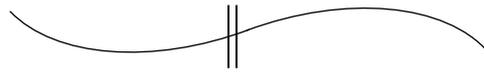




Für

An Nachhaltiger, Allgemeiner Bildung Elaborierende Lehrende



## Inhaltsverzeichnis

<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2 Organisations- und Staatsstrukturprinzipien -als Grundlage und Erklärungsmuster der öffentlichen Verwaltung-</b>	<b>4</b>
2.1 Funktionen und Dysfunktionalitäten von Organisationsstrukturen	8
2.2 Wandel und deren Auswirkungen auf Organisationsstrukturen	11
<b>3 Die Operativebene – die Schulaufsicht in Niedersachsen</b>	<b>16</b>
3.1 Reform der Niedersächsischen Schulaufsicht	17
3.1.1 Beratung und Unterstützung (B&U) als Instrument der Schulbehörde	21
<b>4 Die Exekutiveebene - Einzelschulebene</b>	<b>23</b>
4.1 Die Zufriedenheit von Lehrkräften mit ihrer beruflichen Tätigkeit	23
4.2 Expertentätigkeit des Lehrberufs in Abgrenzung zu anderen Professionen	25
<b>5 Schulbehörde und Schule – eine Ambivalenz?!</b>	<b>27</b>
5.1 Die Schulleitung als Bindeglied von Schule zu Behörde	27
5.1.1 Die Leitungsrolle der Schulleitung	28
5.1.2 Leitungsrolle in Zeiten der Reform	29
5.2 Die Eigenverantwortliche Schule als Resultat der Reform	33
5.2.1 Budgetverantwortung	36
5.3 Schulentwicklungs-ModeratorInnen als Teil des behördlichen Beratungsangebotes	37
<b>6 Schlussteil</b>	<b>39</b>
6.1 Die Entwicklungen der Niedersächsischen Landesschulbehörde in den praktischen Erfahrungen des Autors	39
6.2 Wertung der Reformansätze in Niedersachsen	43
6.3 Ausblick und mögliche Entwicklung	48
<b>7 Literaturverzeichnis</b>	<b>51</b>
7.1 Printquellen	51
7.2 Internetquellen	54
7.3 Gesetzte, öffentliche Schreiben, behördeninterne Mitteilungen, u.Ä.	54
<b>8 Eidesstattliche Erklärung</b>	<b>55</b>

## 1 Einleitung

Seit menschliche Bemühungen existieren, die darauf abzielen, öffentliche Fragestellungen zentral, das heißt, für andere und im Sinne des Gemeinwohls zu regeln, dürfte Uneinigkeit darüber bestanden haben, wie die Ausgestaltung dieser Verwaltung von Kompetenz und letztlich auch Macht vonstattengeht. Gerade in sensiblen Bereichen, die die Zukunft betreffen und womöglich zusätzlich die Schutzreflexe der einzelnen Bürger aktivieren, da sie beispielsweise den Kern des menschlichen und familiären Zusammenlebens betreffen, erscheint dies nachvollziehbar. Einer dieser Bereiche ist in der Bildung und der Ausgestaltung der Bildungspolitik zu sehen, betrifft Bildung doch die Schutzbefohlenen<sup>1</sup> der nächsten Generation so unmittelbar und direkt wie kaum ein anderer politischer Bereich. Nach einer Ruhephase wird Bildung seit den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts in Deutschland (wieder) reformiert und diskutiert.<sup>2</sup> Dennoch geht das grundsätzliche Veränderungsinteresse viel weiter zurück. „Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges hat der Glaube an die Notwendigkeit der Veränderung der Bildungssysteme und das Vertrauen in ihre Veränderbarkeit in allen industrialisierten Ländern erheblich zugenommen.“<sup>3</sup>

Doch welche Resultate brachte dieser Wunsch zur Veränderung des Bildungssystems hervor?

Zwar widmen sich die Bildungsforschung und die Organisationsforschung bereits den Forschungsschwerpunkten nach denen sie benannt sind, aber es mangelt erstens an einer Verbindung dieser Bereiche untereinander und zweitens an einer Übertragung der theoretischen Erkenntnisse dieser Disziplinen (die sich grob unter dem Begriff educational governance subsummieren lassen) auf ein konkretes, sich in einer Reform befindliches System. „So fehlen gesicherte Kenntnisse darüber, inwieweit die Ankündigungen, Verlautbarungen, Gesetze und offiziellen Modernisierungskonzepte der Bundesländer, ihre LandesSchulVerwaltungen auf die neuen (Steuerungs-) Strukturen hin zu reformieren, auch tatsächlich umgesetzt wurden.“<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Die Schulpflicht einerseits und das Recht der Eltern zur Erziehung andererseits beschreiben eine gewollte Sperrstellung/Konkurrenz mehrerer Grundrechtsnormen, die einer genaueren Balance und Analyse bedürfen. Im Rahmen dieser Arbeit muss jedoch ein Verweis auf Artikel 6 des Grundgesetzes (GG) genügen, der den Eltern ein weitgehendes Erziehungsrecht einräumt. Das Recht des Staates auf die Erziehung des Kindes einzuwirken (durch die Schulpflicht), ergibt sich indes durch die allgemeine Auslegung von Artikel 3 (Gleichheitsgrundsatz) sowie Artikel 2 (Entfaltung der Persönlichkeit) GG.

<sup>2</sup> Vgl. Gördel, Bettina-Maria (2017): Neue Steuerung und ihre Konsequenzen für die Landesschulverwaltungen. Bad Heilbrunn, Seite 13.

<sup>3</sup> Hutmacher, Walo (1998): Strategien der Systemsteuerung. Von der Systemexpansion zum Systemumbau, in: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.) (1998): Schulleitung und Schulaufsicht: neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. Wien, Seite 52.

<sup>4</sup> Ebenda, Seite 12.

Zur Beseitigung dieser Forschungslücke möchte die vorliegende Arbeit ihren Beitrag leisten. Die nachfolgenden Ausführungen haben sich zum Ziel gesetzt, die inneren Abläufe und Strukturen näher zu beleuchten, die sich gebildet haben, um Schule in ihren Bedürfnissen institutionell zu begleiten. Ferner sollten die Wechselwirkungen zwischen Schule und Verwaltung näher betrachtet werden. Das Thema der vorliegenden Arbeit lautet dementsprechend: Reformen auf Ebene der Schulbehörde und der Schule – ein Abgleich von theoretisch-fachlichen Vorüberlegungen und deren tatsächlich kodifizierte Umsetzung am Fallbeispiel Niedersachsen.

Im Einzelnen sollen Organisationen – spezifischer: Bildungsverwaltungen- analysiert werden. Hierzu wird die Arbeit in drei größere Leitgedanken geteilt. (Zu erwähnen ist hier, dass die Arbeit eine Mischung von Theorie und Praxis anstrebt. So finden sich organisationstheoretische Erkenntnisse aus der Forschung neben internen Strategiepapieren der niedersächsischen Schulaufsichtsbehörde. Ergänzung findet diese Mischung durch Beiträge aus der beruflichen Praxis der Schule und Verwaltung des Autoren.)

Der erste Teil dieser Arbeit wird sich in Kapitel 2 der historischen Entwicklung der Schulverwaltung widmen. Obgleich in der Bundesrepublik - anders als in Frankreich beispielsweise - eine starke Ausprägung föderaler Strukturen existiert, die im Falle der Bildungspolitik sogar grundgesetzlich geschützt und verankert sind, (Bildung – und mittelbar damit Schulpolitik – findet sich an mehreren Stellen des Grundgesetzes und zwar einerseits in der Kompetenz des Bundes und andererseits in der Sphäre der Länder, die im engeren Sinne „[i]m System des deutschen Föderalismus [...] über die Kulturhoheit [verfügen]<sup>5)</sup>“ ähneln sich doch die Strukturprinzipien und Organisationsformen über Bundesländergrenzen hinweg. So ist dieser Teil universell auf das ganze Bundesgebiet ausgelegt und erhebt keinen landesspezifischen Anspruch. Vielmehr wird zu untersuchen sein, worin diese gemeinsamen Elemente bestehen. Ebenso werden in diesem ersten Schritt – in Kapitel 2.1- vermeintliche Funktionen und Dysfunktionalitäten der bestehenden Strukturen beschrieben.

Der zweite Teil soll mögliche Stellschrauben in der Organisation einer Verwaltung herleiten, mit deren Hilfe eine Organisation einen Wandel herbeizuführen im Stande ist. Es wird der Versuch unternommen, die verschiedenen Ebenen der Bildungslandschaft darzustellen. Hierzu konzentriert sich die vorliegende Arbeit auf die operative Ebene (auf der die niedersächsische Landesschulbehörde [NLSchB] angesiedelt ist) und auf

---

<sup>5</sup> Hepp, Gerd (2013): Der Staat als Akteur in der Bildungspolitik, in: Bundeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.): Dossier Bildung. Quelle: <http://www.bpb.de/gesellschaft/kultur/zukunft-bildung/145238/staat-als-akteur?p=all> (Stand: Juli 2018).

die Exekutivebene (die durch die Einzelschulen repräsentiert ist).<sup>6</sup> Diese Bereiche werden jeweils erst individuell (Kapitel 3 und 4) und dann im Verbund näher betrachtet (Kapitel 5). Hier stellt sich die Frage, inwieweit die Strukturreform in Niedersachsen diesen theoretischen - und insofern idealisierten - Kenntnissen in ihrer jüngeren Entwicklung Rechnung getragen hat.

Im letzten Teil werden (in Kapitel 6) die in der unterrichtlichen und behördlichen Praxis kreierte Reformauswirkungen thematisiert und bewertet. Abschließend wird versucht, einen Ausblick der Entwicklung der Schulverwaltung in Niedersachsen zu geben. Im Unterschied zu den vorangegangenen Teilen fällt die Belegarbeit im Schlussteil weniger ausführlich aus, da es sich hier um eine Gesamtschau und Reflexion handelt. (Die in Abschnitt 6.1 verwendete Literatur besteht größtenteils aus behördeninternen Schreiben, die zur Stützung der Gesamtargumentation herangezogen wird.)

Die Eingrenzung des Gesamtthemas auf das Bundesland Niedersachsen begründet sich wie folgt: Wie bereits erwähnt, ist es durch den Föderalismus nur möglich, generelle Aspekte auf makroskopischer Ebene (für das ganze Bundesgebiet) adäquat zu beleuchten. Somit weisen die Schlüsse eine gewisse Unschärfe auf, die einer zusätzlichen Fokussierung bedürfen. Des Weiteren liegt in der Biographie des Autors eine zusätzliche Begründung auf den Zuschnitt der Perspektive: Aus dem aktiven Schuldienst in die Bildungsverwaltung wechselnd (aktuell mit Lehrtätigkeit und Behördentätigkeit betraut), ist es dem Autor möglich (auch aufgrund seiner aktuellen Position in der Niedersächsischen Landesschulbehörde<sup>7</sup>, die ihn täglich in Kontakt mit Schulleitungen und Lehrkräften bringt), Perspektiven aus beiden Ebenen (Schule und Behörde) wahrzunehmen und diese im Sinne der obigen Fragestellung detaillierter für das Bundesland Niedersachsen zu bewerten. Alle anderen zuziehenden Schlüsse sind allgemein auf das gesamte Bundesgebiet bezogen und stützen sich auf Rechercheleistungen.

Für die Erarbeitung der Sachfrage erscheint es sowohl chronologisch als auch methodisch sinnvoll, zuerst die Fragen nach den bundeseinheitlichen Strukturprinzipien und nach der Definition von Organisationen zu beantworten.

---

<sup>6</sup> Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass sich oberhalb der NLSchB die strategische Ebene in Form des Kultusministeriums (MK) befindet. Aufgrund aufgaben- sowie seitenzahlökonomischer Erwägungen wird das MK lediglich zur Abgrenzung von Kompetenzen in dieser Arbeit herangezogen. Eine gleichrangige systematische Bearbeitung zu den anderen Ebenen findet somit nicht statt.

<sup>7</sup> Die Beratung und Unterstützung von Schulleitungen, die sich mit der unterrichtlich/administrativen Herausforderung im Umgang mit Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund konfrontiert sehen, steht im Fokus der übernommenen Tätigkeit.

## **2 Organisations- und Staatsstrukturprinzipien -als Grundlage und Erklärungsmuster der öffentlichen Verwaltung-**

Dieses Oberkapitel ist in den Dienst der fachwissenschaftlich-theoretischen Erörterungen auf den Gebieten der Organisations- und Steuerungstheorie gestellt. Dieser Teil strebt an, einen wissenschaftlich fundierten sowie historischen Überblick über die Entwicklung von Verwaltungsorganisationen zu geben. Im Anschluss werden Kernaspekte des Verwaltungsapparates näher beleuchtet.

Jedes Mitglied einer modernen Gesellschaft steht sowohl wissentlich als auch unbewusst mit einer Vielzahl von Organisationen im Privat- und Geschäftsleben im Kontakt, woraus sich ein Gefühl der Sicherheit bei der Beschreibung von Organisationen ergibt. Wie lassen sich jedoch diese Alltagsdefinitionen in eine fachlich adäquate Form bringen? Einer basalen Definition des Begriffs zufolge, handelt es sich bei einer Organisation um die „Gesamtheit einer verfassten Ordnung bzw. diesbezüglicher Regelungen, die betriebsförmige Einheiten (z.B. Schule) zur Folge hat.“<sup>8</sup> Demzufolge handelt es sich bei Schulverwaltungen ebenso um Organisationen. Die hieraus erwachsene Fragestellung ist nun, nach welchen allgemeinen Prinzipien die Organisationsform Schulverwaltung angelegt ist.

Die Eckpfeiler der deutschen Verwaltung basieren auf dem Idealtypus des Bürokratiemodells von Max Weber und zeichnen dieses nach.<sup>9</sup> Webers Bürokratiemodell formuliert dabei einen Gegenentwurf der feudalen Willkür der Mächtigen gegenüber den Unterstellten.

Denn dort, wo Bürokratie vollzogen wird, dort verschwinden [...] Willkür und Eigennutz. Die bürokratische Organisation bietet Verlässlichkeit und Vertrauensschutz. Wer zu prüfende Vorgänge einleitet, muss nach Regeln und Vorschriften handeln und darf sich nicht mit Privatansichten darüber hinwegsetzen, auch nicht mit politischem Mandat oder unter Einflüssen von Günstlingswirtschaft und Korruption.<sup>10</sup>

So heißt es bei Kieser zu diesen Punkten konkreter, dass in bürokratischen Organisationen Ordnung in erster Linie durch Regeln wie Über- und Unterordnung, Befehl und Gehorsam, Regelgebundenheit, Vollzugstreue und die Steuerungsprinzipien des Rechtsstaates wie Gesetzlichkeit, Rechtmäßigkeit und

---

<sup>8</sup>Röbken, Heinke, Schütz, Marcel (2016): Studienbrief SM0230. Schulorganisation und Schulmanagement. Kaiserslautern, Seite IX.

<sup>9</sup> Vgl. Gördel, Bettina-Maria (2017): Neue Steuerung und ihre Konsequenzen für die Landesschulverwaltungen. Bad Heilbrunn, Seite 35.

<sup>10</sup>Röbken, Heinke, Schütz, Marcel (2016): Studienbrief SM0230. Schulorganisation und Schulmanagement. Kaiserslautern, Seite 63.

Gleichbehandlung gewährleistet und bestimmt werden.<sup>11</sup> Um jedoch die eingangs erwähnte Frage nach welchen Prinzipien die Schulverwaltung konzipiert ist, erschöpfender zu beantworten, muss nun zusätzlich das Strukturprinzip des Rechtsstaates kurz beleuchtet werden, wenn dieses der Schulbehörde als Blaupause dient.<sup>12</sup>

Die Herausbildung der zugrundeliegenden Staatsform ist das Ergebnis eines Prozesses, der sich über Jahrhunderte herausbildete und seine Wurzeln in den Anfängen des europäischen Nationalstaates hat. Dieser Urtyp ist das Ergebnis verschiedenartiger, interdependenter geschichtlicher, soziologischer sowie ökonomischer und religiöser Einflüsse. Wegweisende Impulse für das in Europa und Deutschland dominante Herrschaftsprinzip sind auf den politischen Liberalismus zurückzuführen, der im 19. Jahrhundert zu verorten ist. Entwickelt wurde dieser, um der Exekutiven ausbalancierende Elemente gegenüberzustellen, um das Individuum, dessen Freiheit und Eigentum von dem unbeschränkten Zugriff der Exekutive zu schützen.<sup>13</sup> „Vor allem auf dem europäischen Kontinent hat sich über die Jahrhunderte eine bürokratisch und hierarchisch organisierte Verwaltung herausgebildet, um die Erfüllung dieser beiden Staatsziele – Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip – zu gewährleisten. Daher wird dieser Staatstypus auch Verwaltungsstaat genannt.“<sup>14</sup> Diese auf der demokratischen Rechtstaatlichkeit basierenden Fundamente von öffentlichen Verwaltungen sind es dann auch, die trotz der Kulturhoheit der Länder<sup>15</sup> und die sich daraus ergebene Eigenständigkeit der Länder bei der Ausgestaltung der Bildungspolitik, einheitliche Grundprinzipien hervorgebracht haben.

Dieses bisher eher idealtypisch und theoretisch dargestellte Herrschaftsprinzip bringt in seiner Anwendung sowohl Vor- als auch Nachteile mit sich, die im Folgenden kurze Erwähnung finden sollen. Die Abkehr vom und der Wegfall der oben erwähnten Willkürherrschaft, kreiert ein Vakuum bei der Machtausübung, bedarf es doch einer neuen Grundlage für die Ausübung von Herrschaftsfunktionen. Diese Lücke füllt die moderne Verwaltung. Der Verwaltungsstaat ist durch eine legale Herrschaftsform mit rationalem Charakter gekennzeichnet. Dieser basiert auf dem Glauben an die Legalität

---

<sup>11</sup> Vgl. Kieser, Alfred (2006).Max Webers Ansatz der Bürokratie, in Kieser, Alfred, Ebers, Mark (Hrsg.): Organisationstheorien. Stuttgart, Seite 67.

<sup>12</sup> Im Verständnis der allgemeinen Normenpyramide hat sich die Landesschulbehörde als auch das Kultusministerium in die Strukturprinzipien der Bundesrepublik Deutschland einzufinden.

<sup>13</sup> Vgl. Bohne, Eberhard (1980): Informales Verwaltungshandeln im Gesetzesvollzug, in: Blankenburg, Erhard, Lenk, Klaus (Hrsg.): Organisation und Recht. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie. Opladen, Seite 20f.

<sup>14</sup> Gördel, Bettina-Maria (2017): Neue Steuerung und ihre Konsequenzen für die Landesschulverwaltungen. Bad Heilbrunn, Seite 35.

<sup>15</sup> Diese Kulturhoheit der Länder ergibt sich aufgrund der geringen Kompetenzen, die das Grundgesetz dem Bund über die Länder zuspricht (Artikel 74 Abs.1 Nr. 13; 91 a Abs. 1 Nr. 1).

gesetzter Ordnung und des Anweisungsrechts der zur Ausübung der Herrschaft Berufenen.<sup>16</sup> Demnach ordnet das Kriterium der Rationalität die Prozeduren im Staat und damit der Verwaltung. „Realisiert wird diese rational orientierte Herrschaftsform durch das zentrale Steuerungsprinzip des Rechtsstaates, das von einer regelanwendenden, nach Routinen handelnden Verwaltung umgesetzt wird.“<sup>17</sup> Die zur Herrschaft berufenen und nach vorgegebenen Routinen handelnden Personen üben ihre Kompetenzen aufgrund von formal erworbenen Qualifikationen aus. Ihre Kompetenzen sind klar gegliedert, positionsbezogen und ihnen nur auf Zeit verliehen.<sup>18</sup> Somit ist nicht eine bestimmte Person mit Befugnissen ausgestattet, sondern lediglich die Funktion, in der sie handelt. Diese Entpersonalisierung von Vorgängen ist dementsprechend eine wegweisende Neuerung und Verbesserung gegenüber den vormals vorherrschenden

Steuerungsmechanismen in Verwaltungsorganisationen. Bürokratische Strukturmerkmale der Aufbauorganisation sind neben der Amtshierarchie und festen Zuständigkeiten, eine hohe Arbeitsteilung und Spezialisierung aufgrund einer funktional organisierten Binnenstruktur sowie zentral angesiedelte Entscheidungskompetenzen in einem Ein-Liniensystem mit klaren Weisungsträgern.<sup>19</sup>

Burghardt Krems fasst folgende charakteristische Eigenschaften für eine Ein-Linienorganisation zusammen: Es handelt sich dabei um eine formal hierarchische Aufbauorganisation, in der jede Instanz nur einer anderen unterstellt ist, wobei die Leitungsinstanzen meist über volle Weisungskompetenz verfügen.<sup>20</sup> Die Ein-Linienorganisation bestimmt nach wie vor am häufigsten das Kompetenzgefüge in der öffentlichen Verwaltung und ist ein klassisches Charakteristikum des bereits vorgestellten Bürokratiemodells. Vorteile der Ein-Linienorganisation liegen in ihrer klaren Zuteilung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Damit hängt in einer Ein-Linienorganisation die Funktionsfähigkeit der Organisation in hohem Maße von der Leistungsfähigkeit der Vorgesetzten an der Spitze ab und ist dementsprechend leicht zu beeinträchtigen. Eine notwendige Bedingung für das Funktionieren dieser Organisationsform ist eine statische Umwelt, das heißt, dass sich die externen

---

<sup>16</sup> Vgl. Schuppert, Gunnar Folke (2000): Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre. Baden-Baden, Seite 66f.

