber in Hamburg als einziger Landesbetrieb hervor, dessen Einnahmen nicht voll oder teilweise beitragsfinanziert sind (siehe Kapitel 3.4).
- Während das Steuerungsinstrument des Zielbildes in fast allen Landesbetrieben Anwendung findet (bzw. Anwendung finden soll), wird das Instrument der jährlichen Ziel- und Leistungsvereinbarungen für die Steuerung nicht übergreifend genutzt. Das HIBB verfügt über eine Ziel- und Leistungsvereinbarung mit der BSB.
- Das HIBB übernimmt als Landesbetrieb eine Steuerungsverantwortung gegenüber den beruflichen Schulen als weitere dezentrale Einheiten. Das Ausmaß der Steuerungsverantwortung zeigt sich in einem Vergleich der Mitarbeiterzahlen: Die durchschnittliche Mitarbeiterzahl in Hamburger Landesbetrieben liegt bei 450 Mitarbeitern/-innen (Median 206). Mit über 3.000 Beschäftigten im HIBB-System ist das HIBB der mit Abstand größte Landesbetrieb in Hamburg.

Das HIBB nimmt eine Sonderrolle unter den Landesbetrieben ein: Es ist der einzige Landesbetrieb Hamburgs, der ministerielle Aufgaben wahrnimmt.

