

SCHULVERWALTUNGSREFORM
Evaluation einer kontroversen Verwaltungspolitik

V o r w o r t

XIII

1	Zur Zielsetzung und Relevanz der Evaluation	1
2	Forschungssituation im Untersuchungsbereich	7
2.1	Fehlende Schulverwaltungswissenschaft in der Bundesrepublik	7
2.2	Fehlende Verwaltungswissenschaft: Dominanz des Verwaltungsrechts	17
3	Schulverwaltung: Situationsanalyse und Reformnotwendigkeit	23
3.1	Schulverwaltung und Schulaufsicht	23
3.1.1	Traditionelle Begriffsunklarheit	23
3.1.2	Verwaltungs- und Managementfunktionen	29
3.1.3	Einordnung der Schulverwaltung in das Schulsystem	32
3.1.4	Zeitbudget und Prozeßstruktur in der Schulverwaltung	37
3.1.5	Eine neue Interpretation von Schulaufsicht	41
3.1.5.1	Aufsichtsstil	41
3.1.5.2	Spezifische Aufgabenbeschreibung	44
3.1.5.3	Arbeitsteilung und Organisationsstruktur	51
3.1.5.4	Zentrale Aufgaben des Aufsichtsbeamten	55
3.2	Leistungsfähigkeit der Schulverwaltung in der BRD	59
3.2.1	Beurteilung der Leistungsfähigkeit	59
3.2.1.1	Mangelnde Gesamtleistungsfähigkeit	59

3.2.1.2	Mißmanagement der Bildungsreform	63
3.2.2	Faktoren der niedrigen Leistungsfähigkeit	65
3.3	Notwendigkeit einer Schulverwaltungsreform	77
4	Aktuelle Reformabsichten für die Schulverwaltung in einzelnen Bundesländern (ohne Stadtstaaten)	79
4.1	Zusammenhang von Verwaltungsreform und Schulverwaltungsreform	79
4.2	Funktionalreform in Rheinland-Pfalz	80
4.2.1	Vorgeschichte und Begriff der Funktionalreform	80
4.2.2	Notwendigkeit und Zielsetzungen der Funktionalreform	83
4.2.3	Mittel der Zielerreichung	85
4.2.4	Stellung der Schulverwaltung in der Funktionalreform	87
4.3	Baden-Württemberg	91
4.4	Niedersachsen	94
4.5	Saarland	96
4.6	Andere Bundesländer	98
4.7	Zusammenfassung: Grundtendenzen der Schulverwaltungsreform	99
5	Evaluation der Pläne und Empfehlungen der Landesregierungen und Sachverständigenkommissionen zur Neugliederung der Schulaufsicht: Verwaltungswissenschaftliche Einwände gegen Scheinreformen	100
5.1	Methodische Vorbemerkungen zum Evaluationskonzept	100
5.1.1	Grundbegriff "Evaluation"	100

5.1.2	Evaluationstypen	103
5.1.2.1	Kontext-Evaluation	103
5.1.2.2	Input-Evaluation	106
5.1.2.3	Prozeß-Evaluation	106
5.1.2.4	Produkt-Evaluation	107
5.1.3	Evaluationskriterien	107
5.2	Ziel-Mittel-Analyse der Schulverwaltungsreform	108
5.2.1	Vagheit der Reformziele	108
5.2.2	Zielkettenproblematik	120
5.2.2.1	Zur Ziel-Mittel-Kette der Schulverwaltungsreform	120
5.2.2.2	Zielverschiebung und Zielersetzung	127
5.2.3	Zusammenfassung	131
5.3	Kritik der Reformideologie "Einheit der Verwaltung": Dominanz von Leerformeln in der Reformbegründung	133
5.3.1	Problematischer Verwaltungsbegriff: Verwaltung gleich (Hoheits-)Verwaltung?	133
5.3.2	Leerformel "Leistungsverwaltung"	139
5.3.3	Leerformel "Verwaltungsstärke"	146
5.3.4	Leerformel "Einheitsverwaltung"	149
5.3.4.1	Einheitsverwaltung oder "Behördeneintopf"	149
5.3.4.2	Einheitsverwaltung und Personalpolitik im öffentlichen Dienst	156
5.3.4.3	Leerformelanalyse	159
5.3.5	Leerformel "Reibungslosigkeit"	168

5.3.6	Zusammenfassung	174
5.4	Unberücksichtigte Probleme der Schulverwaltung bei der Funktionalreform	176
5.4.1	Schulaufsicht	176
5.4.1.1	Beschränkung des Reformbereiches	176
5.4.1.2	Durchgeführte Analysen	177
5.4.1.3	Nichtberücksichtigung der Aufsichtsspannenproblematik	180
5.4.1.4	Vergrößerung der Schulämter	185
5.4.2	Schulen und Partizipation	186
5.5	Evaluation des Schulverwaltungsreform- Programmes:Zusammenfassung	190
5.5.1	Kriterien nach DROR	190
5.5.1.1	Reformziele	190
5.5.1.2	Reformgrenzen	191
5.5.1.3	Risikobereitschaft	191
5.5.1.4	Problemlösungsverhalten	192
5.5.1.5	Spannweite der Vorschläge	193
5.5.1.6	Berücksichtigung alternativer Zukünfte	193
5.5.1.7	Theoretische Grundlagen	194
5.5.2	Produkt- und Input-Evaluation	196
6	Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik	197
6.1	Verwaltungsreform als Konflikt	197
6.1.1	Bestehende Interessengegensätze	197
6.1.2	Konfliktpartei Schulverwaltung	202

6.1.2.1	Das Bildungswesen als politischer Faktor	202
6.1.2.2	Innere und äußere Abhängigkeiten der Schulverwaltung	203
6.1.3	Konfliktpartei Innenverwaltung	209
6.1.3.1	Organisationszuständigkeit	209
6.1.3.2	"Abschreiben" als Problemlösungsstrategie	212
6.1.3.3	Erhaltung des "Juristenmonopols" als Statussicherungspolitik	214
6.1.3.4	Die Innenverwaltung - eine selbstsichere Konfliktpartei?	221
6.2	Konfliktverhalten in der Verwaltungsreform	222
6.2.1	Konflikttyp Debatte	222
6.2.2	Funktionen von Leerformeln	223
6.2.3	Informationsmonopol und Manipulationschancen	225
6.2.4	Konfliktsegmentierung und -unterdrückung	227
6.2.5	Versuche der Koalitionsbildung	228
6.2.6	Verhinderung von Verwaltungsführung	230
6.3	Ungeklärtes Problem der Verwaltungsreform im Schulbereich: Verantwortlichkeit	232
6.4	Abschließende Evaluation der Schulverwaltungsreform	237
6.4.1	Kurzfristige Zeitpräferenzen	237
6.4.2	Schockorientierter Reformansatz	237
6.4.3	Verwaltungsreform ohne Ressourcen	238
6.4.4	Reichweite der Reforminstrumente	238
7	Epilog: "Erfolge" von Funktionalreformplänen	240

Tabellenverzeichnis

Seite

- | | | |
|---|--|----|
| 1 | Ausgabenaufkommen für Unterricht
von 1950 - 1968 | 27 |
| 2 | Klassifikationen von Verwaltungsaufgaben | 29 |
| 3 | Größe der staatlichen Verwaltung im
Schulbereich (1971) | 72 |