<sup>17</sup> Gördel, Bettina-Maria (2017): Neue Steuerung und ihre Konsequenzen für die Landesschulverwaltungen. Bad Heilbrunn, Seite 35.

<sup>18</sup> Vgl. Röbbken, Heinke, Schütz, Marcel (2016): Studienbrief SM0230. Schulorganisation und Schulmanagement. Kaiserslautern, Seite 63.

<sup>19</sup> Vgl. Gördel, Bettina-Maria (2017): Neue Steuerung und ihre Konsequenzen für die Landesschulverwaltungen. Bad Heilbrunn, Seite 37.

<sup>20</sup> Vgl. Krems, Burkhardt (2010). Projektorganisation, in: Krems, Burkhardt (Hrsg.) Online-Verwaltungslexikon – Management und Reform der öffentlichen Verwaltung. Quelle: <http://www.olev.de> (Stand: Juli 2018).

Faktoren um das Verwaltungssystem herum als stabil erweisen müssen und ihrerseits nur möglichst kleine Veränderungen durchlaufen.<sup>21</sup>

Ist diese Voraussetzung erfüllt, kann die Ein-Linienorganisation ihre Stärken ausspielen. Hierzu zählt der hohe Ausbildungsstand auf den verschiedenen Hierarchieebenen, die ein hohes Maß an Professionalisierung hervorbringen. So verlangt die Anstellung innerhalb einer Behörde in den überwiegenden Fällen eine mehrjährige Ausbildung (in Abhängigkeit der Position innerhalb der öffentlichen Verwaltung selbst oder aber ein abgeschlossenes Hochschul- und/oder Universitätsstudium), die die spezifischen Fähigkeiten des Verwaltungsberufs beinhaltet. Die Spezialisierung auf eine Art der Tätigkeit innerhalb der Organisation ist damit erheblich.<sup>22</sup>

Ogleich der positiven Merkmale für Steuerung und Struktur durch das Bürokratiemodell, bedarf es doch auch eines kritischen Blickes. So läuft eine Struktur, die nach den Prinzipien des Bürokratiemodells konzipiert ist, Gefahr, in den eigenen Prinzipien zu versinken. Je nach Ausgestaltung des Regelkorsetts besteht das Risiko, dass es – wie es Max Weber selbst fasste – zu einem „stahlharten Gehäuse der Hörigkeit“ kommt, bei dem sich die oben beschriebenen Vorteile ins Gegenteil verkehren.

So entscheidet nicht mehr die praktische Handhabung über Arbeitsvorgänge, Genehmigungen oder Bescheide, sondern der Gehorsam gegenüber Verwaltungswegen und der Aktenlage. Das heißt, sollen bürokratische Vorgänge optimiert werden, müsste die Akte im Idealfall die Realität standardisiert widerzuspiegeln in der Lage sein. Dass dieses Unterfangen nur rein theoretischer Natur bleiben kann, ergibt sich aus der Natur der Realität, die sich in ihrer Komplexität nur im kleinsten Ansatz in Regeln und standardisierten Arbeitsprozessen ausdrücken lässt. Akten bilden in der Amtsrealität also notwendigerweise nur einen kleinen (und oft simplifizierten) Ausschnitt der Lebenswirklichkeit ab. Anträge, die sich den erfassten Kriterien entziehen, stellen so einen Sonderfall und damit ein tatsächliches Problem dar.

---

<sup>21</sup> Vgl. Gördel, Bettina-Maria (2017): Neue Steuerung und ihre Konsequenzen für die Landesschulverwaltungen. Bad Heilbrunn, Seite 57.

<sup>22</sup>Vgl. Rosenbusch, Heinz (2013): Organisationspädagogische Führungsprinzipien, in: Huber, StephanGerhard (2013) (Hrsg.): Führungskräfteentwicklung. Grundlagen und Handreichungen zur Qualifizierung und Personalentwicklung im Schulsystem. Köln, Seite 101.

Nicht zu verwechseln mit dieser negativen Konnotation ist die Tatsache, dass der Verwaltungsstaat nicht nach den gängigen betriebswirtschaftlichen Kriterien gemessen werden kann, was hinlänglich zu Irritationen führt.

„Qualitätsgesichtspunkte wie Effizienz und Effektivität spielen bei der Ausrichtung der Organisations- und Steuerungsstruktur eine eher untergeordnete Rolle.“<sup>23</sup>

## 2.1 Funktionen und Dysfunktionalitäten von Organisationsstrukturen

Der moderne Verwaltungsstaat als Produkt des Bürokratiemodells und nach den Regeln eines Ein-Linienorganisationstrukturiert, kann durch seine Organisationsstruktur und seine komplexe Vielebenhierarchie, aufgrund eines anderen Bezugssystems nicht wie ein privatwirtschaftlich geführtes Unternehmen betrachtet und bewertet werden. Diesbezüglich geäußerte Kritik ist demnach haltlos. Dennoch existieren wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse darüber, dass öffentliche Verwaltungen nicht frei von Dysfunktionalitäten sind. Worin diese bestehen, wird das anschließende Unterkapitel beleuchten.

Wie den Ausführungen weiter oben zu entnehmen ist, stellt die Stabilität der äußeren Rahmenbedingungen eine notwendige Voraussetzung für die Ein-Linienorganisation dar. Die Existenz solcher Konstanten kann mit Hinblick auf die sich schnell ändernde politische, sozio-ökonomische und soziale Umwelt jedoch nicht mehr unterstellt werden. Auf den Bildungssektor wirken sich beispielsweise die demographischen als auch die technisch/medialen Veränderungen in einer Art und Weise aus, wie sie nur schwer vor Jahrzehnten von der Bildungspolitik der Länder vorhergesehen werden konnten. (Noch drastischer sind die nötigen Veränderungen in den Systemen durch den Zuzug von Migranten, deren Zahlen durch externe Einflüsse in ihren Heimatländern beeinflusst werden und sich so der direkten Kontrolle einer deutschen Bildungspolitik entziehen.) Der Umwelt kommt als Dreh- und Angelpunkt für die Ausgestaltung von Organisations- und Strukturprinzipien der öffentlichen Verwaltung – gerade in Zeiten des schnellen Wandels - eine gesteigerte Bedeutung zu. So bestimmt die Perspektive der Umwelt als konstant oder unstet die Ausgestaltung einer Aufbauorganisation. Dies führte in der Vergangenheit zur Etablierung der Ein-Linienorganisation.

In einer volatilen Umwelt benötigt es einer Verwaltung, die zu situationsgerechtem und flexiblem Handeln in der Lage ist. Hier beweist sich der Typus Ein-Linienorganisation jedoch als eher mangelhaft. Es kommt zu „[...] langwierige[n]

---

<sup>23</sup>Gördel, Bettina-Maria (2017): Neue Steuerung und ihre Konsequenzen für die Landesschulverwaltungen. Bad Heilbrunn, Seite 35.

Entscheidungsprozesse[n], Entscheidungen, die von geringer Sachkenntnis geprägt sind, [zu] arbeitsintensive[n] Absicherungsaktivitäten, Demotivation der Mitarbeiter.<sup>24</sup>

Die Wahl der Ein-Linienorganisation, die zentralistisch auf eine Führungsposition ausgerichtet ist und ihr Bild durch Gehorsam und Pflichterfüllung definiert, mag nur oberflächlich ihre Begründung im preußisch-militaristischer Umfeld ihres Entstehens finden (auch wenn sich diese Einflüsse gegenseitig zu befruchten vermochten). Als zutreffender erweist es sich, dass die Entscheidung für eine bestimmte Aufbauorganisation aufgrund der Annahme entstand, bei öffentlicher Verwaltung handle es sich - aufgrund der Konstante Umwelt- um eine Trivialorganisation (wohingegen mittlerweile eher das Gegenteil zutrifft.)

Max Weber umschreibt eine Trivialorganisation mit dem Bild einer Trivialmaschine, das heißt, mit einer kleineren Organisationseinheit, in der –in einer kontrollierbaren Umgebung- niedriger qualifizierte Mitarbeiter die Funktionen der Organisation aufrecht erhalten. Die Koordination dieser Abläufe und Mitarbeiter passiert ebenfalls routiniert und regelgebunden. Laut diesem Verständnis sind die Einzelteile dieser Maschine (hier die Mitarbeiter einer Verwaltung) jederzeit austauschbar, da abgesehen von einer hochqualifizierten Führungsriege keine komplexen Entscheidungsprozesse von Einzelnen getroffen würden, für die eine längere Qualifizierung nötig sei.<sup>25</sup>

Entspricht eine Organisation nicht den Rahmenbedingungen einer trivialen Organisation handelt es sich folglich um eine nicht-triviale Organisation. Diese kennzeichnet sich durch die folgenden Merkmale: Die Umwelten einer nicht-trivialen Organisation sind dynamisch und es ergeben sich schnell wandelnde Problemlagen. Außerhalb sowie innerhalb der Organisationsstruktur bilden sich eine Vielzahl schwer darstellbarer und kontrollierbarer interdependenter Handlungsgeflechte. Aufgrund der Komplexität von Organisation und Umwelt kommt es zu nur unterentwickelter Kommunikation beider Teile. Es entsteht eine defizitäre –aber vorhandene - Responsivität von Feedback.<sup>26</sup>

Öffentliche Verwaltungen agieren heutzutage unter dynamischen und hochkomplexen Umweltbedingungen. Sie werden mit sich immer schneller verändernden gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen, nationalen und globalen Herausforderungen, zunehmenden staatlichen Gestaltungsaufgaben und vielschichtiger werdenden Sachverhalten konfrontiert. Ihre Aufgaben sind deshalb nicht mehr wie zu Beginn des Verwaltungsstaates, Gesetze zu vollziehen und Ordnung zu gewährleisten, sondern extrem ausdifferenzierte und miteinander vielfältig verwobene soziale Systeme (Wirtschafts-, Wissenschafts-, Gesundheits-, Bildungssysteme etc.) zielorientiert zu

---

<sup>24</sup>Pippke, Wolfgang, Gourmelon, Andreas, Meixner, Hans-Eberhard (2005): Organisation. Köln, Seite 114.

<sup>25</sup> Vgl. Weber, Max (1976): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie. Tübingen, Seite 2.

<sup>26</sup>Gördel, Bettina-Maria (2017): Neue Steuerung und ihre Konsequenzen für die Landesschulverwaltungen. Bad Heilbrunn, Seite 38f.

beeinflussen und dabei äußerst heterogene Einstellungen und Verhaltensweisen der Menschen dieser Systeme zu berücksichtigen. Der vollziehende Verwaltungsstaat hat sich in seiner Aufgabe zum gestaltenden Interaktionsstaat verändert.<sup>27</sup>

Die Umsetzung dieser theoretischen Erkenntnisse auf Ebene der öffentlichen Bildungsverwaltung gestaltete sich mehrheitlich weniger als grundlegende Reform, sondern eher als hybride Anpassung unter Beibehaltung alter Stützstrukturen (siehe hierzu auch Kapitel 3).

Um die Aufbauorganisation von Schulverwaltungen im Kern zu erhalten, wurde der klassischen Ein-Linienorganisation eine konkurrierende Organisationsform zur Seite gestellt, die die Dysfunktionalitäten der alten Struktur beheben soll. Diese beigeordnete Form wird häufig in der divisionalen Organisationsform realisiert. Im Einzelnen bedeutet dies, dass der zweiten Hierarchieebene mehr Kompetenzen und Eigenständigkeiten zugesprochen werden. Die Zielsetzung dieser Entkoppelung ist darin zu sehen, dass es durch die Stärkung in der operativen Ebene zu einer Erhöhung der Flexibilisierung kommen soll, die der sich schnell wandelnden Umwelt gewachsen ist. Durch diese Teilautonomisierung könnte es jedoch zu Bereichsegoismen aufgrund von Überfokussierung auf ein Teilziel einer Abteilung kommen, die in der Folge die Arbeit der Gesamtorganisation eher behindern als stärken.<sup>28</sup> Dieses bürokratisch dominierte Mischsystem wird seit den 1990er Jahren durch die Einführung der Eigenverantwortlichen Schule, von Bildungsstandards, Monitoring Systemen sowie von Schulinspektionen erweitert. Die Schulsysteme der Bundesländer und ihre Landesschulverwaltungen weisen in weitestem Sinne seitdem somit auch die Elemente der Dezentralisierung sowie der Ziel- und Ergebnisorientierung auf.<sup>2930</sup>

Andere Dysfunktionalitäten, die sich aus dem Antagonismus von bürokratischen Verwaltungsstrukturen einerseits und Verwaltungsrealität andererseits ergeben, erzeugen ihrerseits Steuer- sowie Umsetzungsprobleme. Zu ihnen gehört die Unvollständigkeit der Informationen über die Umwelt, wodurch Verwaltungshandeln nur sehr langsam angepasst werden kann. Dies wird auch durch die Hierarchisierung erschwert, die zu Kommunikations-, Steuer- und Implementationsproblemen führen kann. Als ebenso nachteilig erweist sich die hohe Spezialisierung mit einhergehender

---

<sup>27</sup> Voßkuhle, Andreas (2006): Neue Verwaltungswissenschaft, in: Wolfgang-Riem, Eberhard, Schmidt-Aßmann, Eberhard, Voßkuhle, Andreas (Hrsg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd 1, München, Seite 135.

<sup>28</sup> Vgl. Gördel, Bettina-Maria (2017): Neue Steuerung und ihre Konsequenzen für die Landesschulverwaltungen. Bad Heilbrunn, Seite 57.

<sup>29</sup> Vgl. Artelt, Cordula, Riecke-Baulecke, Thomas (2004): Bildungsstandards. München, Seite 7.

<sup>30</sup> Anmerkung des Autoren: Terminologisch werden die Begriffe Eigenverantwortliche Schule, teilautonome Schule sowie autonome Schule synonym in der gesichteten Fachliteratur verwendet. Im Rahmen dieser Arbeit wird kein Versuch unternommen, die Begriffe voneinander zu definieren.

tiefgehender Arbeitsteilung der Mitarbeiter. Die Feingliedrigkeit der Kompetenzabstufungen birgt die Gefahr der Atomisierung von Verantwortungsstrukturen und der langen Koordinierungswege.<sup>31</sup>

Ob und inwieweit diese Aspekte im Bereich der Reform der niedersächsischen Landesschulbehörde eingetroffen sind, wird in Kapitel 5 ausgeführt.

## 2.2 Wandel und deren Auswirkungen auf Organisationsstrukturen

Ein System, dass sich der (Heraus-)Forderung ausgesetzt sieht, sich zu ändern, fühlt sich in erster Instanz bedroht.

Es gerät in eine Krise und verlässt den Ruhezustand. Jede derartige Krise ist ambivalent, sie kann negativ als auch positiv bewertet werden. Alte Strukturen, Verhaltensmuster und Problemlösestrategien verlieren ihre Nützlichkeit, was zunächst nur negativ erscheint. Es sind Störungen von Ruhe und Ordnung. Doch ergibt sich aus solchen Störungen auch die Notwendigkeit zur Weiterentwicklung, neue Strukturen und Verhaltensmuster werden nötig und möglich. Ein System, das in eine Krise gerät, muss sich verändern, wenn es überleben will. Ohne Krise und Perturbation, ohne Störung von Ruhe und Ordnung gibt es keine Entwicklung. Sie sind aber stets Störung und Anregung, Chance und Gefahr, da das Ergebnis solch einer Entwicklung positiv wie negativ sein kann.<sup>32</sup>

Wie die Veränderungen im Einzelnen vollzogen werden, beweist, ob es sich um eine paradigmwechselnde Reform oder nur um eine kleinere Anpassung handelt. Wenn auch eine Einschätzung und Bewertung dieser Fragestellung auf die Landesschulverwaltung im Falle Niedersachsens an anderer Stelle vorgenommen wird, lässt sich doch bereits folgendes Zwischenfazit ziehen: „Auch wenn Verwaltungsmodernisierungen als Daueraufgabe zum politischen Tagesgeschäft gehören, sei es, um sich den Veränderungen in Staat und Gesellschaft anzupassen, sei es, um sich parteipolitisch zu profilieren, weisen diese Veränderungen [...] eine neuartige, vorher nicht dagewesene Qualität auf.“<sup>33</sup>

Ein Frühindikator für Veränderungen, ob ernsthaft betrieben oder eher kosmetischer Natur, ist die Verwendung von Bezeichnungen. Bleibt eine tradierte Nomenklatur erhalten, spricht dies für Kontinuität und Beständigkeit. Somit kann davon ausgegangen werden, dass jedwede Veränderung des Organisationsgefüges den Radius einer kleineren Anpassung nicht verlässt und auch nicht verlassen soll.

<sup>31</sup> Vgl. Gördel, Bettina-Maria (2017): Neue Steuerung und ihre Konsequenzen für die Landesschulverwaltungen. Bad Heilbrunn, Seite 43.

<sup>32</sup> Simon, Fritz (1993): Meine Psychose, mein Fahrrad und ich. Zur Selbstorganisation von Verrücktheit. Heidelberg, Seite 81.

<sup>33</sup> Mehde, Veith (2009): Aktuelle Entwicklungslinien der Verwaltungsreform. Prinzipien, Folgen, Probleme, in: Verwaltung & Management 01/2009. Baden-Baden, Seite 22.

„Vieles spricht [im Gegensatz] dafür, im Zuge des Systemumbaus zu einer neuen Begrifflichkeit zu finden. Ohne neue Sprache kein Durchbrechen alter Denkmuster.“<sup>34</sup>

Wie komplex die Umsetzung einer Verwaltungsreform ist, kommt in den Blick, wenn man die Funktion von Verwaltung im Laufe der Zeit näher beleuchtet. Das eigentliche Ziel von Verwaltung, die politisch-administrative Steuerung von Vorgängen, hat sich dabei nicht verändert, wohl aber die zugrundeliegende Definition von Steuerung. Anfang der 1990er Jahre definierte das Verwaltungslexikon den Begriff Steuerung schlicht als „die Erfüllung von Zielen durch Anweisungen“<sup>35</sup>. Nicht vielmehr als zehn Jahre später erweitert das gleiche Verwaltungslexikon die Definition und beschreibt Steuerung als die „Lenkung von Ressourcen in gegebenen oder zu verändernden Strukturen“ und Steuerungsfähigkeit als die „strukturelle und prozessualen Voraussetzungen des politisch-administrativen Systems, die gesellschaftliche Umwelt konzeptionell, d.h. zielgerichtet zu gestalten“<sup>36</sup>.

In seinem 2006 (das heißt weniger als fünf Jahre nach der letzten oben gegebenen Definition) erschienenen Eintrag Steuerung/Planung erläutert Dose, bei Steuerung handle es sich um die „intentionale und kommunikative Handlungsbeeinflussung mit dem Ziel der gemeinwohl-orientierten Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse“<sup>37</sup>. Hier wird ersichtlich, dass sich in knapp drei Jahrzehnten die Basis von öffentlichem Handeln - das Steuern -in der wissenschaftlichen Wahrnehmung grundsätzlich geändert hat. Dabei wird die harte, direkte Bezeichnung der Anweisung in der Grunddefinition von weichen indirekteren Formulierungen wie Lenkung abgelöst und letztlich sogar zur Beeinflussung verändert. „Steuerung wird nicht mehr als rationale Planung logischer Ablaufvorhaben verstanden [...], sondern als komplexer kooperativer, nicht vorhersehbarer [...]Prozess erkannt, dessen zentral intendierte Zielrichtung durch weit subtilere Instrumente als nur hierarchischen Weisung zu beeinflussen ist.“<sup>38</sup>Mit Blick auf die Bildungsverwaltung muss ferner festgestellt werden, dass die Landesschulverwaltungen der Bundesländer sowohl ein steuerndes als auch ein gesteuertes Element darstellen. Die Schulverwaltungen sind also einerseits für die untergeordnete Schulebene und damit für jede Einzelschule Steuerungssubjekt.