**Anlage 13: Chronologie des HIBB**

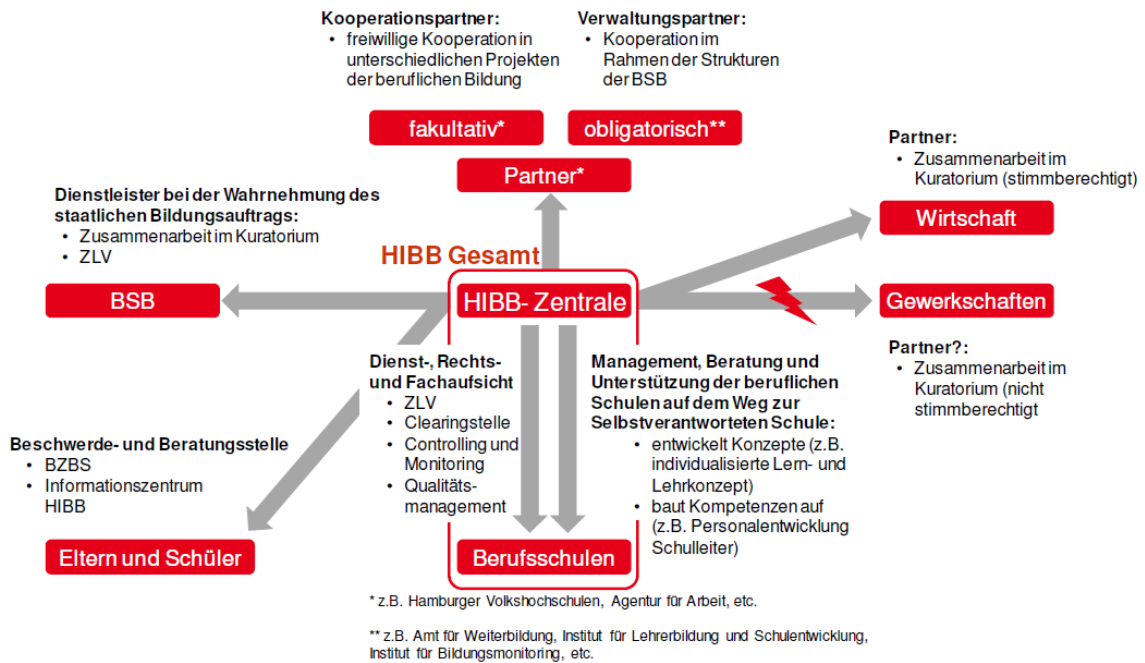
Abbildung 5: Chronologie des HIBB



Quelle: Prognos 2011, S. 25

Anlage 14: Das HIBB und seine Rolle gegenüber den Akteuren

Abbildung 7: Das HIBB und seine Rolle gegenüber den Akteuren

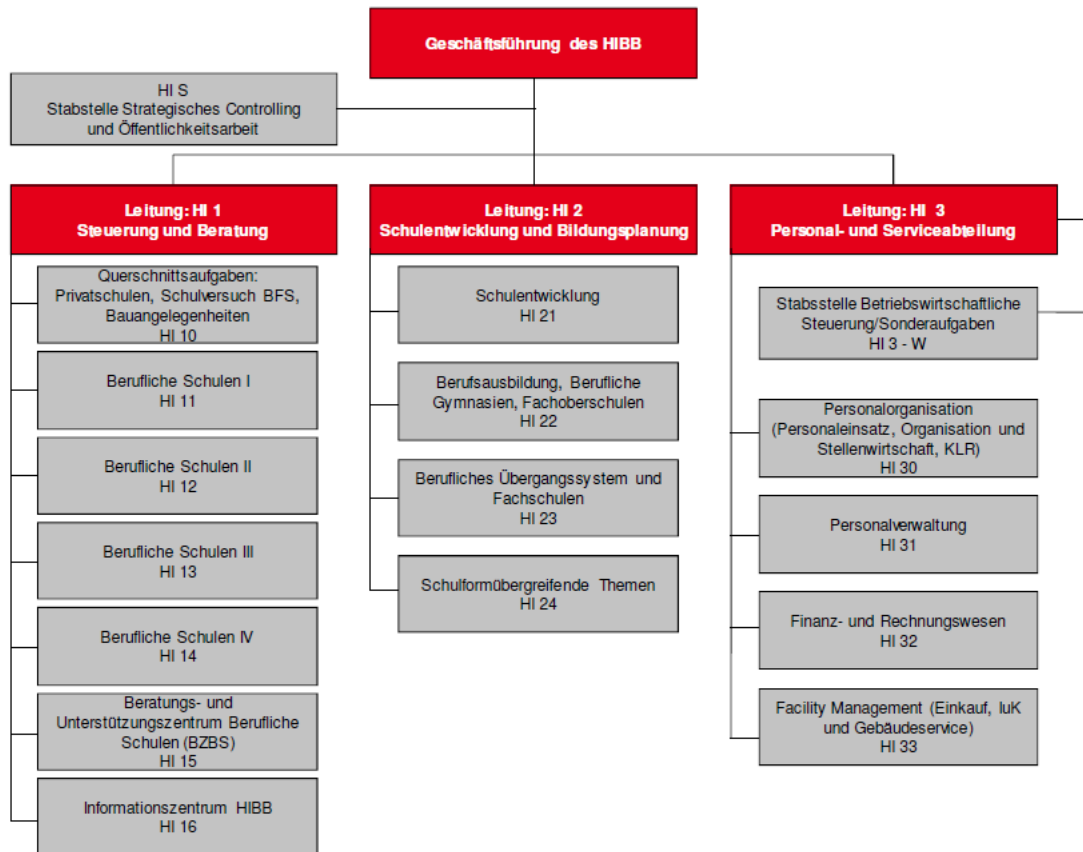


Quelle: Prognos AG

Quelle: Prognos 2011, S. 29

**Anlage 15: Organigramm der HIBB-Zentrale (2009)**

Abbildung 8: Organigramm der HIBB-Zentrale



Quelle: HIBB

Quelle: Prognos 2011, S. 30

## Anlage 16: Übersicht über die Standorte von RBZ und BBS in Schleswig-Holstein

**Tabelle 1: Übersicht über die Standorte von RBZ und BBS in Schleswig-Holstein**

Landkreis	RBZ	BBS
<b>Dithmarschen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regionales BBZ Dithmarschen, rAÖR</li> </ul>	
<b>Flensburg*</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>RBZ Flensburg – Eckener Schule, rAÖR</li> <li>RBZ Flensburg Hannah-Arendt-Schule, rAÖR</li> <li>RBZ Handelslehranstalt – Die Flensburger Wirtschaftsschule, rAÖR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fachschule für Seefahrt</li> </ul>
<b>Herzogtum Lauenburg</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>BBZ Mölln, RBZ des Kreises Herzogtum Lauenburg, rAÖR</li> </ul>	
<b>Kiel*</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>RBZ Soziales, Ernährung und Bau der Landeshauptstadt Kiel, rAÖR</li> <li>RBZ Technik in der Landeshauptstadt Kiel, rAÖR</li> <li>RBZ Wirtschaft der Landeshauptstadt Kiel, rAÖR</li> </ul>	
<b>Lübeck*</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>BS der Handwerkskammer Lübeck</li> <li>Dorothea-Schlözer-Schule, BS der Hansestadt Lübeck – Ernährung–Gesundheit–Sozialwesen</li> <li>Emil-Possehl-Schule, BS der Hansestadt Lübeck</li> <li>Friedrich-List-Schule – BS der Hansestadt Lübeck –Wirtschaft-</li> <li>Gewerbeschule - Nahrung und Gastronomie – BS der Hansestadt Lübeck</li> <li>Hanse-Schule, BS der Hansestadt Lübeck für Wirtschaft und Verwaltung</li> </ul>
<b>Neumünster*</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elly-Heuss-Knapp-Schule, RBZ der Stadt Neumünster, rAÖR</li> <li>Theodor-Litt-Schule, RBZ der Stadt Neumünster, rAÖR</li> <li>Walther-Lehmkuhl-Schule, RBZ der Stadt Neumünster, rAÖR</li> </ul>	
<b>Nordfriesland</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>BS des Kreises Nordfriesland in Husum</li> <li>BS des Kreises Nordfriesland in Niebüll</li> </ul>