---

<sup>34</sup>Radnitzky,Edwin (1998): 8 Thesen zur Schulentwicklung,in: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.) (1998): Schulleitung und Schulaufsicht: neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. Wien, Seite 13.

<sup>35</sup> Eichhorn, Peter (1991): Verwaltungsziele, in Eichhorn, Peter (Hrsg.): Verwaltungslexikon. 2.,völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Baden-Baden, Seite 859.

<sup>36</sup> Eichhorn, Peter. (2002): Steuerung, in Eichhorn, Peter (Hrsg.): Verwaltungslexikon.3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Baden-Baden, Seite 1013.

<sup>37</sup> Dose, Nicolai (2006): Steuerung/Planung, in Voigt Rüdiger,Walkenhaus, Ralf (Hrsg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden, Seite 335.

<sup>38</sup>Gördel, Bettina-Maria (2017): Neue Steuerung und ihre Konsequenzen für die Landesschulverwaltungen. Bad Heilbrunn, Seite 33.

Andererseits sind die Schulverwaltungen durch die Steuerung ihnen übergeordneter Kultusministerien ein Steuerungsobjekt. Es ist eben diese Position, zwischen dem Umsetzen von Kabinettsbeschlüssen und der Gestaltungsfreiheit den Schulen gegenüber, die den Wandel in der Schulbehörde so diffizil macht.

Obgleich aus dieser komplizierten Position heraus offensichtlich wird, dass„[...] sich Reformen zur Optimierung staatlicher Außensteuerung auch häufig auf die Veränderung der internen, d.h. intra-organisatorischen Verwaltungs- und Steuerungsstrukturen einer Verwaltungseinheit wie z.B. eines Ministeriums oder auch auf die inter-organisatorische Verflechtung der verschiedenen Verwaltungsebenen und Behörden [beziehen]“<sup>39</sup>. Hieraus ist ablesbar, dass eine Reform der öffentlichen Bildungsverwaltung, die sich auf Schul- und Landesschulverwaltung bezieht, ebenso holistisch geprägt sein muss, um nicht negative Effekte auf der einen Seite durch positive Anpassungen an einer anderen Seite entstehen zu lassen. Diesen ganzheitlichen Ansatz vertritt auch Rainer Brockmeyer in seinen mahnenden Worten, dass es bis Ende des zwanzigsten Jahrhunderts nur zu vereinzelt systemischen Reparaturreformen kam. Vielmehr sei es nunmehr an der Zeit für eine Gesamtreform der bestehenden Verhältnisse. „Es geht um eine neue Ordnung der Lernprozesse, die Zielsetzungen, Wege und Rahmenbedingungen gleichermaßen bedenkt.“<sup>40</sup>

Henry Mintzberg kam 1992 zu dem Schluss, dass die Grundkonfiguration des Systems Behörde in seinen bestehenden Parametern an den Bedürfnissen der Realität vorbei verwaltet. „Für hochentwickelte Innovationen ist eine [...] gänzlich andere Konfiguration erforderlich, die in der Lage ist, Experten aus verschiedenen Projekten in reibungslos funktionierenden Ad-hoc-Projekten zusammenzubringen.“<sup>41</sup>(In diesem Zusammenhang erscheint die weiter oben beschriebene Änderung von Bezeichnungen als ein nachvollziehbares Element bei dem Unterfangen, einen systemischen Wandel zu vollziehen.)

Zwar existieren bis heute keine gesicherten, empirisch belastbaren Erkenntnisse darüber, welche Organisationsstrukturen für die Binnenstruktur einer Verwaltung am geeignetsten sind, die auf eine paradigmwechselnde Reform abzielen sollen, dennoch besteht in der Organisationstheorie Konsens darüber, welche Bedingungen eine Organisation zu erfüllen hat, um als organisational fit kategorisiert werden zu

---

<sup>39</sup>Gördel, Bettina-Maria (2017): Neue Steuerung und ihre Konsequenzen für die Landesschulverwaltungen. Bad Heilbrunn, Seite 34.

<sup>40</sup> Rainer Brockmeyer. Was sollen wir für morgen lernen? Perspektiven für die Weiterentwicklung des Bildungssystems, in:Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.) (1998): Schulleitung und Schulaufsicht: neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. Wien, Seite 19f.

<sup>41</sup> Mintzberg, Henry (1992): Die Mintzberg-Struktur. Organisationen effektiver gestalten. Landsberg/Lech, Seite 336.

können. Zu dem Bündel an Rahmenbedingungen, die allesamt auf die Erhöhung der Flexibilität, der Innovationsbereitschaft und Anpassungsfähigkeit zielen, gehört eine starke Dezentralisierung und das Vorhandensein einer flachen Hierarchie ebenso wie eine möglichst einfache Konfiguration der Gesamtorganisation und eine leichte Ergänzenbarkeit von temporär und zielorientierten Teams.<sup>42</sup> Diese Grundbedingungen für ein organisational fit treffen sowohl auf die operative Ebene der Bildungsverwaltung wie auch auf jede Einzelschule zu. Diese Herleitung ergibt sich aus Gördels zuvor zitiertem Schluss, dass nach außen gerichtete Reformen immer auch eine nach innen gerichtete Neuausrichtung bedingen.<sup>43</sup> „Die Mehrzahl der deutschen Länder konzentriert ihre Aktivität zur Veränderung des Schulwesens in starkem Maße auf die Optimierung des Steuerungsbereichs und die Stärkung der Einzelschule.“<sup>44</sup> Genauer realisiert sich diese Stärkung der Einzelschule unter dem Begriff der Eigenverantwortlichen Schule. (Die Ausführungen bleiben in diesem Kapitel allgemeingültig und auf das gesamte Bundesgebiet bezogen. Für genauere Auswirkungen dieses Reformteils siehe Kapitel 5.2) In diesem Bereich kommt es seit den 90er Jahren zu einer Kompetenzverlagerung weg von der Schulaufsicht hin zur Einzelschule. So ändert sich in diesem zentralen Element der Steuerung die Beziehung zwischen Schule und Verwaltung. „Durch die Rücknahme zentraler Regelungen verliert die Schulaufsicht ihre ursprüngliche Funktion als Controller der Einheitlichkeit im Schulsystem, soll dennoch aber die Qualität von Schulen und Unterricht sicherstellen.“<sup>45</sup> Eine gestiegene Gestaltungsautonomie von Schulen ist eine sinnvolle Antwort auf die neuen Anforderungen, die heute im Zuge der Rücknahme von Zentralisierung an Schulen gestellt werden. Die Eigenverantwortliche Schule ist mit Übernahme von mehr Verantwortung verbunden und braucht entsprechende Rahmenbedingungen.

Die Organisation Schule erhält unter dem Vorzeichen der Eigenverantwortlichen Schule größere Entscheidungs-, Verantwortungs- und Gestaltungskompetenz.<sup>46</sup> Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Schulverwaltung den Schulen lediglich neue Aufgabenfelder zu delegiert. Vielmehr soll durch die Nachrangigkeit der nächsthöheren

---

<sup>42</sup> Vgl. Kieser, Alfred, Walgenbach, Peter (2007): Organisation. Stuttgart, Seite 438.

<sup>43</sup> Vgl. Gördel, Bettina-Maria (2017): Neue Steuerung und ihre Konsequenzen für die Landesschulverwaltungen. Bad Heilbrunn, Seite 34.

<sup>44</sup> Brockmeyer, Reiner (1998): Länderbericht Deutschland, in: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.) (1998): Schulleitung und Schulaufsicht: neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. Wien, Seite 125.

<sup>45</sup> Schratz, Michael (1998): Neue Rolle und Aufgaben für Schulleitung und Aufsicht, in: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.) (1998): Schulleitung und Schulaufsicht: neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. Wien, Seite 97.

<sup>46</sup> Vgl. Gördel, Bettina-Maria (2017): Neue Steuerung und ihre Konsequenzen für die Landesschulverwaltungen. Bad Heilbrunn, Seite 13.

Ebene -in Gestalt der Behörde - ein Vorrecht der unteren Ebene (Schule) ermöglicht und geschaffen werden...[Diesem] Subsidiaritätsprinzip gemäß sollen [...] Entscheidungen so nah wie möglich bei der Ebene getroffen werde, wo ihre Verknüpfung mit dem pädagogisch-erzieherischem Moment direkt erfahren wird und wo auch eventuelle Fehlentscheidungen relativ rasch korrigiert werden können.“<sup>47</sup> Da diese neuen Aufgaben Sach- und Fachwissen voraussetzt, das nicht unbedingt in der klassischen Lehramtsausbildung bedient wurde (und immer noch nicht wird), erwächst hieraus ein gesteigerter Beratungsbedarf der Einzelschulen. Dies hat wiederum Auswirkungen auf die Schulbehörde, die dieser Anforderung im Zuge der Kompetenzverlagerung gerecht werden muss.

Neue Steuerungsstrukturen und erweiterte Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume sind noch kein Garant für das Gelingen einer Bildungsreform. Hinzukommen muss bei allen Beteiligten, insbesondere bei der Schulaufsicht, ein neues Selbstverständnis. Die Schulverwaltung muss sich deshalb zukünftig als Dienstleister sehen und die Einzelschulen und deren pädagogische Qualität in das Zentrum ihrer Arbeit stellen.<sup>48</sup>

Bezog sich die traditionelle Rolle der Schulaufsicht auf die Inspektion von Einzelunterricht und individuellen Lehrkräften über die Kriterien Kontrolle und Intervention, Sanktion und Hierarchie, wird diesem alten Inspektionsmodell heute das Bild der Unterstützerin und Beraterin zur Seite gestellt. Dieses Selbstverständnis setzt auf Dialog und Entwicklung. Die Zielgruppe bleibt die einzelne Lehrkraft, ergänzt jedoch durch die Schule als lernende und sich entwickelnde Organisation.<sup>49</sup>

Dieser Wandel ist jedoch nicht frei von Friktionen. Gemäß Artikel 7 GG steht das gesamte Schulwesen unter Aufsicht des Staates. (Auf die Übertragung der Bildungshoheit auf die einzelnen Bundesländer wurde bereits hingewiesen.) Artikel 72 GG verpflichtet die Bundesländer die Gleichwertigkeit und Vergleichbarkeit des schulischen Bildungsangebots zu sichern. Ähnlich in anderen Bundesländern regelt das niedersächsische Schulgesetz die Zuständigkeiten der Schulbehörden und damit auch der Schulaufsicht. In Paragraph 120 Absatz 2 Satz 1 heißt es hierzu, die

---

<sup>47</sup>Hutmacher, Walo (1998): Strategien der Systemsteuerung. Von der Systemexpansion zum Systemumbau, in: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.) (1998): Schulleitung und Schulaufsicht: neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. Wien, Seite 78.

<sup>48</sup> Brockmeyer, Reiner (1998): Länderbericht Deutschland, in: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.) (1998): Schulleitung und Schulaufsicht: neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. Wien, Seite 128.

<sup>49</sup> Vgl. Rauch, Franz (1998): Trends im Rollenbild und in den Aufgaben von Schulleitung und Schullaufsicht in einer sich dynamisch entwickelnden Gesellschaft, in: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.) (1998): Schulleitung und Schulaufsicht: neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. Wien, Seite 294.

Schulaufsicht habe darauf hinzuarbeiten, dass das Schulwesen den geltenden Vorschriften entspricht. Die klassische Schulinspektion hat damit unter Berufung auf Schulgesetz und Grundgesetz die Legitimation, ihre Arbeit ohne vorherige Zustimmung der Schule zu verrichten, indem eine Schule nach vorgegebenem Raster im Sinne der Vergleichbarkeit beurteilt wird. Dies läuft jedoch dem Dienstleistungscharakter der Beraterin und Unterstützerin diametral entgegen.

Beratung setzt sowohl ein Beratungsbedürfnis als auch eine –bereitschaft beim Klienten voraus. Sie ist zugeschnitten auf ganz spezifische und aktuelle Lagen von Einzelnen, seien es Individuen oder soziale Systeme wie Schulen. Zusätzlich ist Beratung ein kreativer und in Grenzen daher einzigartiger Prozess. Im Gegensatz zur Fortbildung oder Belehrung kann sie nicht verordnet oder an die Schule herangetragen werden, sondern ergibt sich aus gemeinsamen Entscheidungen im Hinblick auf aktuelle Probleme und Anforderungen vor Ort. Außerdem ist Beratung abhängig von einer symmetrischen Kommunikationsform, in der mehr ziel- als hierarchiebewusst kommuniziert wird.<sup>50</sup>In diesem Licht wird das Spannungsfeld zwischen dem alten und dem neuen Tätigkeitsfeld der Schulaufsicht/Schulbehörde offenbar, das sich in der rigiden Definition von klassischer Steuerung und dem dialogischem Beratungsverständnis ansiedelt.

Resümierend lässt sich festhalten, dass ein nachhaltiger Systemwandel einer Verbesserung der externen als auch internen Kommunikation ebenso bedarf wie der Verringerung des Verwaltungsaufwandes. Diesem Credo folgend, hat sich eine Mehrheit der Bundesländer, die sich Ende der 1990er Jahre auf den Reformweg begaben, für einen Wegfall von Hierarchiestufen entschieden. Bei den Schulverwaltungen zeichnete sich in diesem Zusammenhang in der Regel eine Vergrößerung der Region je Schulamt aufgrund einer Schließung oder Zusammenlegung von Verwaltungsdependancen ab.<sup>51</sup>

### **3 Die Operativebene –die Schulaufsicht in Niedersachsen**

Nachdem die vorherigen Ausführungen theoretisch und pauschal öffentliche Schulverwaltungen und deren Aufbau im Bund thematisierten, geht dieses Kapitel auf die Situation und Reformbemühungen in Niedersachsen ein. Der Autor bezieht sich zu einem Großteil auf behördeninterne Rundschreiben, Leitfäden sowie andere Verlautbarungen des Niedersächsischen Kultusministeriums (MK) sowie der

---

<sup>50</sup>Vgl. Rosenbusch, Heinz (1994): Lehrer und Schülerräte. Ein strukturell gestörtes Verhältnis. Berichte und organisationspädagogische Alternativen zur Traditionellen Schulaufsicht, in: Liedke, Max (Hrsg.): „Erziehung, Unterricht, Schule“ in Verbindungen mit dem BLLV. Bad Heilbrunn/Obb, Seite 59.

<sup>51</sup> Vgl. Brockmeyer, Reiner (1998): Länderbericht Deutschland, in: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.) (1998): Schulleitung und Schulaufsicht: neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. Wien, Seite 127.

Niedersächsischen Landesschulbehörde (NLSchB) selbst. Es soll versucht werden, anhand dieser Materialien eine Reformbewegung und ihr Momentum in Niedersachsen nachzuzeichnen.

Betrachtet man den Stand der Verwaltungsreformen in den einzelnen Bundesländern um die Jahrtausendwende herum, so zeichnen sich unterschiedliche Stadien der Entwicklung ab. Während in einigen Schulverwaltungen schon neue Formen der Steuerung erprobt werden, die sich mehr oder weniger an den oben beschriebenen Ansätzen ausrichten– unter anderem sind hier Berlin, Bremen, Hessen und Niedersachsen zu nennen-, befinden sich andere Bundesländer – hierzu zählen von allem Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt – noch zum Teil in der Diskussions-, Konzeptions-, oder Planungsphase.<sup>52</sup>

#### 3.1 Reform der Niedersächsischen Schulaufsicht

Auf Niedersachsen bezogen ergibt sich ein progressiveres Bild. Im Jahr 2007 positioniert sich Peter Bräth (bis 2013 Referatsleiter Abteilung Schulrecht im MK) zu den Aufgaben der Schulaufsicht. (Dem vorangegangen wurde zwei Jahre zuvor die Struktur der niedersächsischen Schulverwaltung geändert: Die bis dato existierenden Bezirksregierungen wurden in Landesschulbehördenstrukturen umorganisiert und die Schulaufsicht letztlich zum 01.01.2011 in Niedersächsische Landesschulbehörde (NLSchB) umbenannt. Dass es sich hierbei um einen kalkulierten Schritt handelt, bezeugt die Kabinettsvorlage des MK, in der es heißt. „Mit Änderung der Bezeichnung soll die Neuaufstellung der Behörde gekennzeichnet werden.“<sup>53</sup>) In dem Artikel der Zeitung Schulverwaltung Niedersachsen, zu deren Herausgebern auch der jetzige Präsident der NLSchB Ulrich Dempwolf (seit 2010) zählt, ist der Ausgangspunkt eines systemischen Umdenkens nachweisbar. Auf der einen Seite wird die klassische Arbeit der Schulaufsicht hervorgehoben. So wird eindeutig die Fachaufsicht, Dienstaufsicht und Rechtsaufsicht der Arbeit unter Zuhilfenahme der Überwachung in den Fokus der Behörde gestellt. Auf der anderen Seite heißt es jedoch ebenso, dass die Arbeit der Schulaufsicht nicht in der bisherigen Form organisiert bleiben muss.<sup>54</sup> Es heißt weiter: „[Also] muss ein bisher vorherrschendes zentral-hierarchisches Führungs- und Steuerungssystem verändert werden. Konkret bedeutet dies:

---

<sup>52</sup> Vgl. Brockmeyer, Reiner (1998): Länderbericht Deutschland, in: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.) (1998): Schulleitung und Schulaufsicht: neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. Wien, Seite 126.

<sup>53</sup> Niedersächsischen Kultusministeriums (2010): Kabinettsvorlage des Niedersächsischen Kultusministeriums vom 04.06.2010. Hannover, Seite 2.

<sup>54</sup> Vgl. Bräth, Peter (2007): Staatliche Verantwortung für eigenverantwortliche Schulen, Künftige Aufgaben von Schulaufsicht, in: Hoffmeister, Heiner, Dempwolf, Ulrich, Ricklick, Elke (Hrsg.): Schulverwaltung Niedersachsen, Heft 11/2007, Köln, Seite 308.

- Entscheidungen delegieren (Stärkung der Eigenständigkeit vor Ort)  
[...]
- Selbststeuerung von Organisationseinheiten fördern (kurze Entscheidungswege schnell und unbürokratisch, schnelles und flexibles Reagieren)  
[...]
- Regelungsdichte und zentrale Steuerung reduzieren.<sup>55</sup>

Deutlich werden bereits durch diese Stichworte die zuvor dargelegten Aspekte der Dezentralisierung, der Eigenverantwortlichen Schule sowie eine Abkehr von der strikten Ein-Linienorganisation.

Diese Ansätze eines Umdenkens werden von der damaligen Kulturministerin Frau Heister-Neumann aufgegriffen und als Vorgesetzte der oberen Verwaltung (MK) an die untere Verwaltung (Landesschulbehörde) gegeben und damit mit Erlasscharakter kodifiziert. Frau Heister-Neumann stimmt mit Bräth überein, dass die Aufgaben der Schulaufsicht auf den Gebieten der Fachaufsicht, Rechtsaufsicht und Dienstaufsicht liegen und schreibt weiter, dass diese Elemente bei der Behörde bleiben.<sup>56</sup> (Dies wohl nicht zuletzt, um sicherzustellen, dass das Land Niedersachsen die im Grundgesetz festgelegten Anforderungen der Länder an die Bildungspolitik zur Aufsicht über die Schulen erfüllt.) Abgesehen von diesen klassischen – und unstrittigen - Aufgaben der Landesschulbehörde geht die Ministerin aber auf den Reformgedanken weiter ein, indem sie schreibt, dass „Gleichzeitig mit der Neuaufstellung der Landesschulbehörde [...] das innere Organisationsgefüge, die Veröffentlichungsformen und die Zugangswege zu den Unterstützungsangeboten neu gestaltet [werden].“<sup>57</sup>

In Anbetracht der Änderung des inneren Organisationsgefüges legt Frau Heister-Neumann dar, dass auch den Elementen der Stärkung der mittleren Hierarchieebene (Übertragung von dienstrechtlichen Befugnissen auf die Ebene der Landesschulbehörde) sowie der erhöhten Beratungstätigkeit aller Behördenteile (Beratungs- und Unterstützungsleistungen in der täglichen mündlichen sowie schriftlichen Kommunikation) den Schulen gegenüber im Zuge der erhöhten Autonomisierung der Einzelschule Rechnung getragen werden sollen.<sup>58</sup> In diesem

---

<sup>55</sup>Bräth, Peter (2007): Staatliche Verantwortung für eigenverantwortliche Schulen, Künftige Aufgaben von Schulaufsicht, in: Hoffmeister, Heiner, Dempwolf, Ulrich, Ricklick, Elke (Hrsg.): Schulverwaltung Niedersachsen, Heft 11/2007, Köln, Seite 308f.

<sup>56</sup> Vgl. Niedersächsisches Kultusministerium, Heister-Neumann, Elisabeth (2010): Rundschreiben des Kultusministeriums vom 10.01.2010. Hannover, Seite 1.

<sup>57</sup> Ebenda, Seite 3.

<sup>58</sup> Vgl. ebenda, Seite 2f.

Kontext spricht erstmalig ein Mitglied der niedersächsischen Landesregierung von der Einführung einer „Dienstleitungsbehörde“<sup>59</sup>.

Zum Ende der Verlautbarungen findet Erwähnung, dass eine Schließung von mehreren Außenstellen und allgemeine Konsolidierung auf vier Regionalabteilungen vorkonzeptioniert wird, „wenn durch die Bündelung an einem Standort Effektivitäts- und Effizienzgewinne entstehen.“<sup>60</sup><sup>61</sup>

Diese insgesamt noch unkonkreten Umstrukturierungsgedanken des Kultusministeriums vom Januar 2010, durchliefen in den folgenden vier Monaten verschiedene Ebenen und schlugen sich im Mai 2010 in den Leitthesen zur Neuausrichtung der Landesschulbehörde Niedersachsens ihres Präsidenten Ulrich Dempwolf nieder. Hier wird in den ersten Zeilen der Reformwille bekräftigt, indem es heißt, „wie die Schule kennt die Landesschulbehörde keinen Stillstand“<sup>62</sup>. Die Akzeptanz und Partizipation werden als Basis des Veränderungsprozesses hervorgehoben und es wird betont, dass im Rahmen einer verbesserten Gesamtkommunikation „[j]ede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter die Möglichkeit [erhält], gute Anregungen und Ideen in den Veränderungsprozess einzubringen“<sup>63</sup>. Auch hier wird das neue Selbstverständnis der Behörde als „modernes Dienstleistungsunternehmen“<sup>64</sup> betont und eine „Erhöhung der Qualität kundenorientierter Dienstleistungen, gute Zusammenarbeit, kreativer Austausch und konstruktive Kritik nach innen“<sup>65</sup> gefordert.

Bereits einen Monat später (Juni 2010) konkretisiert sich die Reformbewegung in der Kabinettsvorlage des Niedersächsischen Kultusministeriums (MK) weiter. Dort wird explizit auf die Aspekte der Eigenverantwortlichen Schule ebenso eingegangen wie auf die Kompetenzverteilung zwischen dem MK und der Landesschulbehörde. Andere Aspekte beinhalten den regionalen Neuzuschnitt der Verwaltungsbezirke. Obgleich diese Strukturänderung eine Kompetenzmehrung der Landesschulbehörde mit sich brachte, wird ebenso auf die Kompetenz des MK verwiesen, die NLSchB zentral auszurichten. Fern stellt die Vorlage fest, dass „eine zentralisierte Aufgabenwahrnehmung der NLSchB allein nicht genügt, die an eine Schulbehörde in einem Flächenland gestellt werden. Die organisatorische Neugestaltung der NLSchB

---

<sup>59</sup> Ebenda, Seite 1.

<sup>60</sup> Niedersächsisches Kultusministerium, Heister-Neumann, Elisabeth (2010): Rundschreiben des Kultusministeriums vom 10.01.2010. Hannover, Seite 9.

<sup>61</sup> Im Jahr 2009 verfügt die Schulverwaltung im Flächenland Niedersachsen über 4 Zweigstellen mit insgesamt 25 untergliederten Außenstellen.

<sup>62</sup> Niedersächsische Landesschulbehörde, Dempwolf, Ulrich (2010): Leitthesen zur Neuausrichtung der Landesschulbehörde, Impulsvortrag des Präsidenten anlässlich der Auftaktveranstaltung am 17.05.2010. Lüneburg, Seite 1.

<sup>63</sup> Ebenda, Seite 2.

<sup>64</sup> Ebenda, Seite 2.

<sup>65</sup> Ebenda, Seite 2.

wird daher den notwendigen Ausgleich zwischen ortsnahen Entscheidungserfordernissen und einem zentralen Steuerungsinteresse verbessern und sie noch stärker als eine Dienstleistungsbehörde aufstellen.“<sup>66</sup>Zu den von Frau Heister-Neumann angekündigten Schließungen heißt es, dass 16 von insgesamt 25 unselbstständigen Außenstellen geschlossen werden. Die ehemaligen Bezirksregierungsstandorte (Lüneburg, Hannover, Braunschweig und Osnabrück) werden zu selbstständigeren Regionalabteilungen ausgebaut. Die neun verbleibenden Außenstellen werden an die jeweils ortsnahen Regionalabteilungen angegliedert.<sup>67</sup> Dem Thema der Eigenverantwortlichen Schule widmete sich eine eigens eingerichtete Arbeitsgruppe, die im Februar 2011 ihre Ergebnisse in einem Positionspapier zusammenfasst. (Das Arbeiten in Projekt- und Arbeitsgruppen wurde im Jahr 2010 eingeführt. Binnen acht Jahren wurden 47 temporäre Projekt- und Arbeitsgruppenkonstituiert.) In diesem Papier wird die Einführung der Eigenverantwortlichen Schule als grundlegender und tiefgreifender Veränderungsprozess definiert, der die Einzelschule zu einer nachhaltigen Qualitätsentwicklung – und Sicherung führen soll.<sup>68</sup>

Durch den vollzogenen Paradigmenwechsel können alle Maßnahmen zur Schulentwicklung ausgehend von Bildungsstandards, Kerncurricula und gesetzlichen Vorgaben des Landes in besonderer Weise auf die spezifischen Bedürfnisse und Gegebenheiten der Einzelschule und der regionalen Bildungsentwicklung abgestimmt werden. Darüber hinaus soll eine schulintern motivierte Schulentwicklung mehr Effizienz und Effektivität als eine Steuerung der Schule von außen garantieren.<sup>69</sup>

Die durch die Eigenverantwortliche Schule geschaffenen und erweiterten Kompetenzen und Gestaltungsspielräume für die Einzelschule schließen dabei die Steuerungs- und Entwicklungsbereiche wie beispielsweise die Organisations-, Personal- sowie Unterrichtsentwicklung ein. Das bedeutet andererseits aber auch eine gesteigerte Rechenschaftspflicht. Die gewonnenen Spielräume kreieren einen gewissen Mehraufwand bezüglich Verwaltung und Wissensstand. (Dies hat die NLSchB antizipiert und das Instrument der Beratung und Unterstützung (B&U) ins Leben gerufen, dem sich das nächste Unterkapitel widmet.)

---

<sup>66</sup> Niedersächsischen Kultusministeriums (Hrsg.) (2010): Kabinettsvorlage des Niedersächsischen Kultusministeriums vom 04.06.2010. Hannover, Seite 3.

<sup>67</sup> Vgl. ebenda, Seite 9f.

<sup>68</sup> Vgl. Niedersächsische Landesschulbehörde (Hrsg.) (2011): Eigenverantwortliche Schule und Schulaufsicht. Positionspapier einer vom Präsidenten beauftragten Arbeitsgruppe der NLSchB. Lüneburg, Seite 1.

<sup>69</sup> Ebenda, Seite 1.

Ein weiteres neues Element auf Ebene der NLSchB besteht in einem Beschwerdemanagement, welches es den Klienten (Schulen oder Funktionsträgern) ermöglichen soll, direkter kritische Rückmeldungen zu geben. Um einen geschützten, angstfreien Raum zu etablieren, wurde ein Gesamtsystem konzipiert, das die benutzende Person vor Repressionen schützen soll. Unter anderem besteht die Möglichkeit, die Beschwerde anonym zu behandeln. Hierzu wurde ein niederschwelliges Angebot erstellt. Die Äußerung einer Beschwerde kann sowohl online, per E-Mail oder auch telefonisch erfolgen. Der Leitfaden normiert den Umgang mit Beschwerden und stellt der schulfachlichen Dezernentenebene ein Gremium zur Seite. Zur Prüfung und Bearbeitung der Beschwerde steht eine Beschwerdestelle zur Verfügung, die aus der zuständigen schulfachlichen Dezernentin/ dem schulfachlichen Dezernenten, einer Schulpsychologin/ einem Schulpsychologen und einer Juristin/ einem Juristen besteht.<sup>70</sup>

#### 3.1.1 Beratung und Unterstützung (B&U) als Instrument der Schulbehörde

Das B&U-Werkzeug ging aus einer im Jahr 2010 einberufenen Projektgruppe der NLSchB hervor, die sich dezernats- und regionalabteilungsübergreifend zusammensetzte und sich bis 2011 zur Konzeptionierung und Etablierung des B&U Mechanismus traf.

Das Funktionieren und eine Inanspruchnahme eines Beratungs- und Unterstützungsmechanismus ist im Rahmen der Eigenverantwortlichen Schule an eine Reihe von Bedingungen geknüpft. „Nur wenn die Einzelschule ihre Gestaltungsverantwortung tatsächlich wahrnehmen will und dazu in der Lage ist, ist der Übergang zu einem neuen Steuerungssystem gerechtfertigt.“<sup>71</sup>(Zu diesem Zeitpunkt sei vorausgeschickt, dass die Einführung der Eigenverantwortlichen Schule eine Ministerialentscheidung aus dem Jahr 2007 war und die Einzelschule diesen Beschluss umzusetzen hatten.) Wie in Kapitel 2.2 beginnend erwähnt, kreiert Wandel immer eine Form von Perturbation; so auch auf Schulebene. So ist es nicht verwunderlich, dass soziale Systeme nach einer gewissen Verlässlichkeit in der Stoßrichtung einer solchen Reformbewegung suchen.„Sicherheit kann in einem so tiefgreifenden [...] Umstellungsprozess nur gewonnen werden, wenn für eine Entwicklungszeit von zehn bis fünfzehn Jahren die Stützsysteme (Fortbildung,

---

<sup>70</sup> Vgl. Niedersächsische Landesschulbehörde (Hrsg.) (2018): Leitfaden Beschwerdemanagement vom 09.03.2018. Lüneburg, Seite 3-6.

<sup>71</sup> Brockmeyer, Reiner (1998): Länderbericht Deutschland, in: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.) (1998): Schulleitung und Schulaufsicht: neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. Wien, Seite 125.

Beratung, usw.) in ihrem Aufgabenverständnis auf die neue Situation eingestellt und aktiv in den Entwicklungsprozess eingebunden werden.“<sup>72</sup>

Weitere Voraussetzungen für das Gelingen einer Beratungs- und Unterstützungstätigkeit der Behörde gegenüber den Schulen ist eine geänderte Kommunikationsstruktur der Behörde nach außen.

Nicht mehr eine Atmosphäre von Hierarchie, Weisung und Genehmigung sollen das Verhalten der Beteiligten und Betroffenen zueinander bestimmen, sondern vielmehr eine Unterstützung, Beratung und Überzeugung. Hierfür ist eine grundlegend andere Kommunikationssituation zu schaffen. Darüber hinaus sind Deregulierung, Vereinfachung der Verfahrensabläufe und Entscheidungsprozesse sowie die Konzentration der Verantwortung dort, wo Entscheidungen wirksam werden, notwendige Folgen dieses Prozesses.<sup>73</sup>

Aus dem Beratungs- und Unterstützungsangebot und der Eigenverantwortlichen Schule heraus ergibt sich mit Blick auf die Intervention in Schulen eine nur noch subsidiäre Stellung der Landesschulbehörde. Verbunden ist jedoch die Notwendigkeit, dass die Schulen in die Lage versetzt werden, eigenverantwortlich zu handeln. „Diese Veränderungen wirken sich auf die Schulaufsicht und die Schulverwaltung aus. Schulaufsicht ist neu zu definieren ohne sie aufzugeben, und eigenverantwortliche Schulen brauchen Dienstleister, die sie in ihren Erziehungs- und Entwicklungsprozessen beraten und unterstützen.“<sup>74</sup> Wie mit der Eigenverantwortlichen Schule ist auch eine stetig konkreter werdende Perspektive der Behörden (untere sowie obere Behörde) nachweisbar. Im Jahr 2010 heißt es in der Kabinettsvorlage des MK zum Thema B&U: „Zu den Aufgaben der Schulbehörde gehört die Gewährleistung von Beratung und Unterstützung der Schulen gem. § 120a NSchG. Mit der Neuausrichtung der NLSchB soll die Steuerung der Beratung und Unterstützung neu gestaltet werden.“<sup>75</sup>

Die enge Verzahnung der Reformbereiche Eigenverantwortliche Schule sowie B&U wird im Februar 2011 durch das Positionspapier der vom Präsidenten beauftragten Arbeitsgruppe Eigenverantwortliche Schule und Schulaufsicht offiziell eingeräumt. Es wird aufgrund der zunehmenden Steuerungsanteile, die nunmehr bei der Einzelschule liegen, gefordert, dass „[d]ie Schulaufsicht [...] in verstärktem Maße beratende und

---

<sup>72</sup> Ebenda, Seite 125.

<sup>73</sup> Vgl. Bräth, Peter (2007): Staatliche Verantwortung für eigenverantwortliche Schulen, Künftige Aufgaben von Schulaufsicht, in: Hoffmeister, Heiner, Dempwolf, Ulrich, Ricklick, Elke (Hrsg.): Schulverwaltung Niedersachsen, Heft 11/2007, Köln, Seite 309.

<sup>74</sup> Ebenda, Seite 311.

<sup>75</sup> Niedersächsisches Kultusministeriums (2010): Kabinettsvorlage des Niedersächsischen Kultusministeriums vom 04.06.2010. Hannover, Seite 5.

unterstützende Aufgaben wahrnimmt und sich primär als Dienstleister für die Schulen verstehen [muss]“<sup>76</sup>.

In der beruflichen Praxis bedeutet dies konkret, dass das Dezernat S (Service) personell und materiell besser ausgestattet wurde, um eine bessere Erreichbarkeit der Landesschulbehörde für ihre Klienten zu generieren. Ebenfalls wurden die Bereiche Schulentwicklungsqualität und Unterrichtsentwicklung geschaffen. Auch die Position und Funktion des Autors wurde im Zuge dieser Reform eingerichtet.<sup>77</sup>

Als Zwischenfazit für die Reform der niedersächsischen Bildungsverwaltung lässt sich für die behördliche Ebene festhalten, dass –auf Grundlage der zitierfähigen Veröffentlichungen des MK und der Behörde selbst – seit dem Anfang des neuen Jahrtausends ein grundlegender Reformkurs von der niedersächsischen Landesschulbehörde beschritten wird, der große Übereinstimmungen mit den in wissenschaftlichen Publikationen beschriebenen Voraussetzungen für eine Verwaltungsreform teilt. So weisen die Veröffentlichungen deutliche Anzeichen auf (die Aspekte der veränderten Nomenklatur, der verbesserten Kommunikation nach innen wie außen, die geänderten Strukturen, das Arbeiten in anlassgebunden Projekt- und Arbeitsgruppen, das geänderte Selbstverständnis und die allgemeine Dienstleistungsmentalität ebenso wie der generellen Verschlankung und die Existenz eines Beschwerdemanagements), dass eine Reform in der hinlänglichen Tiefe und Breite von der strategischen und operativen Ebene (MK und NLSchB) als nötig erachtet und angewiesen wurde.

Ob sich diese Verlautbaren in der intendierten Art und Weise im täglichen Umgang in der Behördenrealität bewahrheiten und welche Auswirkungen dies auf die Schulebene hat, soll in den nachfolgenden Kapiteln näher beleuchtet werden.

#### **4 Die Exekutiveebene - Einzelschulebene**

##### 4.1 Die Zufriedenheit von Lehrkräften mit ihrer beruflichen Tätigkeit

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts noch maßvoll vertreten, finden sich in den letzten Jahrzehnten keinerlei größere empirische Untersuchungen mehr, die sich umfassend mit Lehrpersonen an deutschen Schulen befassen. Dieser Zustand führt dazu, dass nur Sachlagen zwischen den 1960er und 1980er Jahren betrachtet werden. Aktuellere, breitere und für den westeuropäischen Kontext relevante Datenlagen wurden im größeren Umfang nur in Österreich in den letzten Jahrzehnten generiert (abgesehen von deutschen Einzelstudien), so dass die aktuellen Perspektiven nur aus Tendenzen stammen.

---

<sup>76</sup>Niedersächsische Landesschulbehörde (Hrsg.) (2011): Eigenverantwortliche Schule und Schulaufsicht. Positionspapier einer vom Präsidenten beauftragten Arbeitsgruppe der NLSchB. Lüneburg, Seite 2.

<sup>77</sup> Siehe Anmerkungen auf Seite 3.

Gaben 1967 im Rahmen einer Studie zur Lehrerzufriedenheit noch 55 Prozent der befragten Lehrkräfte an, unbedingt mit ihrem Beruf zufrieden zu sein<sup>78</sup>, ändert sich das Bild acht Jahre später deutlich. 1974 gaben nur noch 12 Prozent der Befragten an, sehr zufrieden in ihrem Beruf in der Schule zu sein.<sup>79</sup> Die abzuleitende Tendenz entspricht in etwa den Ergebnissen einer Studie, die in Österreich im Jahr 2000 durchgeführt wurde.<sup>80</sup>

Die überwiegende Mehrheit der Studien zwischen 1960 und 2006 kommt zu dem Schluss, dass das Umgehen mit jungen Menschen, die relative Selbstständigkeit innerhalb der beruflichen Tätigkeit als auch der Entscheidungs- und Kontrollspielraum als Hauptvorteile des Lehrberufs von den Lehrkräften anerkannt werden.<sup>81</sup> Hoffinger sieht sogar in der Möglichkeit, Arbeitsabläufe selbst bestimmen zu können eine Hauptdeterminante für die Lehrerzufriedenheit.<sup>82</sup> (Zur Selbstständigkeit der Lehrtätigkeit unter dem Begriff des Expertentums siehe auch Abschnitt 4.2.) Obgleich der Handlungsspielraum geschätzt wird, geben doch 85 Prozent der Befragten an, dass sie die mangelnde Unterstützung der Politik als belastend einstufen.<sup>83</sup> (Aufgrund der methodischen Anlage der forsa Umfrage und der Neuheit des niedersächsischen B&U Systems (siehe Abschnitt 3.1.1) liegen noch keine Erkenntnisse vor, in wie weit die Bemühungen der NLSchB zur Minderung dieser Ergebnisse beitragen konnten oder können.)

Wenngleich auch die Freiheit der individuellen Gestaltungsleistung für den eigenen Unterricht als Vorteil gesehen wird, gibt es ebenso Faktoren, die die Lehrtätigkeit in den Augen der Befragten mehr als nötig erschweren. „Der Bayerische Lehrer- und Lehrerinnenverband befragte 1972 1700 Lehrer nach besonderen Hemmnissen bzw. Erschwernissen des Berufsalltages. Dabei wurden die äußeren Arbeitsbedingungen wie zu große Klassen, Überforderung durch ständige Reformen, zu hohe Stundenbelastung und die Überforderung durch zu große Stofffülle am häufigsten angeführt.“<sup>84</sup> Diese mehr als drei Jahrzehnte zurückliegenden Befunde bestätigt die 2016 durchgeführte forsa Umfrage, die neben großen Klassen (59%) auch noch eine zunehmende Bürokratisierung (45%) und Angst vor Überforderung (21%) als

---

<sup>78</sup> Vgl. Merz, Jürgen (1979): Berufszufriedenheit von Lehrern. Eine empirische Untersuchung. Weinheim, Seite 57.

<sup>79</sup> Vgl. Uhr, Dieter, Uhr, Waltraud, Paul, Helmut (1974): Lehrer heute: Selbstverständnis, Image, Berufsbild. Eine Untersuchung bei Lehrern u. Eltern. Frankfurt, Seite 89.

<sup>80</sup> Vgl. Retzl, Martin (2010): Schule heute aus Sicht der Lehrerschaft. Saarbrücken, Seite 55.

<sup>81</sup> Vgl. ebenda, Seite 57.

<sup>82</sup> Vgl. Hofinger, Christoph et al. (2000): Lehrerin, Lehrer 2000. Arbeitszeit, Zufriedenheit Beanspruchung und Gesundheit der Lehrerinnen und Lehrer in Österreich. Wien, Seite 136.

<sup>83</sup> Vgl. forsa Politik- und Sozialforschung GmbH (Hrsg.) (2016): Zufriedenheit im Lehrberuf, Ergebnisse einer repräsentativen Lehrerbefragung, Berlin, Seite 18.

<sup>84</sup> Retzl, Martin (2010): Schule heute aus Sicht der Lehrerschaft. Saarbrücken, Seite 58.

Hemmnisse ausmacht. Nach einer Schulnote für die Schulpolitik ihres jeweiligen Bundeslandes befragt, gaben 38 Prozent der Befragten die Note ausreichend. Knapp jeder/jede Vierte (24 %) verlieh mit der Note mangelhaft seinem Unmut mit der Schulpolitik Ausdruck.<sup>85</sup>

Im selben Jahr (2016) führte die Kooperationsstelle Hochschulen und Gewerkschaften der Georg-August Universität Göttingen eine schulformübergreifende Arbeitszeitstudie für Lehrkräfte über einen Erhebungszeitraum von 51 Wochen durch. Die Ergebnisse legen offen, dass durchschnittlich und schulformübergreifend 16 Prozent aller niedersächsischer Lehrkräfte mehr als 48 Stunden pro Woche arbeiten<sup>86</sup> und Unterricht sowie Vorbereitung nur circa 50 Prozent der Arbeitszeit ausmachen<sup>87</sup>.