## Anlagenverzeichnis

Landkreis	RBZ	BBS
<b>Ostholstein</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• BS des Kreises Ostholstein in Eutin</li> <li>• BS des Kreises Ostholstein in Oldenburg</li> </ul>
<b>Pinneberg</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• BS des Kreises Pinneberg in Pinneberg</li> <li>• BS des Kreises Pinneberg in Elmshorn, Europaschule</li> </ul>
<b>Plön</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regionales BBZ des Kreises Plön, rAöR</li> </ul>	
<b>Rendsburg-Eckernförde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BBZ Rendsburg-Eckernförde, RBZ I des Kreises Rendsburg-Eckernförde, rAöR</li> <li>• BBZ am Nord-Ostsee-Kanal, RBZ II des Kreises Rendsburg-Eckernförde, rAöR</li> </ul>	
<b>Schleswig-Flensburg</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BBZ Schleswig, RBZ des Kreises Schleswig-Flensburg, rAöR</li> </ul>	
<b>Segeberg</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BBZ Bad Segeberg, RBZ des Kreises Segeberg in Bad Segeberg</li> <li>• BBZ Norderstedt, RBZ des Kreises Segeberg in Norderstedt</li> </ul>	
<b>Steinburg</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RBZ des Kreises Steinburg, rAöR</li> </ul>	
<b>Stormarn</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• BS des Kreises Stormarn in Ahrensburg</li> <li>• BS des Kreises Stormarn in Bad Oldesloe</li> </ul>

RBZ = Regionales Berufsbildungszentrum, BBZ = Berufsbildungszentrum, BS = Berufliche Schule, \*kreisfreie Stadt  
 Quelle: Eigene Darstellung (nach Angaben des Bildungsportals der Landesregierung Schleswig-Holstein<sup>3</sup>)

Quelle: Ramboll 2014, S. 8f.

**Anlage 17: Organisationsstruktur der RBZ und BBS**

**Tabelle 4: Organisationsstruktur der RBZ und BBS**

<b>Thema</b>	<b>Regionale Berufsbildungszentren (RBZ)</b>	<b>Berufsbildende Schulen (BBS)</b>	<b>Quelle</b>
<b>Funktionsstellen</b>	1 Schulleitung/ Geschäftsführung	1 Schulleitung	SchulG
	2 Stellvertretende Schulleitungen	1 Stellvertretende Schulleitung	SchulG
	Abteilungsleitungen		SchulG
	6 % der zugewiesenen Planstellen für Schulleitungs- und weitere Aufgaben		Erlass
	Verwaltungsleitung (je zur Hälfte bezahlt von Land und Träger)	---	SchulG
<b>Organe/Konferenzen</b>	Geschäftsführung	---	SchulG
	Verwaltungsrat zur Aufsicht über die Geschäftsführung	---	SchulG
	---	Schulkonferenz als höchstes Beschlussgremium	SchulG
	Pädagogische Konferenz	---	SchulG
	---	Lehrerkonferenz	SchulG
	---	Fachkonferenzen	SchulG
	Klassenkonferenz		SchulG
	Weitere Konferenzen nach Satzung oder nach Beschlussfassung der Pädagogischen Konferenz		SchulG

Quelle: Ramboll 2014, S. 14f.