(Aus persönlicher Erfahrung eines Teilnehmers und Multiplikators dieser Studie, schlussfolgert der Autor, dass bei einer dauerhaften Belastung von über 40 Stunden pro Wochen unter gleicher Bezahlung und anderer gleichbleibender Faktoren im Vergleich zu weniger belasteten Kollegen die Zufriedenheit mit der beruflichen Tätigkeit Schaden nehmen kann.)

Ähnlich zweischneidig wie der Autonomiegrad lassen sich die Ergebnisse in Bezug auf die berufliche Entwicklung der Lehrkräfte werten. Systembedingt weisen Schulen in der Regel einen flacheren Grad an Hierarchisierung auf als zum Beispiel die ihnen vorgesetzten Schulbehörden (siehe hierzu sowohl Kapitel 2 als auch Abschnitt 4.2). Unter anderem führt dies zu dem wohlwollend betrachteten Gestaltungsspielraum für Lehrkräfte. Andererseits sind nur 28 Prozent der Teilnehmenden mit den existierenden Aufstiegs- und Entwicklungsmöglichkeiten als Lehrkraft zufrieden, wohingegen dieser Wert in der öffentlichen Verwaltung mit 47 Prozent deutlich höher ausfällt.<sup>88</sup>

#### 4.2 Expertentätigkeit des Lehrberufs in Abgrenzung zu anderen Professionen

In Kapitel 2 wurde die Wichtigkeit des Bürokratiemodells für den klassischen Verwaltungsapparat beleuchtet. Dieses Modell lässt sich aber nicht nur auf ganze soziale Systeme, sondern auch auf die Sphäre des Individuums anwenden. Webers Bürokratiemodell und der Taylorismus setzen sich zum Ziel, die Tätigkeiten eines Arbeitnehmers in möglichst kleine Einzelschritte zu zerlegen und sie durch detaillierte Regeln und Beschreibungen beliebig oft und personenunabhängig reproduzierbar zu

---

<sup>85</sup> Vgl. forsa Politik- und Sozialforschung GmbH (Hrsg.) (2016): Zufriedenheit im Lehrberuf, Ergebnisse einer repräsentativen Lehrerbefragung, Berlin, Seite 25-30.

<sup>86</sup> Vgl. Kooperationsstelle Hochschulen und Gewerkschaften der Georg-August-Universität Göttingen (Hrsg.) (2016): Niedersächsische Arbeitszeitstudie Lehrkräfte an öffentlichen Schulen 2015/2016, Ergebnisbericht, August 2016. Hannover, Seite 115.

<sup>87</sup> Vgl. ebenda, Seite 91.

<sup>88</sup> Vgl. Retzl, Martin (2010): Schule heute aus Sicht der Lehrerschaft. Saarbrücken, Seite 59.

machen. Dies hat zum Vorteil, dass jeder Arbeitsgang kontrollierbar (weil standardisiert und transparent) wird. Die Einrichtung von Arbeitsquoten sind als Maßstab für die Qualität der Arbeit nachvollziehbar. Eine Intervention in den Arbeitsprozess eines Angestellten durch den Dienstvorgesetzten ist in diesem System jederzeit möglich. Obgleich dieses Vorgehen für den Weisungsbefugten als erstrebenswert und vorteilhaft angesehen werden kann, ist es nicht für alle Tätigkeitsbereiche gleichermaßen anwendbar. Je höher der Grad an Komplexität der Tätigkeit, desto weniger standardisiert können kleinschrittige Kontrollen und die Reglementierung des Arbeitsplatzes und der auszuübenden Tätigkeit ausfallen. Einer angelernten Arbeitskraft an der Bandmontage kann eine engmaschige Kontrolle bei der Verrichtung der auszuführenden Tätigkeit helfen, ihre Effizienz und Effektivität zu steigern. In Berufszweigen, die eine lange, formale und hochqualifizierte Ausbildung durchlaufen, wirken sich diese Maßnahmen jedoch in der Regel eher hemmend aus.<sup>89</sup> Bei Ärzten, Juristen sowie Lehrern (und anderen) ist die Dichte an sich gegenseitig beeinflussenden sowie überlappenden Tätigkeiten derart hoch, dass man von sogenannten Expertentätigkeiten spricht. Diese Spartenberufe bedürfen einerseits eines erhöhten Handlungsspielraums, um ihre Tätigkeiten ausfüllen zu können, andererseits aber auch eines gewissen Maßes an Vertrauen ihres Arbeitgebers, die in sie gestellten Erwartungen pflichtgemäß, fach- sowie sachgerecht zu erfüllen. (Aufgrund der langen Vorbereitung auf die berufliche Tätigkeit kann ebenso unterstellt werden, dass ein Experte sich darüber im Klaren ist, welchen genauen Anforderungen sie oder er gerecht zu werden hat, wodurch eine engmaschige Kontrolle bereits aus diesem Grund obsolet erscheint.) Auf den schulischen Kontext bezogen, bedeutet dies, dass Schule als Struktur eher einen organisatorischen Rahmen als ein Kontrollumfeld für Lehrkräfte darstellt und darstellen muss.<sup>90</sup>

Aufgrund dieser Zusammenhänge ist eine Schulleiterin oder ein Schulleiter im Vergleich zu einer anderen Führungsperson, die nicht mit Expertenberufen umgeben sind, im erhöhten Maße auf die Konsenswilligkeit der individuellen Lehrkräfte sowie von Gremien- und Konferenzbeschlüssen (zumindest teil-)abhängig. (Hieraus wird schnell ersichtlich, wie wichtig die Haltung, das heißt geteilte und verinnerlichte Werte

---

<sup>89</sup> Vgl. Preisendörfer, Peter (2016): Organisationssoziologie. Grundlagen, Theorien und Problemstellungen. Wiesbaden, Seite 51-55.

<sup>90</sup> Dies wird durch die rechtliche Sonderstellung der Lehrkraft gegenüber der Schulleitung weiter verstärkt. Beispielsweise ist es der Schulleiterin oder dem Schulleiter nicht möglich, auf die methodischen Vorgänge des Unterrichts oder die Notengebung direkten Einfluss zu nehmen. Dies ergibt sich im Zusammenspiel von pädagogischer Verantwortung und pädagogischer Freiheit der Lehrkraft. Siehe hierfür auch Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG).

und ein gemeinsames Leitbild für das erfolgreiche Führen und Entwickeln einer Schule sind [siehe hierzu auch Abschnitt 5.1.2.]

Für die innere Organisationsstruktur einer Schule bedeutet die Existenz von Experten, dass– im Unterschied zur ausdifferenzierten Hierarchisierung in der Behörde– eine recht flache Hierarchiearchitektur existiert.<sup>91</sup>

Aus dem Expertentum und der daraus erwachsenen Selbstständigkeit der Tätigkeit der Lehrperson entwickelt sich geradezu automatisch ein gewisses gesellschaftliches Maß an Verdacht und Argwohn dem Experten gegenüber. In der Privatwirtschaft nicht weiter thematisiert, wird der Lehrerberuf oft voreingenommen betrachtet. Ein mögliches Erklärungsmuster für die gesellschaftliche Geringschätzung des Lehrberufs kann aus den oben erwähnten Aspekten subsummiert werden. „Ein Lehrer wird nicht wertgeschätzt, weil er aus Sicht der Warenproduzenten nichts Brauchbares produziert.“<sup>92</sup>(Dieses Zitat muss einer kritischen Anmerkung unterzogen werden: Adorno zielt lediglich darauf ab, dass Lehrkräfte keine Quoten zur Produktion von standardisierten Erzeugnissen erfüllen.)

Obgleich aus den gemachten Ausführungen eine Rechtfertigung erwächst, warum sich die Lehrtätigkeit notwendigerweise von anderen Berufen zu unterscheiden hat und somit auch ein anderer als der privatwirtschaftlicher Maßstab bei der Bewertung der Qualität der geleisteten Arbeit angelegt werden müsste, ist doch eine Veränderung der behördlichen Wahrnehmung auf diese Tatsache erkennbar. „Liest man Texte zum neuen Arbeitsplatz Schule, so scheint es, als versuche man, den „Makel“, der dem Lehrerberuf in der durch Warenproduktion bestimmten Gesellschaft von Anfang an anhaftete, dadurch zu überwinden, dass man den Lehrer zumindest terminologisch als einen der Wirtschaftswelt zugehörigen Teil dieser Gesellschaft [...] ansieht.“<sup>93</sup>Diese These wird auch durch die veröffentlichten Verlautbarungen und internen Rundschreiben der NLSchB gestützt (siehe hierzu auch Kapitel 3.1).

## 5 Schulbehörde und Schule – eine Ambivalenz?!

### 5.1 Die Schulleitung als Bindeglied von Schule zu Behörde

Wie in jedem Reformprozess müssen sich die Beteiligten darauf einstellen, dass sie möglicherweise zukünftig einen anderen Zugang und Umgang mit dem Gegenüber zu pflegen haben als in der Vergangenheit gewohnt, da alte Strukturen durch

---

<sup>91</sup> Vgl. Müller-Böling, Detlef (1997): Zur Organisationsstruktur von Universitäten, in: Die Betriebswirtschaft, 57. Jg. Stuttgart, Seite 611-613.

<sup>92</sup> Adorno, Theodor (1965): Tabus über den Lehrerberuf, in: Theodor Adorno (Hrsg.) (1975): Erziehung zur Mündigkeit. Frankfurt/Main, Seite 72 und 83.

<sup>93</sup> Ladenthin, Volker (1998): Der Lehrer. Vom Grund der Bildung her Betrachtet, in: Wenger-Hadwig Angelika (Hrsg.): Der Lehrer – Hoffnungsträger oder Prügelknabe der Gesellschaft. Innsbruck, Seite 27.

Reformbewegungen absichtlich oder auch nur als Nebeneffekt konterkariert werden. Dies trifft auch auf das Zusammenspiel von Schulverwaltung/Schulaufsicht und Schule zu. Weiter verkompliziert sich die Ausgangslage, da sich beide Systeme nicht nur zu einander neu aufzustellen haben, sondern sich auch mit internen Wandelprozessen konfrontiert sehen. Eine besonders herausfordernde Lage nimmt die Beratungstätigkeit ein.

Während die schulformbezogene Fachberatung und Fachmoderation auch der Implementation beziehungsweise Initiation neuer Vorhaben seitens der strategischen Ebene (MK) oder gegebenenfalls auch der Landesschulbehörde dient, steuert die Eigenverantwortliche Schule den Beratungs- und Unterstützungsbedarf mit Bezug auf die Beratung für Schulentwicklung und Unterrichtsqualität größtenteils selbst.<sup>94</sup> Dieses ambivalente Verhältnis zwischen Schule und NLSchB zieht sich ohne Klärung bis in die jüngste Vergangenheit der niedersächsischen Bildungspolitik und wird somit weiter verfestigt.

Die Verschmelzung von aufsichtlicher und beratender Tätigkeit wird vom Präsidenten der NLSchB 2011 erneut vorgetragen und somit weiter institutionalisiert. „Bei der Wahrnehmung der Dienstaufsicht und Fachaufsicht muss somit § 32 NSchG als Maßstab und Leitbild für eine dienstleistungsorientierte Haltung in der Schulaufsicht gelten, ohne dass dadurch die Interventionsrechte des Staates als „ultimaratio“ vernachlässigt werden.“<sup>95</sup> Wie diese Pattsituation Auflösung findet, bleibt jedoch auch von der strategischen Ebene (NLSchB) unbeantwortet.

### 5.1.1 Die Leitungsrolle der Schulleitung

Paragraph 43 des niedersächsischen Schulgesetzes weist die Schulleiterin oder den Schulleiter als Person aus, die die Gesamtverantwortung für die Schule trägt. Hierzu zählen im Einzelnen die Qualitätssicherung und die Qualitätsentwicklung, ebenso wie die Leitung der Verwaltungsgeschäfte. Erwähnenswert erscheint, dass dieser Paragraph seit dem 3. März 1998 keine Änderung erfuhr und sich trotzdem das Aufgabenspektrum der Schulleiterin/ des Schulleiters änderte und sich deutlich diversifizierte.

Untersuchungen stützen die vorher nur vermutete Aussage, „dass es (fast) keine gute Schule ohne gute Schulleitung gibt.“<sup>96</sup> Komplexer, weil auch dem Zeitgeist und dem

---

<sup>94</sup> Vgl. Bade, Rolf (2009): Landesschulbehörde Niedersachsen- Konkretisierungen einer Neuausrichtung. Ergebnisse eines externen Gutachtens, in: Hoffmeister, Heiner, Dempwolf, Ulrich, Ricklick, Elke (Hrsg.): Schulverwaltung Niedersachsen, Heft 11/2007, Köln, Seite 331.

<sup>95</sup> Niedersächsische Landesschulbehörde (Hrsg.) (2011): Eigenverantwortliche Schule und Schulaufsicht. Positionspapier einer vom Präsidenten beauftragten Arbeitsgruppe der NLSchB. Lüneburg, Seite 2.

<sup>96</sup> Rolff, Hans-Günter (2016): Fünf Dekaden Schulreform und die Genese von Schulleitung, in: Rolff, Hans-Günter, Teichert, Jörg (Hrsg.): Schulleitung in der Wissensgesellschaft. Eine Publikation zum 10-jährigen Bestehen der Deutschen Akademie für Pädagogische Führungskräfte. Weinheim, Seite 34.

Aufgabenspektrum geschuldet, erweist sich die Frage nach dem, was gute Schulleiterinnen und Schulleiter ausmacht. In der Vergangenheit mag dieser Frage noch mit einer klaren Antwort zufriedenstellend beizukommen gewesen sein.

Als Schulleitung bewährte sich vorwiegend, wer ein guter „Befehlsempfänger“ und „-weitergeber“ mit dem Ziel einer reibungslosen Verwaltung der Schule war. Die Rahmenbedingungen einer zentral gesteuerten Schule waren klar strukturiert und über den Verordnungsweg „von oben nach unten“ reguliert. Daraus ergab sich [eine] hierarchische Pyramide, nach der SchulleiterInnen als „exekutiv“ bezeichnet werden kann, da es eine möglichst exakte Ausführung der vorgegebenen Gesetze zum Ziel der jeweiligen Maßnahmen setzt, welche von den LehrerInnen im Sinne eines fraktalen Systems befolgt und entsprechend an die SchülerInnen weitergereicht werden.<sup>97</sup>

Dieses Verständnis erscheint heutzutage jedoch nur noch ungenügend dem Prädikat guter Schulleitung zu entsprechen.

Gerade in Zeiten, in denen sich Leitung vermehrt auf das Gestalten denn auf das Verwalten fokussieren soll, erfährt Leitung eine Vielzahl von Erweiterungen. Dieses Verhältnis drückt sich in der Taxonomie der Begrifflichkeiten des Managens und des Leadership aus. Wie sich die Begriffe Managen und Leadership voneinander abgrenzen, ist Schwerpunkt des nächsten Abschnitts.

### 5.1.2 Leitungsrolle in Zeiten der Reform

Bereits an anderer Stelle wurde erwähnt, dass es nur begrenzt sinnvoll ist, betriebswirtschaftliche Maßstäbe an öffentliche Verwaltung und Schule anzulegen. Wie irreführend dieses Unterfangen ist, zeigt der Blick auf die Unterschiedlichkeit der Führung(-smöglichkeiten) zwischen öffentlicher Verwaltung und privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen.

So führen Schulleiterinnen und Schulleiter Personen, die im Großen einen ähnlichen Bildungshintergrund zueinander aufweisen, sich also erwerbsbiographisch nicht sonderlich voneinander unterscheiden. Die Lehrtätigkeit ist durch ihre komplexe Ausgestaltung als Expertentätigkeit definiert (siehe Abschnitt 4.2) und allein daher sind die in der Wirtschaft üblichen Kontroll- und Sanktionsvarianten nur unzureichend oder gar nicht anwendbar. Lehrkräfte sind im Vergleich zur freien Wirtschaft sehr standorttreu, was bedeutet, dass sie selten oder sogar nie andere Arbeitsgeber oder Schulen innerhalb ihrer Erwerbstätigkeit kennenlernen. Zusätzlich fällt auf, dass eine

---

<sup>97</sup>Schratz, Michael (1998): Neue Rolle und Aufgaben für Schulleitung und Aufsicht, in: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.) (1998): Schulleitung und Schulaufsicht: neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. Wien, Seite 93-94.

Lehrkraft für die Ergebnisse ihrer Tätigkeit weniger direkt und unmittelbar weder positiv noch negativ zur Verantwortung gezogen werden kann. Hinzu kommt, dass zu einem Arbeitnehmer in der freien Wirtschaft das Interesse einer Lehrkraft an der eigenen Karriere geringer ausfällt und die Akzeptanz der gleichen Bezahlung für teils unterschiedliche Tätigkeiten sehr viel höher ausgeprägt ist. All dies hat zur Konsequenz, dass ein guter Schulleiter/ eine gute Schulleiterin viel mehr kreatives Talent entwickeln muss, um seine Lehrkräfte zu motivieren, um Schulentwicklungsarbeit in Zeiten kleiner werdender Budgets leisten zu wollen.<sup>98</sup>

Ein Blick auf die heutigen Leitungsaufgaben verrät schnell, dass es mit der zuvor angeführten loyalen Umsetzung von Aufgabenstellungen seitens des Ministeriums/der Behörde nicht mehr getan ist. Zu den harten Aufgaben von Schulleitung zählen beispielsweise Aufgabenbereiche, die die Einführung der Eigenverantwortlichen Schule mit sich brachte. So liegt es in den Dienstaufgaben der Schulleiterin oder des Schulleiters ein Konzept für den Budgetierungsprozess der Schule zu erarbeiten. Ebenso muss das jährliche Budget erarbeitet und die tägliche Rechnungslegung überwacht werden. Zudem müssen gute Organisationsstrukturen sichergestellt und wirksame Arbeitsabläufe aufgebaut werden. Der Unterhalt des Schulgebäudes ist ebenso zu gewährleisten wie die Entwicklung eines internen Qualitätsmanagements. Dieses verlangt nach seiner Erstellung nicht nur eine konsequente Umsetzung, sondern auch seine ständige Fortentwicklung. Auch eine gezielte Zusammenarbeit mit der Schulverwaltung wird vorausgesetzt. Neben diesen harten Anforderungen existieren auch weichere Aufgaben. Dies betrifft zum Beispiel die Kommunikation der Schulleiterin/ des Schulleiters nach außen und innen. So muss das Schulprofil einer breiteren Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht werden. Dies kann auch Tätigkeiten umschließen, die eher der Tätigkeitsbeschreibung eines Lobbyisten entsprechen. Auch Eltern sowie Lehrkräfte müssen in einem internen Kommunikationskonzept Berücksichtigung finden. Einen wichtigen Teil der neuen, weichen Aufgaben stellt die Verantwortung für die Zielrichtung der Schule dar. Hier sollte eine Vision über die eigene Schule erst formuliert und kommuniziert sowie später reflektiert und möglicherweise an neue Begebenheiten angepasst werden, um Maßnahmen und Innovationen anzuregen. Dieser Prozess muss in das Schulleitbild und Schulprogramm eingefügt werden und im Optimalfall beide weiter stärken. Sind die Lehrkräfte von den Ideen ihrer Leitung überzeugt und motiviert, sind Initiativen des Kollegiums aufzufangen, nach ihrer Tragfähigkeit und Umsetzbarkeit zu beurteilen und

---

<sup>98</sup>Vgl. Kumpfert, Guy (2016) Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Leitung in Schule und Wirtschaft, in: Rolf, Hans-Günter, Teichert, Jörg (Hrsg.): Schulleitung in der Wissensgesellschaft. Eine Publikation zum 10-jährigen Bestehen der Deutschen Akademie für Pädagogische Führungskräfte. Weinheim. Seite 84-90.

gegebenenfalls zu unterstützen. Hierfür sind den Lehrkräften eventuell Ressourcen zuzuteilen, um die Initiative bei ihrer Umsetzung zu stützen.<sup>99</sup>

Allein diese unvollständige Liste, die nur schemenhaft das Aufgabenspektrum einer Schulleiterin/eines Schulleiters widerzugeben im Stande ist, vermag doch einen Einblick darin zu geben, dass die Tätigkeit der Schulleitung heutzutage eine zweigeteilte ist:

Die unter der Sammelbezeichnung der harten beziehungsweise weichen Aufgaben vorgestellten Aspekte unterscheiden sich in mehreren Merkmalen voneinander. Harte Aufgaben bestehen im Kern aus Anforderungen, die leicht quantifizierbar sind. So ist es leicht nachprüfbar, ob die Rechnungslegung einer Schule vorliegt und den üblichen buchhalterischen Grundsätzen entspricht. Diese eher klassischen Schulleitertätigkeiten lassen sich grob dem Managen zuordnen.

Im Gegensatz dazu stehen die weicheren Anforderungen. Die Kommunikation über eine Vision der Leitung über die Zukunft der Schule lässt sich wesentlich weniger einfach prüfen und nachweisen als eine Rechnungslegung für ein Haushaltsjahr. Hieran wird schnell ersichtlich, dass es ein anderes Set an Fertigkeiten verlangt, welches sich von dem des Managers unterscheidet. Für diese eher amorphen Bereiche hat sich der Leadership-Begriff durchgesetzt. Managen sowohl als auch Leadership sind Elemente von Führung. Zur allgemeinen Klarstellung der Begrifflichkeiten seien hier diese Teilaspekte von Führung (Managen und Leadership) einander gegenübergestellt.

Klassische Führung findet aus einer hierarchischen Struktur heraus statt und basiert auf einer höheren Position des Managers. Erfolge eines Managers werden daran gemessen, ob und in welcher Zeit eine Führungsperson in der Lage ist, richtige Antworten auf Problemstellungen zu geben. Die Kommunikation einer Führungsperson verläuft innerhalb dieses Settings direktiv und nach formalen Richtlinien.<sup>100</sup> So verlässt sich das Managen auf das Verwalten von bereits Bestehendem. Der Erfolg von Verwaltung misst sich daran, wie sehr es gelingt, eine vorgegebene Struktur oder einen vorgezeichneten Prozess originalgetreu abzubilden und zu imitieren. Daher wird der bestehende Status Quo als Maßstab für das Managen als unveränderlich akzeptiert. Die entscheidenden Fragestellungen beim Managen bestehen im Wie und Wann. Diese Elemente sind meist kurzfristig gelegt und der Ist-Stand kann leicht kontrolliert werden. Im Gegensatz zu diesen harten Kriterien verlangt Leadership eine

---

<sup>99</sup> Vgl. Dubs, Rolf (2011): Die teilautonome Schule, Ein Beitrag zu ihrer Ausgestaltung aus politischer, rechtlicher und schulischer Sicht. Scheßlitz, Seite 89f.

<sup>100</sup>Vgl. Nemerowicz, Gloria, Rosi, Eugene (1997): Education of Leadership and Social Responsibility. London, Seite 16.

andere Art der Führung. Um Entwicklungen durchzuführen oder deren Momentum zu unterstützen, bedarf es einer kreativen Schaffenskraft, die sich nicht auf einen Status Quo bezieht, sondern sich selbst erschafft. Voraussetzung hierfür ist ein Maß an Vertrauen in die Mitarbeiter, das langfristig eine Vision im Fokus hat. Leadership baut daher –anders als das Management- auf die kollegiale Beantwortung nach einem Was und einem Warum und ist dabei eher auf einen Soll-Zustand fokussiert.<sup>101</sup>

Ist Managen eher konzipiert als Fokussierung auf ein Spitzenamt in vorgesetzter Position, aus der Kontrolle stattfindet, legt Leadership seinen Fokus auf die Ebene der Mitarbeiter und die durchgängige Kommunikation zu allen beteiligten (Hierarchie-)Ebenen, um eine Begeisterung als Motor für eine Vision zu generieren.

Mit Nichten nur auf die Leitung einer Schule beschränkt, ist die Fähigkeit mit Hilfe von Kommunikation ein Kohärenzgefühl zu erzeugen von großer Wichtigkeit. (Auch wenn dies gerade im Hinblick auf die Ausgestaltung des Lehrerberufs als Expertentätigkeit eine erhöhte Prominenz aufweist.) Dieses Element der salutogenen Leitung definiert sich als ein Gefühl, „dass es Zusammenhang und Sinn im Leben gibt, dass das Leben nicht einem unbeeinflussbaren Schicksal unterworfen ist, stärkt die eigene Widerstandskraft im Umgang mit Belastungen.“<sup>102</sup> Das Kohärenzgefühl stellt sich aufgrund von mehreren Bedingungen ein, die jeweils multiple Wirkungen auf auch anderen Ebenen erzielen. Die erste Voraussetzung besteht in der Transparenz und der Informations- und Kommunikationsmöglichkeit über eine übertragene Aufgabe mit der anweisenden Ebene. Auf dieser Basis wird ein Verständnis für eine Aufgabenzuweisung erzeugt. Wichtig ist hierbei, dass die Person, die eine Aufgabe zugeteilt bekommt, diese nicht unbedingt selbst befürworten muss. Von hoher Wichtigkeit ist vielmehr, dass der beauftragten Person klar ist, warum diese Aufgabe eine Wichtigkeit (für den Vorgesetzten oder für die Vorgesetzte) besitzt. Im Idealfall eröffnet sich die Bedeutsamkeit der zu bearbeitenden Aufgaben durch die Ausgestaltung der Tätigkeit selbst. Aufgaben, die eine Vielfalt von Anforderungen und somit eine Lern- und Entwicklungsmöglichkeit in sich bergen, erhöhen die Sinnhaftigkeit der auszuführenden Tätigkeit. Letztlich bestehen im Einräumen einer Rückmeldungsmöglichkeit, eines gewissen zeitlichen Spielraums zur Aufgabenbewältigung und der sozialen Unterstützung der beauftragten Person die letzten Voraussetzungen für das Entstehen eines Kohärenzgefühls.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Vgl. Neuberger, Oswald (2002): Führen und Führen lassen. Ansätze, Ergebnisse und Kritik der Führungsforschung. 6. Auflage. Stuttgart, Seite 49.

<sup>102</sup> Schneider, Stefan (2014): Salutogene Führung. Die Kunst der gesunden Schulleitung, Köln, Seite 13.

<sup>103</sup> Vgl. ebenda, Seite 18.

Wer die Leitung einer Schule heutzutage übernimmt, sollte im Idealfall sowohl Management- als auch Leadershipfähigkeiten auf sich vereinigen. Dies erhöht jedoch die persönlichen Anforderungen an die Schulleiterin/den Schulleiter erheblich. „SchulleiterInnen müssen heute schon und zukünftig noch in vermehrtem Ausmaß eine Vielzahl unterschiedlicher, manchmal widersprüchlicher Aufgaben und Rollen ausüben und auf unterschiedliche Einwirkungen auf die Schule reagieren.“<sup>104</sup>

Die Zunahme des Aufgabenspektrums eröffnet zwei gangbare Wege des Umgangs mit der Ist-Situation von Schulleitungen, wobei der eine die Zunahme an persönlichen Aufgaben für die Leitungsperson und der andere eine (Teil-)Delegation an Andere mit sich bringt. „Eine statische Veränderung von Führungsaufgaben an Einzelpersonen ist [...] nur partiell zielführend, denn gerade die notwendige arbeitsteilige Strukturierung von Führung insgesamt erfordert eine prozessuale Betrachtungsweise, welche nicht die Grenzziehung zwischen Teilaufgaben, -kompetenzen und –verantwortlichkeiten von Personen betont, sondern das Zusammenwirken vieler in den Vordergrund rückt.“<sup>105</sup> Damit rückt nicht nur die Idee der managenden Schulleitungsperson an der Spitze der Schulhierarchie in die Ferne, sondern es werden im Zuge des Leaderships und der Kombination mit der Aufgabenübertragung auch die Vorzüge des „shared Leadership“<sup>106</sup> betont. Dieses Konzept der geteilten Führung stellt besonders die Interdependenzen der Organisationsangehörigen untereinander in den Vordergrund eines Führungs- und Entwicklungsprozesses.<sup>107</sup>

## 5.2 Die Eigenverantwortliche Schule als Resultat der Reform

Ähnlich wie die Begrifflichkeiten (Eigenverantwortliche, teilautonome oder autonome Schule) findet sich keine einheitliche Definition, die die Charakteristika oder die Tätigkeitsfelder der Eigenverantwortlichen Schule einheitlich fasst. Daher erscheint es sinnvoll, die drei Entwicklungslinien für Schulautonomie aufzuzeigen, die die weiteste Verbreitung aufweisen, bevor auf die Situation der Eigenständigen Schule in Niedersachsen eingegangen wird.

Eine weitverbreitete Lesart des Begriffs Schulautonomie kann subsummiert werden unter einer pädagogischen Reform der Organisation des Lehrens und Lernens, bei der

---

<sup>104</sup>Rauch, Franz (1998): Trends im Rollenbild und in den Aufgaben von Schulleitung und Schullaufsicht in einer sich dynamisch entwickelnden Gesellschaft, in: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.) (1998): Schulleitung und Schullaufsicht: neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. Wien, Seite 291.

<sup>105</sup>Schratz, Michael (1998): Neue Rolle und Aufgaben für Schulleitung und Aufsicht, in: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.) (1998): Schulleitung und Schullaufsicht: neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. Wien, Seite 103.

<sup>106</sup>Nemerowicz, Gloria, Rosi, Eugene, (1997): Education of Leadership and Social Responsibility. London, Seite 16.

<sup>107</sup>Vgl. Pearce, Craig, Conger, Jay (2002): Shared Leadership: Reframing the Hows and Whys of Leadership. Kalifornien/USA, Seite 52.

die Stärkung der Professionalität der Lehrerschaft im Mittelpunkt steht. Diese Sichtweise entspringt eher der reformpädagogischen Tradition und ist weitgehend auf die Mitwirkung der Lehrenden bei der Schulorganisation und –verwaltung fokussiert.<sup>108</sup> Ein zweiter Entwicklungsstrang ist ebenso mit partizipatorischen Elementen befasst. Diese sind aber weiter gefasst und begrenzen sich nicht nur auf die innerschulischen Stakeholder.

Schulautonomie ist aber auch als Versuch deutbar, den Bürgern direkte Teilhabe an der konkreten Gestaltung des sozialen Miteinanders –z.B. oder gerade in der Schule – zu ermöglichen, weil einerseits größere Teilhabe und bürgerschaftliches Engagements ein eigenständiger Wert sei und zum anderen als Mittel der Demokratisierung und Legitimationsstärkung der demokratisch verfassten Gesellschaft dienen könne.<sup>109</sup>

Die letzte Strömung, die dem New Public Management Ansatz verpflichtet ist, setzt den Fokus auf technokratischere Aspekte.

„Schulautonomie“ erscheint im Diskurs der 1990er Jahre darüber hinaus auch als Anwendung allgemeiner Organisationsformen der öffentlichen Verwaltung auf Schule – mit stark betriebswirtschaftlich-effizienzorientierten Bezügen. Hier stehen verwaltungswissenschaftlich-ökonomische Theorien im Zentrum der Überlegungen, die innerhalb des Staatsbetriebes eine Optimierung des Mitteleinsatzes bei gleichzeitiger Steigerung der Produktivität bzw. der Qualität der Produkte versprechen.<sup>110</sup>

Auch wenn nicht für alle Lehrkräfte gleichermaßen zutreffend, lässt sich doch folgende pauschale Bilanz ziehen: Lehrkräfte als direkt Betroffene dieser verschiedenen Begriffsauslegungen sehen sich mehrheitlich nicht nur durch diese systemische Veränderung verunsichert (das entsprechende Schlagwort lautet Perturbation), sondern sehen sich zudem einem ideologischen Gegenentwurf zu ihrem mehrheitlichen Begriffsverständnis ausgesetzt.

Bei Lehrkräften stößt die klassische Umschreibung des New Public Management auf Ablehnung, weil sie davon eine Ökonomisierung der Schule befürchten. Viele von ihnen glauben weiterhin, Schulen seien basisdemokratisch zu führende soziale Systeme; eine systemische Verknüpfung von pädagogischen und finanzwirtschaftlichen Zielvorgaben behindere die pädagogische Weiterentwicklung der Schule und führe sie in eine

---

<sup>108</sup> Vgl. Rürup, Matthias (2007): Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee „Schulautonomie“ im Ländergleich. Wiesbaden, Seite 112.

<sup>109</sup> Sliwa, Anne (2002): Theorie und Praxis der Demokratieerziehung im anglo-amerikanischen Kulturraum, in: Uhl, Siegfried, Kuthe, Manfred. (Hrsg.): Erziehungswissenschaft und Schulforschung. Erfurt, Seite 143.

<sup>110</sup> Rürup, Matthias (2007): Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee „Schulautonomie“ im Ländergleich. Wiesbaden, Seite 113.

Richtung, welche sie ohne Nutzen für die Entwicklung der jungen Menschen durchrationalisiere; und Wettbewerb störe die natürliche Entwicklung von Schulen.<sup>111</sup>

Hier verdeutlicht sich bereits eine mögliche Sperrstellung: Im ungünstigsten Fall steht die pädagogische Professionalisierung der einzelschulischen Entwicklungsplanung zumindest teilweise im Widerspruch zur betriebswirtschaftlichen Normierung schulorganisatorischer Entscheidungen und wird möglicherweise darüber hinaus noch durch eine stärkere Teilhabe außerschulischer Interessensgruppen mit sehr divergenten Präferenzen mehr behindert als gestärkt, wodurch ein stringentes Vorgehen in der Organisationsentwicklung deutlich erschwert wird.<sup>112</sup>

Da die Deutungshoheit des Begriffs der (teil-)autonomen Schule am wenigsten bei der Einzelschule selbst und daher in erhöhtem Maße bei der NLSchB liegt, befindet sich ein wichtiger Schlüssel im Umgang mit der zu füllenden Verantwortung bei der Schulleitung beziehungsweise dem Schulleitungsteam und dem gegenseitigen Umgang zwischen behördlichen und einzelschulischen Strukturen, da eine - in den Augen des Autors - zu favorisierende Trennschärfe oder eine Festlegung auf eine Strömung im Verständnis der Eigenverantwortlichen Schule wenigstens in Niedersachsen bis dato nicht existiert beziehungsweise nicht klar vom MK mitgeteilt wird. Daher kommt der stetigen Kommunikation und Abwägung zwischen Schulleitungs- und Dezernentenebene eine erhöhte Wichtigkeit zu.

Bei den Dezentralisierungsständen, die die jeweiligen Bundesländer uneinheitlich erreicht haben (aufgrund des Bildungsföderalismus) ist doch eine gewisse Wellenbewegung in der jüngeren Vergangenheit zu erkennen. Die wohl herausstechendsten Ereignisse sind in der Nachwendezeit und circa zehn Jahre später um das Jahr 2000 zu finden. Während in den neuen Bundesländern ein Bildungssystem nach westdeutschen Standards etabliert aber auch in Teilen neu konzipiert werden konnte, kreierte die Ergebnisse der internationalen Vergleichsstudien TIMSS und PISA auch einen gewissen Reformeifer bei den alten Bundesländern. Beide Ereignisse führten zu einer bundesdurchschnittlichen Anhebung der Autonomie der Einzelschule.<sup>113</sup> Mit Blick auf die Autonomisierung niedersächsischer

---

<sup>111</sup> Dubs, Rolf (2011): Die teilautonome Schule, Ein Beitrag zu ihrer Ausgestaltung aus politischer, rechtlicher und schulischer Sicht. Scheßlitz, Seite 10.

<sup>112</sup> Vgl. Rürup, Matthias (2007): Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee „Schulautonomie“ im Ländergleich. Wiesbaden, Seite 115.

<sup>113</sup> Vgl. Böttcher, Wolfgang (2007): Zur Funktion staatlicher „Inputs“ in der dezentralisierten und outputorientierten Steuerung, in: Altrichter, Herbert, Brüsemeister, Thomas, Wissinger, Jochen (Hrsg.): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden, Seite 193.

Einzel Schulen ergibt sich ein vorteilhafteres Bild, wird Niedersachsen in den Vergleich zu anderen Bundesländern gesetzt:

Frühe Autonomiebestrebungen gehen bereits auf das Jahr 1982 zurück als den Schulen Dispositionsmöglichkeiten bei der Festlegung der Lerngruppengröße eingeräumt wurden. 1990 wurde es niedersächsischen Schulleitungen ermöglicht, eine alternative Stundentafel einzuführen.<sup>114</sup>

Diese frühe Phase der Verbreitung der Idee von mehr Schulautonomie war noch stärker durch pädagogische statt managementbezogene Ausrichtung geprägt. (Dies hebt sich besonders deutlich ab, wenn man die Wirkungsrichtung und Rhetorik der Rundbriefe und Verlautbarenden des MK und der NLSchB der letzten zehn Jahre zum Vergleich heranzieht, die deutliche Erkennungsmuster des New Public Management Ansatzes aufweisen. [siehe hierzu Abschnitt 3.1])

#### 5.2.1 Budgetverantwortung

Odden und Busch vernetzten (unter anderem) die Idee einer Schulautonomie mit der Notwendigkeit der eigenen Budgetbewirtschaftung durch die Einzel Schulen: Nur auf dem Wege der Budgethoheit sei es den Schulen möglich, finanzielle Mittel nach ihren Bedürfnissen in produktiver Form zu verteilen. Dazu gehöre aber auch, dass die Leitung über die Kompetenz verfügen muss, sich ein Team aufzubauen, dass an der Schulentwicklungs idee mitwirken will und kann.<sup>115</sup> Aus diesem Blickwinkel wird ersichtlich, welche systemischen Verbindungen und Interdependenzen die Bereiche Personal- und Schulentwicklung sowie Budgetverantwortung zueinander besitzen.

Bräth bringt für Niedersachsen die monetäre/wirtschaftliche und die Ebene der Eigenverantwortlichkeit der Schule 2007 in einen gemeinsamen Kontext und konstatiert, dass „[z]ur Eigenverantwortung der Schulen [...] auch die Übertragung eines Budgets [gehört]“<sup>116</sup>.

(Die Tatsache, dass diese ökonomisch-zentrierte Verständnisvariante von Schulautonomie existiert ist weniger aufsehenerregend als der Umstand, dass diese Ansicht in einer Publikation Veröffentlichung findet, die vom Präsidenten der NLSchB mitherausgegeben wird.)

---

<sup>114</sup> Vgl. Rürup, Matthias (2007): Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee „Schulautonomie“ im Ländergleich. Wiesbaden, Seite 271f.

<sup>115</sup> Vgl. Odden, Allan, Busch, Carolyn (1998): Financing Schools for High Performance. Strategies for Improving the Use of Educational Resources. San Francisco/USA, Seite 28f.

<sup>116</sup> Bräth, Peter (2007): Staatliche Verantwortung für eigenverantwortliche Schulen, Künftige Aufgaben von Schulaufsicht, in: Hoffmeister, Heiner, Dempwolf, Ulrich, Ricklick, Elke (Hrsg.): Schulverwaltung Niedersachsen, Heft 11/2007, Köln, Seite 209.

Dem Leitgedanken der Dezentralisierung folgend, ist eine ortsnahe Entscheidung über die Mittelverwendung zur Erreichung von pädagogischen Zielen in der Einzelschule am besten verortet.

Deshalb ist von einer Autonomie in Finanzfragen ein zielgerichteter Mitteleinsatz an den einzelnen Schulen zu erwarten, welcher den pädagogischen Output der einzelnen Schulen verbessert. [...] Dies allerdings nur unter der Voraussetzung, dass sich die einzelne Schule um einen sorgfältigen, auf pädagogische Ziele ausgerichteten Budgetierungsprozess bemüht, und die Schulleitungen diesen Prozess führen können. Grundlage für das Gelingen dieser Prozesse sind eine klare Definition und in der Umsetzung das Respektieren der Finanzautonomie, deren rechtliche Festlegung sowie klare Prozesse auf allen Stufen der Bildungsverwaltung und an den einzelnen Schulen.<sup>117</sup>

Aus obigem Dubs-Zitat leiten sich – für den Autoren dieser Arbeit – drei erhebliche Gelingfaktoren für die Budgetverantwortung der Einzelschule und die Teilautonomisierung mit starker Betonung auf das New Public Management ab: Erstens kann es keine finanzielle Teilautonomisierung geben. Haben die Schulen die Verantwortung und die Rechenschaftspflicht über ihr Budget, muss es ihnen gestattet sein, über ihre Mittel frei zu verfügen. Das bedeutet, dass sie über die Auswahl, Anstellung und Bezahlung von nicht lehrendem Personal frei verfügen können sollten. Des Weiteren muss die Schulleitung in die Lage versetzt werden, die Verantwortung über das Budget adäquat wahrnehmen zu können. In anderen Worten müssen systematische sowie systemische Fähigkeiten in Rechenlegung und Betriebswirtschaft durch die vorgesetzten Strukturen (NLSchB oder Fortbildungsbehörden des MK) vermittelt werden. Drittens müssen die gewährten Autonomierechte auch dauerhaft und möglichst ohne Intervention respektiert werden. Ob und wie weit diese Bedingungen von Niedersachsen zur Zeit widerspruchsfrei erfüllt werden, wird in Abschnitt 6.1 eingehender beleuchtet.