## Anlage 18: Rechtsform und Gestaltungsmöglichkeiten der RBZ

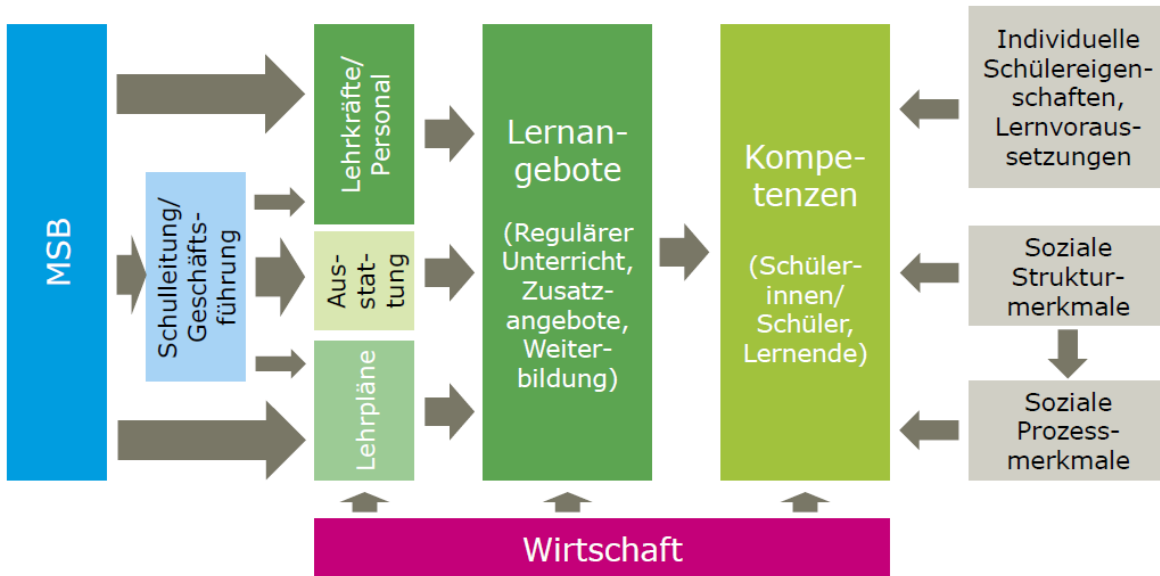
**Tabelle 5: Rechtsform und Gestaltungsmöglichkeiten der RBZ und BBS**

Thema	Regionale Berufsbildungszentren (RBZ)	Berufsbildende Schulen (BBS)	Quelle
<b>Rechtsform</b>	Rechtsfähige AöR	Nichtrechtsfähige AöR	SchulG
	Satzung	---	
<b>Finanzverwaltung/ Ausgaben</b>	RBZ entscheidet über Finanzen	Träger entscheidet über Finanzen	SchulG, Rechtsform
		Träger kann Schulleitung ermächtigen, über Haushaltsmittel und Vermögen zu entscheiden	SchulG
<b>Finanzverwaltung/ Ausgaben</b>	RBZ mit eigenem Budget und Konto	Träger verwaltet Budget und Konto, eventuell zusätzliche Rechte vom Träger zugestanden	SchulG, Rechtsform
	RBZ mit Wirtschaftsplan	---	SchulG, Rechtsform
	RBZ mit eigener Haushaltsführung nach den Grundsätzen der Doppik	---	
	Anordnung und Genehmigung von Dienstreisen		Erlass
<b>Einnahmen</b>	Eigene Einnahmen durch: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mieteinnahmen</li> <li>• Fördermittel</li> <li>• Dienstleistungen für externe Akteure</li> <li>• Weiterbildung</li> </ul>	Eventuell Rechte vom Träger zugestanden	SchulG, Rechtsform
	„Geld statt Stellen“		Erlass
<b>Verträge<sup>9</sup></b>	Im Rahmen des eigenen Auftrags und des Budgets können Verträge zu Lasten des Landes geschlossen werden		Erlass
	Kooperationsverträge	Kooperationsvereinbarungen	Rechtsform
<b>Personal</b>	Arbeitgeber für administratives, pädagogisches und technisches Personal abseits der Lehrkräfte	Träger ist Arbeitgeber des Verwaltungs- und Hilfspersonals	Rechtsform
	Schule kann Ausbildungsbetrieb sein	---	Rechtsform
	Bewerbersauswahl für Planstellen durch Schulleitung		Erlass
	Schließen zeitlich befristeter Verträge mit Vertretungs- und Aushilfskräften durch Schulleitung		Erlass
	Delegieren von umfangreichen Aufgaben an Abteilungsleitungen durch Schulleitungen		Erlass
<b>Bildungsangebot</b>	Entscheidung über Bildungsgänge aller Schularten außer der Berufsschule		Erlass
	Fachschulische Weiterbildungen im gesetzlichen Bildungsauftrag.		SchulG
	Weiterbildungsangebote abseits gesetzl. Bildungsauftrags in Abstimmg. mit relevanten Akteuren	---	SchulG

<sup>9</sup> Kooperationen beziehen sich hier ausdrücklich nicht auf die Kooperationsvereinbarungen nach §43(6) SchulG, die alle Beruflichen Gymnasien unabhängig von der Rechtsform der Schule abschließen können.

## Anlage 19: Vereinfachtes Modell zu den Bedingungsfaktoren von Lernangeboten und Bildungswirkungen an den RBZ und BBS in Schleswig-Holstein

Abbildung 6: Vereinfachtes Modell zu den Bedingungsfaktoren von Lernangeboten und Bildungswirkungen an den RBZ und BBS in Schleswig-Holstein



Quelle: Ramboll 2014, S. 50