5.3 Schulentwicklungs-ModeratorInnen als Teil des behördlichen Beratungsangebotes  
Damit aus einer formal zur (Teil-)Selbstständigkeit legitimierten Schule eine lernende Organisation werden kann, bedarf es einer Schulleitung, die sowohl Fähigkeiten im Management als auch im Leadership besitzt, denn „Schulentwicklung [ist] ohne

---

<sup>117</sup> Dubs, Rolf (2011): Die teilautonome Schule, Ein Beitrag zu ihrer Ausgestaltung aus politischer, rechtlicher und schulischer Sicht. Scheßlitz, Seite 22f.

Schulleitung [...] auf Dauer nicht denkbar. Im Zeichen von Demokratisierung und Partizipation muss Leitung neu definiert, aber jedenfalls wahrgenommen werden.“<sup>118</sup>

So haben sich auch die behördlichen Angebote mit der Umstellung auf Eigenverantwortliche Schulen verändert. Die Beratungsakzente der NLSchB sind heutzutage immer mehr auf das Thema Schulentwicklung ausgerichtet. „So bemüht sich ein großer Teil der Bildungsverwaltungen zwecks Unterstützung innerschulischer Reformbestrebungen um eine Optimierung der behördeninternen Aufbau- und Ablauforganisation einerseits und um die Bereitstellung von Schulentwicklungsmoderatoren andererseits.“<sup>119</sup> Aufgrund der Neuausrichtung der NLSchB und des abzusehenden steigenden Kommunikations-, Beratungs- und Unterstützungsbedarfs der Schulen, treten bestimmte Positionen innerhalb der behördlichen Struktur besonders in den Fokus der Betrachtung. Eine dieser Positionen ging aus der Neustrukturierung der Behörde hervor. Es handelt sich um sogenannte Schulentwicklungsberater und Schulentwicklungsberaterinnen (SEB), die ein Bindeglied zwischen der Schulleitung und der Behörde darstellen. „Bei der Stärkung der Einzelschule in ihrer erweiterten Verantwortung nehmen die Schulentwicklungs-Moderatoren eine Schlüsselrolle ein.“<sup>120</sup>

Hier wird offenbar, dass es sich bei der Stärkung der Eigenverantwortung der Schulen nicht nur um eine Abgabe von Kompetenzen handeln kann. Schulentwicklung mit all ihren systemischen Auswirkungen und interdependenten Bereichen kann nur als gemeinsame Aufgabe von allen drei Ebenen verstanden werden. Die strategische Ebene (das MK) kann nur mit Weitsicht die operative Ebene (NLSchB) instruieren, die Strukturen auf der Exekutivebene zu verändern (Einzelschule), sofern ein gegenseitiges Wahrnehmen der jeweiligen Bedarfe besteht.

Insofern darf das Verhältnis von Ministerium, Landesschulbehörde und Einzelschulen nicht als eine Ambivalenz angesehen werden, vielmehr sollte es sich um ein Konstrukt handeln, welches auf verschiedenen Ebenen den gleichen Zielen verpflichtet ist.

Ein mögliches Erklärungsmuster für die Wertung der Behörden-Schule Beziehung als ambivalent kann einerseits in der veralteten Assoziation der NLSchB als pure Inspektionsbehörde und in der mangelnden Kommunikation andererseits gesehen werden.

---

<sup>118</sup>Radnitzky, Edwin (1998): 8 Thesen zur Schulentwicklung, in: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.) (1998): Schulleitung und Schulaufsicht: neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. Wien, Seite 14.

<sup>119</sup>Brockmeyer, Reiner, Länderbericht Deutschland, in: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.) (1998): Schulleitung und Schulaufsicht: neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. Wien, Seite 159.

<sup>120</sup>Ebenda, Seite 161.

## 6 Schlussteil

Der Schlussteil der Arbeit ist in drei Teilen angelegt. Im ersten Schritt wird ein Beispiel aus der praktischen Erfahrung des Autoren angeführt, das etliche der zuvor beschriebenen Elemente beinhaltet. Eine Wertung der Reformen in Niedersachsen ist dem Zwischenschritt überlassen. Der Schlussteil findet sein Ende im Aufzeigen möglicher zukünftiger Entwicklungen in Abschnitt 6.3.

### 6.1 Die Entwicklungen der Niedersächsischen Landesschulbehörde in den praktischen Erfahrungen des Autors

Das folgende Beispiel zum Stand der Reformen auf der Ebene der NLSchB und der Schulebene wurde vom Autoren gewählt, da es wie kaum ein anderes die Herausforderungen der aktuellen Situation im niedersächsischen Schul- und Schulverwaltungssystem auf sich vereinigt. Die Darstellung bezieht und stützt sich auf hochaktuelle Prozesse und auf einen Abschlussbericht einer Arbeitsgruppe vom 16.03.2018, wodurch die begrenzte Auswahl an zitierfähigen Quellen zu diesem Fall erklärbar ist.

Im Zuge der Eigenverantwortlichen Schule wurden seit deren Einführung im Jahr 2007 immer mehr Befugnisse und Kompetenzen von der behördlichen Ebene auf die Einzelschulebene übertragen (siehe hierzu Kapitel 2.2). Ungeachtet dieses allgemeinen Trends, der sich im Grunde seit den frühen 2000er Jahren abzeichnet, befand die niedersächsische Landesschulbehörde Anfang 2018 jedoch über eine (teilweise) Abkehr von diesem Grundsatz. Die Vorentwicklung bis zu diesem Punkt verlief wie folgt:

Im Zuge der Erfahrungen mit dem Schulversuch Verlässliche Grundschule<sup>121</sup>, in dem die Grundschule Hude-Süd bei Bremen im Zeitraum von 1999 bis 2000 neue Unterrichtskonzepte erprobte, kristallisierte sich eine generelle Erkenntnis heraus: Um die Entscheidungswege möglichst kurz zu halten, ist eine ortsnahe Entscheidungskompetenz einer zentralisierten Entscheidungskompetenz im Vorteil. So wurde der Grundschule Hude-Süd bei ihrem Projekt die Kompetenz zugesprochen, Arbeitsverträge für die Sicherstellung der Verlässlichkeit abzuschließen.<sup>122</sup>(Unter anderem erwuchs aus diesen Erfahrungen die Konzeption der Eigenverantwortlichen Schule.) Ab dem Jahr 2007 wurde dies institutionalisiert und jede Schule dazu berechtigt (damit auch verpflichtet), im Zuge der erweiterten Personalbewirtschaftungs- und Steuerungskompetenz eigenständig Arbeitsverhältnisse im Zusammenhang mit außerschulischen Angeboten und zur Sicherung der Verlässlichen Grundschule zu schließen.

---

<sup>121</sup> Die Begriffe Verlässliche Grundschule, Zusammengefasste Schule und Eigenverantwortliche Schule sind Gattungsnamen und wurden folglich orthographisch in der vorliegenden Arbeit auch nicht verändert.

<sup>122</sup> Vgl. Niedersächsisches Kultusministerium (Hrsg.) (2002): Neue Wege entstehen beim Gehen, Gemeinsame Leben und Lernen in der Verlässlichen Grundschule Hude-Süd. Hannover, Seite 5ff.

Diese Entwicklung folgte bis zu diesem Punkt dem allgemeinen Trend der Teilautonomisierung von Einzelschulen.

Mit dem Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Vorbereitung der Übernahme der dienstrechtlichen Befugnisse und Steuerung nichtlehrendes Personal im März 2018 beschreitet die NLSchB jedoch einen entgegengesetzten Pfad (wieder hin zu einer Kompetenzverdichtung auf Behördenebene).

Mit Änderung des Erlasses „Dienstrechtliche Befugnisse und sonstige personalrechtliche Aufgaben und Befugnisse sowie Zuständigkeiten nach dem Niedersächsischen Besoldungsgesetz“ vom 22.01.2018 gehen die dienstrechtlichen Befugnisse für die pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Zusammenhang mit außerschulischen Angeboten und zur Sicherstellung der Verlässlichkeit an Grundschulen, sowie für das Personal, das für Zwecke der Lernmittelausleihe beschäftigt wird von Grundschulen und von kleineren Schulen [...] zum 01.03.2018 auf die Niedersächsische Landesschulbehörde (NLSchB) über.<sup>123</sup>

Im Einzelnen bedeutet dies eklatante Einschnitte in die Selbstverantwortung der Schulen. So heißt es weiter, dass „[m]it der Übertragung der dienstrechtlichen Befugnisse [...] die NLSchB zum 01.03.2018 die Verantwortung für die Personalsachbearbeitung, Planung, Stellenbesetzung für den eingangs genannten Personenkreis [übernimmt]. Die Budgethoheit dagegen verbleibt bei den Schulen.“<sup>124</sup>

Auf der einen Seite wird den Schulen somit das Recht entzogen, Personalplanung eigenständig vorzunehmen und für sie geeignete Kandidaten für außerschulische Angebote und zur Sicherung der Verlässlichen Grundschule und Personal für die Lernmittelausleihe selbst anzustellen und zu akquirieren, andererseits aber muss die Schule aus der bestehenbleibenden Budgethoheit heraus die von der Behörde angestellten Mitarbeiter bezahlen (siehe hierzu auch Abschnitt 5.2.1).

Rechtfertigung findet dieses Vorgehen für die NLSchB durch die von den Einzelschulen in der Vergangenheit fehlerhaft oder rechtswidrig geschlossenen Vertragsverhältnisse und mit der avisierten Bewältigung der Aufarbeitung dieser Altlasten sowie der Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Personalsachbearbeitung, Stellenplanung, -steuerung und –bewirtschaftung durch die Behörde.<sup>125</sup>

Aus diesen Vorgängen ist zu schließen, dass es hinreichende Hinweise darauf gab, dass die mit der Personalsteuerung betrauten Lehrkräfte ein Qualifikationsdefizit

---

<sup>123</sup>Niedersächsische Landesschulbehörde (Hrsg.) (2018) Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Vorbereitung der Übernahme der dienstrechtlichen Befugnisse und Steuerung nichtlehrendes Personal“ vom 16.03.2018. Lüneburg, Seite 4.

<sup>124</sup> Ebenda, Seite 4.

<sup>125</sup> Vgl. ebenda, Seite 5.

aufweisen, um die an die Eigenverantwortliche Schule gestellte Aufgabe bezüglich der rechtssicheren Vertragsabschlüsse adäquat leisten zu können. Aus diesem Blickwinkel erscheint es nur sachlogisch, diese Aufgaben den Schulen zu entziehen und entsprechend ausgebildeten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf behördlicher Ebene zu übertragen.

Bleibe der Abschlussbericht bei diesem Stand der Erkenntnisse könnte der Eindruck entstehen, dass bei den Erwägungen die personellen und räumlichen Kapazitäten der NLSchB nur unzureichend in die Überlegung mit einbezogen wurde.

Der Bericht findet jedoch seine Fortsetzung in einem Abschnitt, der mit Fachliche Qualifikation des Stammpersonals und der neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter [der NLSchB] überschrieben ist. Hier heißt es „Für die ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung bedarf es einer Qualifizierung des Stammpersonals, das neue Aufgaben übernimmt und der neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Es ist beabsichtigt, für die nachfolgend benannten Bedarfe Schulungen durch qualifizierte Mitarbeiter der NLSchB zu gewährleisten.“<sup>126</sup>

Wenn aber sowohl die schulischen als auch die behördlichen Arbeitsressourcen nicht in dem gewünschten Maße zur Verfügung stehen, stellt sich die Frage, warum nicht eine Weiter-/Qualifizierung der an der Schule tätigen Kräfte vorgenommen wird, um die Stringenz der Eigenverantwortlichen Schule zu gewährleisten.

Die Übertragung der dienstrechtlichen Befugnisse an die Behörde kreiert zusätzliche Probleme, die mehr in der Praxis zu verorten sind. So müssen circa 11.000 Personalakten nun nicht nur zusätzlich in der NLSchB bearbeitet, sondern auch dort untergebracht werden. Da die Räumlichkeiten der NLSchB diese Kapazität nicht aufweisen, entsteht zusätzlicher Raumbedarf zur Zusammenführung der Akten. Man kann hier also von einer (doppelten) Zentralisierung sprechen.

Diese Vereinheitlichung wird jedoch nicht stringent für alle Regionalabteilungen gleich vollzogen.

Die Frage der Aktenverwaltung/ Registratur ist in den Regionalabteilungen mit unterschiedlichen Ergebnissen diskutiert worden. Gründe hierfür sind u.a. unterschiedliche räumliche und personelle Voraussetzungen sowie unterschiedliche Fallzahlen. Es besteht keine Notwendigkeit, diese Fragestellung landeseinheitlich zu regeln. Daher wird die Aktenverwaltung wie folgt unterschiedlich organisiert.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> Niedersächsische Landesschulbehörde (Hrsg.) (2018) Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Vorbereitung der Übernahme der dienstrechtlichen Befugnisse und Steuerung nichtlehrendes Personal“ vom 16.03.2018. Lüneburg, Seite 7.

<sup>127</sup> Ebenda, Seite 10.

Es wird also ein Verfahren mit dem Ziel der Fehlerbereinigung und Vereinheitlichung eingeführt, das jedoch bereits in seiner eigenen Konzeption eine Individualisierung enthält, so dass es sich lediglich um eine Verlagerung und bestenfalls um eine Abmilderung der bestehenden Problematiken handelt. Eine grundsätzliche Veränderung des Systems wird durch die Übertragung der Dienstbefugnisse aber nicht gewährleistet. In jedem Fall führte und führt dieses Vorgehen bei allen Systemen und beschäftigten Personen zu Verständnisproblemen und Missstimmungen.

Dieser Eindruck verdichtet sich weiter, fällt der Blick auf die in dem Abschlussbericht erwähnte Sonderreglung und die Umsetzung dieser Vorgaben in der behördlichen Praxis.

Abweichend von der Regelung, dass die dienstrechtlichen Befugnisse über das pädagogische Personal seit dem 16.03.2018 bei der NLSchB liegen, sieht der Bericht einen Sonderstatus für sogenannte Zusammengefasste Schulen vor. (Hierbei handelt es sich um kleinere Systeme die sich einen Personalstamm von pädagogischen Mitarbeitern teilen.) Bei diesen Zusammengefassten Schulen teilen sich die schulischen Verwaltungskräfte und die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der NLSchB die organisatorischen und personellen Verwaltungsbereiche. Im Detail gehen die Verwaltungskompetenzen für die Arbeitsverträge der pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Sicherstellung der Verlässlichkeit der Grundschule an die NLSchB über. Die dienstrechtlichen Befugnisse zum Abschluss und Verwaltung von Arbeitsverträgen für die pädagogischen Mitarbeiter und/oder Mitarbeiterinnen zur Sicherstellung ganztagspezifischer Angebote und zum Zwecke der Lernmittelausleihe verbleiben wiederum an den Zusammengefassten Schulen. Die Budgethoheit verbleibt ungeachtet dieser Teilung nach wie vor bei den Schulen.<sup>128</sup>

Die behördliche Praxis dieser Regelungen legt einen weiteren Aspekt offen. Der beziehungsweise die direkte Dienstvorgesetzte einer Schulleitung ist die Dezernentin/der Dezernent in der NLSchB. Strikt nach der Logik der Ein-Linienorganisation müssen die Entscheidungen der unteren Ebene (hier die Entscheidungen der Einzelschule) der höheren Ebene (hier Dezernentenebene) zur Prüfung vorgelegt werden und bedürfen der dortigen Genehmigung.

Für das Beispiel der pädagogischen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen ergibt sich folgendes Prozedere: Die Schule stellt einen Bedarf an pädagogischen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen zur Sicherstellung der Verlässlichkeit beziehungsweise im Zusammenhang mit außerschulischen Angeboten oder zur Lernmittelausleihe fest.

---

<sup>128</sup> Vgl. Niedersächsische Landesschulbehörde (Hrsg.) (2018) Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Vorbereitung der Übernahme der dienstrechtlichen Befugnisse und Steuerung nichtlehrendes Personal“ vom 16.03.2018. Lüneburg, Seite 12.

Dieser Bedarf muss an die schulfachliche Dezernentin/ den schulfachlichen Dezenten gemeldet werden. Diese oder dieser muss eine Richtigkeits- und Notwendigkeits- sowie Machbarkeitsprüfung der Anfrage durchführen und den Antrag bei Genehmigung an das entsprechende Dezernat zur Veranlassung weiterleiten.

Dies bedeutet aber, dass der Dezent oder die Dezentin nicht nur über die personelle Ausstattung der betreffenden Schule aussagekräftig sein muss (was durchaus in seiner/ihrer fachlichen Aufgabe liegt), sondern er beziehungsweise sie muss zusätzlich über die Budgets der Schulen in seinem beziehungsweise ihrem Gebiet befinden. Das setzt jedoch Sach- und Fachkenntnis voraus, die die Dezentin oder der Dezent nicht unbedingt hat. Denn die Budgethoheit liegt bei den Schulen und die genaue Rechenlegung entzieht sich zu einem Großteil der NLSchB. (Eine Prüfung der Bücher wird nur im äußersten Notfall durchgeführt. Kommt es doch einmal dazu, obliegt die Prüfung der Bücher nicht dem schulfachlichen Dezenten beziehungsweise der schulfachlichen Dezentin.) Daraus ergibt sich eine Gemengelage, in der die NLSchB nur aus unzureichenden Informationslagen heraus Verträge schließt, ohne sicherstellen zu können, dass die Schule zur Vertragseinhaltung finanziell in der Lage ist. Die Schulen auf der anderen Seite müssen pädagogische Mitarbeiterinnen und/oder Mitarbeiter aus ihrem Schulbudget bezahlen von deren Eignung sie sich nicht vor Vertragsabschluss überzeugen konnten.

### 6.2 Wertung der Reformansätze in Niedersachsen

Vorangestellt sei die Einsicht, dass sich die niedersächsische Bildungsverwaltung und Schullandschaft seit gut zwei Jahrzehnten auf einem stetigen Reformweg befindet. Eine Notwendigkeit des systemischen Wandels ist mit anderen Worten erkannt und auch betrieben worden. Niedersachsen zählt damit zu einer kleinen Gruppe von innovativen Bundesländern, die sich bemüht, Erkenntnisse aus dem educational governance umzusetzen. Von einem Defizit an Veränderung kann in diesem Zusammenhang also nicht gesprochen werden. Das Verhältnis von Schulbehörde zu Schule hat sich in diesem Zeitraum merklich verändert. Funktionsträger in Schulen scheuen sich immer weniger, bei komplexen Fragestellungen die Landesschulbehörde um Klärung zu bitten. Ebenso etabliert sich langsam das Beratungs- und Unterstützungssystem (B&U) der NLSchB. Aus dieser Warte ist die Unnahbarkeit der traditionellen Schulaufsicht gebrochen. Ebenso wird erfolgreich in zeitlich begrenzten und dezernatsübergreifenden Arbeits- und Projektgruppen behördenintern zusammengearbeitet.

Bei allen Erfolgen und positiven Aspekten sollten die negativen Auswirkungen sowie defizitären Lagen, die sich aus den Reformen der letzten Jahre entwickelt haben, dennoch benannt werden.

Durch den Abbau von innerbehördlichen Hierarchieebenen kam es zu einem Stellenabbau. Dieser aus der Organisationsforschung geäußerte Reformbeitrag, der den Hintergrund der Entschlackung und Verkürzung von langen Entscheidungswegen hat, wurde deutlich überspannt. Auswirkungen dieser Entscheidung sind beispielsweise eine höhere Arbeitsbelastung der verbliebenen Personen, die sich dadurch einer abnehmenden Wertschätzung der eigenen Leistung ausgesetzt sahen und sehen, was wiederum negative Effekte auf die Gesamtmotivation der Belegschaft hat. Zusätzlich fehlt es an einer schlüssigen Gesamtkonzeption, wie nach dem Stellenabbau eine Restrukturierung der Arbeitsprozesse ausgestaltet werden soll, damit der geringere Personalstamm besser als zuvor die Arbeit bewältigen kann. In der aktuellen Situation bestehen Vakua, die zweierlei Wirkungen entfalten: Die Angestellten der NLSchB sind sich ihrer neuen Zuständigkeiten nur teilweise bewusst beziehungsweise scheuen sich davor, Entscheidungen zu treffen und ziehen sich somit stärker als zuvor auf ihre Zuständigkeitsbereiche zurück. Dies resultiert in dem (in Abschnitt 2.1) beschriebenen Überfokussierungstatbestand auf Teilbereiche und dem Atomisierungsdilemma von Verantwortung. Damit wird – aufgrund des Fehlens eines Gesamtkonzepts – ein diametral zum erwarteten Ergebnis stehendes Resultat erreicht. Des Weiteren herrscht eine Atmosphäre der Fehleraversion, die sich auf allen Ebenen manifestiert. Zwar existieren Vorgaben über ein Beschwerdemanagement und in Dienstbesprechungen auf behördlicher und zwischenbehördlicher Ebene wird regelmäßig ein Feedback der Geladenen erfragt, jedoch verbleibt es meist bei diesen Worthülsen. Das bestehende Beschwerdemanagement (siehe Abschnitt 3.1) fokussiert sich ausschließlich auf den Umgang mit Kritik aus den Schulen. So heißt es im Leitfaden zum Beschwerdemanagement, dass „[kritische Rückmeldungen] Voraussetzungen für die ständige Verbesserung der Qualität der Arbeit in der niedersächsischen Landesschulbehörde [sind] und [...] zu einer Stärkung der Ausrichtung als Dienstleitungsbehörde [führen]“.<sup>129</sup> Ähnliche Verfahren zur Etablierung einer angstfreien Kommunikation innerhalb und/oder zwischen den verschiedenen Behördenteilen existieren indes nicht. Hier wird übersehen, dass auch die NLSchB eine lernende Organisation und einen sozialen Organismus darstellt, wo es zu Befindlichkeiten bei der Umsetzung von Reformvorhaben kommen kann, da Menschen

---

<sup>129</sup>Niedersächsische Landesschulbehörde (Hrsg.) (2018): Leitfaden Beschwerdemanagement vom 09.03.2018. Lüneburg, Seite 3.

als psychische Systeme dort arbeiten, die ebenso eine Perturbation bewältigen müssen, wie die Organisation, in der sie arbeiten. Der Verdacht, es handle sich bei der Einrichtung einer ausschließlich externen Beschwerdemöglichkeit um Kalkül, ist Spekulation. Wenigstens ist es jedoch ungelenk, auf dieses Mittel der Rückmeldeinformationen aus den eigenen Reihen zu verzichten und wirft die Frage nach der Ernsthaftigkeit des Reformvorhabens und der Kommunikationsbereitschaft auf. Sinnstiftende Kommunikation, besonders wenn es sich um bottom-top Prozesse handelt, kann nur in einer angstfreien und offenen Atmosphäre stattfinden. In aller Regelmäßigkeit enden Dienstbesprechungen mit dem geäußerten Wunsch des Referenten nach Fragen oder Anmerkungen. Tatsächlich ist es jedoch so, dass durch latente Regeln und starre Besoldungs- und Funktionsstellenzugehörigkeiten geregelt ist, wer dieses Kommunikationsangebot annehmen darf. Fachkundige und aussagekräftige Mitarbeiter niederer Besoldungsgruppen werden von ihren direkten Vorgesetzten informell strikt darauf hingewiesen, von diesen Angeboten zum Austausch keinen Gebrauch zu machen. Die Folgen einer solchen Struktur sind absehbar: Besprechungen erhalten den Charakter von bloßen Informationsveranstaltungen und die Verbindung sowie der Gedankenaustausch zwischen der Referentin beziehungsweise dem Referenten und der Zuhörerschaft reißt vollständig ab.<sup>130</sup>

Auch bei der Umsetzung der Eigenverantwortlichen Schule gibt es zur eigentlichen Stoßrichtung der Reformen widersprüchliche Entwicklungen. Aus dem Verständnis des Autors würde eine Qualifizierung der ortsnahen Kräfte (bezüglich der Verwaltung von pädagogischen Mitarbeiterinnen und pädagogischen Mitarbeitern) dem Wirtschaftlichkeitsgedanken und dem Trend der Eigenverantwortlichen Schule entsprechen. Eine Vereinheitlichung, Zusammenführung und Zentralisierung von Vorgängen entspricht indes der klassischen Behördenstruktur, dem Leitgedanken einer Ein-Linienorganisation. Diese Aufbauorganisation zeigt sich gegen Reformenerstaunlich resilient. Die NLSchB versucht seit den 2000er Jahren zwei diametral verlaufende Entwicklungen gleichzeitig zu etablieren. Erstens wird versucht, am klassischen Ein-Linien-Paradigma festzuhalten, indem in einem durchhierarchisiertem System operiert wird. Zwar wurden -wie in Kapitel 2.1

---

<sup>130</sup> Ein eindrucksvolles Beispiel der beschriebenen Situation fand im Mai 2018 statt. Es handelte sich um eine Dienstbesprechung der Regionalabteilung Braunschweig, zu der der Regionalabteilungsleiter eingeladen hatte. Als Referent dieser Dienstbesprechung endete sein Vortrag mit dem Wunsch um ein Feedback oder Kommentare aus dem Plenum. Bündig an dieses Kommunikationsangebot anschließend erwähnte er beiläufig, dass bei einer ähnlichen Veranstaltung eine Mitarbeiterin einen kritischen Kommentar zum Vortragsgegenstand äußerte. Diese Mitarbeiterin wolle er sich nun zu einem vier-Augen-Gespräch einbestellen. Mit diesen Worten wiederholte der Regionalabteilungsleiter die Aufforderung, Kommentare zu geben. Es ist nahezu müßig zu erwähnen, dass niemand aus dem Kreis der Eingeladenen einen Kommentar abgab.

beschrieben- Hierarchieebenen abgebaut, was den Regionalabteilungen und der Landesschulbehörde insgesamt mehr Autonomie verschaffte (divisionale Organisationsform). Andererseits wird aber auch mit Nachdruck durch die Struktur der Ein-Linienorganisation (siehe Kapitel 2.1) versucht, auf Basis von top-down Kommunikation eine Dienstleistungsmentalität zu verordnen, die einem privatwirtschaftlichen Dienstleistungsunternehmen entspricht. Diese Entwicklung ist durchaus kritisch zu bewerten. Wie in Kapitel 2 und 2.1 dargelegt, lassen sich öffentliche Verwaltungen nicht an den Kriterien Effizienz und Effektivität messen, da sie nach anderen Prinzipien konzipiert sind. Obgleich dieser Tatsache ist seit dem Jahr 2010 eine deutliche Bewegung in diese Richtung auszumachen. „In dieser Tendenz zeigt sich, dass die Entwicklung des Bildungswesens und damit auch die Zielrichtung der Reform von wichtigen Gruppen der Gesellschaft angekoppelt wird an die ökonomische Entwicklung und deren Qualifikations- und Kompetenzerwartungen.“<sup>131</sup> Frau Heister-Neumann (Kultusministerin Niedersachsens von 2009-2013) eröffnete diesen Weg mit der Perspektive einer landesweiten Bündelung von Kompetenzen, um eine Steigerung der Effizienz und Effektivität erreichen zu können. Diesen Weg setzte Herr Dempwolf als Präsident der untergeordneten Landesschulbehörde konsequent fort.

Durch den vollzogenen Paradigmenwechsel können alle Maßnahmen zur Schulentwicklung ausgehend von Bildungsstandards, Kerncurricula und gesetzlichen Vorgaben des Landes in besonderer Weise auf die spezifischen Bedürfnisse und Gegebenheiten der Einzelschule und der regionalen Bildungsentwicklung abgestimmt werden. Darüber hinaus soll eine schulintern motivierte Schulentwicklung mehr Effizienz und Effektivität als eine Steuerung der Schule von außen garantieren.<sup>132</sup>

Diese Doppelzügigkeit der Entwicklung, irritiert nicht nur die Klienten (Schulleitungen und schulische Funktionsträger, die sich an die NLSchB wenden), sondern bringt auch ein großes Unsicherheitspotential für die in der Behörde tätigen Personen mit sich. Die Schulleitungen weisen ein großes Hemmnis auf, das Beratungs- und Unterstützungssystem seiner Funktion nach zu nutzen, da die Funktionsträger unter der Vermutung handeln, eine Beratungsanfrage decke Defizite auf, anhand derer sie persönlich oder ihre Institution bewertet würden. Dies liegt in der Anbindung des B&U-Systems begründet. Im Geschäftsverteilungsplan ist die Beratung und Unterstützung in

---

<sup>131</sup> Brockmeyer, Rainer. Was sollen wir für morgen lernen? Perspektiven für die Weiterentwicklung des Bildungssystems, in: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.) (1998): Schulleitung und Schulaufsicht: neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. Wien, Seite 22.

<sup>132</sup> Niedersächsische Landesschulbehörde (Hrsg.) (2011): Eigenverantwortliche Schule und Schulaufsicht. Positionspapier einer vom Präsidenten beauftragten Arbeitsgruppe der NLSchB. Lüneburg, Seite 1.

die Gesamtstruktur der schulaufsichtlichen Aufgaben integriert und äußerlich auch nicht von der NLSchB zu unterscheiden. Im engeren Sinne ist die Beratung und Unterstützung als Fachaufgabe definiert, die neben anderen Tätigkeiten zur Stellen- und Funktionsbeschreibung der in der Behörde arbeitenden Personen zählt.

Ursache hierfür ist vermutlich die seit vielen Jahren geführte Diskussion darüber, ob „Aufsicht“ und „Beratung“ unabhängig voneinander zu sehen sind und z.B. deshalb getrennt werden müssen, weil das Beratungserfordernis von der eigenverantwortlichen Schule selbst bestimmt wird, oder ob „Aufsicht“ und „Beratung“ zusammengehören und nicht getrennt voneinander wahrgenommen werden können, weil zum Beispiel die Landeschulbehörde auch Beratung initiiert oder veranlasst.<sup>133</sup>

Dass diese Grundsatzfrage sich noch in der Schwebelage befindet, lässt sich auch an anderer Stelle nachweisen. Im Abschlussbericht zur Entwicklung eines gemeinsamen Beratungsverständnisses heißt es dazu. „Die Beraterinnen und Berater unterstützen Schulen und Studienseminare bei der systemischen Qualitätsentwicklung sowie bei Qualitätsvorgaben und innovativen Vorhaben des Landes [aber] beachten die (Eigen-)Verantwortung der Schulen und Studienseminare und orientieren sich an deren Fragen, Ressourcen und Bedarfen“.<sup>134</sup> Somit können Beratungsleistungen nicht nur von den Schulen, sondern auch von der Behörde selbst zum Einsatz gebracht werden, wodurch der Eindruck einer Zwangsberatung entstehen könnte. Dass diese Objektivierung einer nunmehr (dem Namen nach) eigenverantwortlichen Schule den Wirkungsgrad einer Beratungs- und Unterstützungsleistung erheblich zu mindern im Stande ist, belegte bereits Heinz Rosenbusch Mitte der 1990er. „Sie [die Lehrkräfte] lehnen allerdings alle Beratungsaktivität ab oder halten sie schlicht für sinn- und wirkungslos, falls sie sich in irgendeiner Weise in eine hierarchisch bestimmte Objektposition versetzt fühlen.“<sup>135</sup> Ein knappes Vierteljahrhundert später hat sich diese Sperrstellung noch immer nicht grundlegend geändert. Noch im Jahr 2011 findet sich folgender Satz aus den Reihen der NLSchB: „Schulen mit angeforderter Nachinspektion [durch die NLSchB] und Schulen mit dringendem Verbesserungsbedarf erhalten vorrangig Unterstützungsleistungen.“<sup>136</sup>

---

<sup>133</sup> Bade, Rolf (2009): Landeschulbehörde Niedersachsen- Konkretisierungen einer Neuausrichtung. Ergebnisse eines externen Gutachtens, in: Hoffmeister, Heiner, Dempwolf, Ulrich, Ricklick, Elke (Hrsg.): Schulverwaltung Niedersachsen, Heft 11/2007, Köln, Seite 331.

<sup>134</sup> Niedersächsische Landeschulbehörde (Hrsg.) (2017): Abschlussbericht, Entwicklung eines gemeinsamen Beratungsverständnisses vom 12.04.2017. Lüneburg, Seite 8.

<sup>135</sup> Rosenbusch, Heinz (1994): Lehrer und Schulleiter. Ein strukturell gestörtes Verhältnis. Berichte und organisationspädagogische Alternativen zur Traditionellen Schulaufsicht, in: Liedke, Max (Hrsg.): Verbindungen mit dem BLLV. Bad Heilbrunn/Obb, Seite 69.

<sup>136</sup> Niedersächsische Landeschulbehörde (Hrsg.) (2011): Eigenverantwortliche Schule und Schulaufsicht. Positionspapier einer vom Präsidenten beauftragten Arbeitsgruppe der NLSchB. Lüneburg, Seite 2.

Für eine friktionsfreie Arbeit in der Landesschulverwaltung und den angstfreien Umgang der Schulen bei der Anforderung von B&U-Leistungen ist somit dieses Grundsatzproblem dringend zu lösen.

### 6.3 Ausblick und mögliche Entwicklung

Nach gründlicher Analyse der einschlägigen Literatur im Rahmen der educationalgovernance und der verfügbaren sowie relevanten Schriftstücke aus der unteren und oberen niedersächsischen Bildungsbehörde und unter Zuhilfenahme der eigenen Erfahrungen in der beruflichen Praxis in einer NLSchB kann folgender Ausblick bezüglich der Reformen im niedersächsischen Bildungssystem gegeben werden: Eine umfassende und erfolgreiche Gesamtreform der Bildungspolitik auf Ebene der Behörde(n) und der Schule kann sich nur unter Bedingungen den zur Zeit existierenden Friktionsverlusten entledigen und somit an Momentum gewinnen.<sup>137</sup> Gelingt es nicht diesen Bedingungen zu entsprechen, ist eine unkontrollierte Rückentwicklung der Verhältnisse unter Bildung von intransparenten Substrukturen und systemschädlichen Motivationslagen aller Beteiligten zu befürchten. Für eine positive sowie nachhaltige Entwicklung stellt das Vorhandensein einer in sich konsistenten Gesamtkonzeption die wohl wichtigste Gelingbedingung dar. Wie in Abschnitt 6.1 erläutert, führt eine zieldifferente Reform eher zu einer Erhöhung der (Arbeits-)Belastung, denn zu einer Verschlankung. Die Übertragung der dienstrechtlichen Befugnisse bei der Einstellung von pädagogischen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen stellt einen klaren Widerspruch zur sonstigen Kompetenzmehrung auf Ebene der Schule dar. In diesem Kontext erweist sich dieser Reformbeitrag als unschlüssig und insgesamt hemmend.

Zukünftig bedarf es eines konsequenten und gleichförmigen Ansatzes, der bei der Umsetzung von Reformen ein Mindestmaß an Verlässlichkeit für die Belegschaft generiert. Eine konsequente Umsetzung der teilautonomen Schule würde Zuständigkeiten klarer regeln und Unsicherheiten abbauen, die momentan auf Schulebene im Entstehen und Erstarken sind. Die Sicherung eines klaren und einheitlichen (das heißt dezernentenunabhängigen) Kompetenzrahmens in der Personal-, Budget-, Verwaltungs- sowie Organisationspolitik für die Schulen hätte nicht nur die Füllung des Begriffs der Eigenverantwortlichen Schule zur Folge, sondern würde die Potenziale des geforderten Leaderships für Schulleitungen klarer definieren und somit nicht nur mehrheitlich in eine Zunahme von Verwaltungs- und

---

<sup>137</sup> Die folgende Auflistung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie repräsentiert nur die offenkundigsten und in der Arbeit thematisierten Elemente für eine erfolgreiche Reform und eine echte lernende Organisation.

Rechenschaftstätigkeiten münden. Gelingt dies nicht, so ist das Risiko gegeben, dass sich die Eigenverantwortliche Schule - wie die GEW bereits Mitte der 90er Jahre orakelte - zu einem Trojanischen Pferd entwickelt. „Sie diene z.B. der rhetorischen Ummantelung politischer Versuche, Finanzreserven in den staatlichen Bildungshaushalten auszuschöpfen oder dem Wunsch, die Verantwortung für die Bearbeitung bildungspolitisch nur schwer lösbarer Konflikte und Handlungsbedarfe von der politischen Ebene auf die Ebene der Einzelschule zu verlagern.“<sup>138</sup> Einem solchen Zustand gilt es sich beherzt entgegenzustellen.

Verlässlichkeit(unabhängig von angesprochenen Ebenen) ist dabei teilabhängig von der Existenz eines Kohärenzgefühls (siehe hierzu auch Abschnitt 5.1.2) bei den Angewiesenen, welches in der Regel eine unmittelbare Proportionalität zwischen der Perturbationsbewältigung und dem Ausfüllen einer Reformidee der Führung bei den Angewiesenen aufweist. Nur mit dem Verständnis der Belegschaft wird eine Gesamtreform umsetzbar sein. Hier wird offensichtlich, dass die Kommunikation und Teilhabe eine wichtige Rolle einnimmt. Damit die strategische Ebene (MK) ein Feedback über die Umsetzung der Reformvorhaben von der operativen Ebene (NLSchB) und der Schulebene erhält und eine eventuelle Nachjustierung prüfen kann, benötigt es neben der bereits vorhandenen top-down in Zukunft einer institutionalisierten bottom-up Kommunikation, die auch innerhalb der Behörden gepflegt wird und angstfrei Anwendung findet. (Zum gegenwärtigen Zeitpunkt und aus der persönlichen Perspektive existieren zu diesem Punkt nur wohlklingende Lippenbekenntnisse und ein frappierender Unterschied zur täglichen Berufspraxis.)

Im Rahmen der Implementierung dieser Elemente würde es auf diesem Wege zu einer gelebten Feedbackmentalität kommen, in der im Bestfall ein gemeinsamer Austausch über Reformen routiniert etabliert ist. Über diesen Austausch würde ein weitergehender Abbau von Hierarchieebenen besser angenommen und die zurzeit vorhandenen Reibungsverluste aufgrund von Zuständigkeitsfragen würden sich verringern.

Um die Aspekte Eigenverantwortliche Schule, Kohärenz sowie transparentere Kommunikation zusammenzubinden, lässt sich folgende Feststellung anstellen: Besteht im MK Konsens darüber, dass die New Public Management-Deutung für die Teilautonomisierung der Einzelschulen aus strategischen Gesichtspunkten präferiert wird, sollte die NLSchB (als untergeordnete Behörde) dies vollumfänglich umsetzen, ohne die Schulen in anderen Deutungsvarianten zu bestärken. In diesem Zusammenhang ist die NLSchB gezwungen, anderslautende Erwartungshaltungen

---

<sup>138</sup> Rürup, Matthias (2007): Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee „Schulautonomie“ im Ländergleich. Wiesbaden, Seite 115.

gezielt zu enttäuschen, um zielgerichtet, friktionsarm sowie vertrauenswürdig mit den Schulen zusammenzuarbeiten.

Ebenso kann nur die deutlich sichtbare Trennung von aufsichtlichen und beratenden sowie unterstützenden Bereichen dem Ziel einer modernen Dienstleistungsbehörde Genüge tun. Zu diesem Zweck wäre eine dienstliche sowie räumliche Trennung der Behördenteile für das Selbstverständnis der Behördenmitarbeiterinnen und Behördenmitarbeiter einerseits aber auch für die Nutzung durch die Klienten andererseits ratsam.

Die Anerkennung, dass es sich bei einer Reform dieser Größenordnung nicht um ein kurzfristiges Projekt mit definiertem Ende, sondern um einen langjährigen Vorgang mit Prozesscharakter handelt, erscheint essentiell. Aus dieser Erkenntnis ergibt sich der Schluss, dass es sich bei dem Umbau der niedersächsischen Bildungslandschaft nicht um parteipolitische Leuchtturmprojekte einzelner Parteien oder Koalitionen handeln kann. Um einen steten und widerspruchsfreien Ablauf der Reform über etwaige Änderungen politischer Mehrheitsverhältnisse zu etablieren, bedarf es eines basalen überparteilichen Konsenses, um die gegangenen Schritte zu würdigen und sinnvoll auf ihnen aufzubauen.

Die vorliegende Arbeit hat gezeigt, dass sich Niedersachsen einem Reformweg in der Bildungsverwaltung verschrieben hat, der klar positive und zukunftsgerichtete Aspekte in sich vereint. Es wird die Zukunft zeigen, ob es -auch durch die aufgezeigten Wege – gelingt, diese Ansätze zu einer in sich schlüssigen Gesamtvision zu verbinden und allen Beteiligten zur besseren Umsetzung darzustellen. Die Ausgangslage lässt dies in jedem Fall erhoffen.

## 7 Literaturverzeichnis

### 7.1 Printquellen

- Adorno, Theodor** (1965): Tabus über den Lehrberuf, in: Theodor Adorno (Hrsg.) (1975): Erziehung zur Mündigkeit. Frankfurt/Main: Suhrkamp, Seite 70-87.
- Artelt, Cordula**, Riecke-Baulecke, Thomas (2004): Bildungsstandards. München: Oldenbourg.
- Bade, Rolf** (2009): Landesschulbehörde Niedersachsen- Konkretisierungen einer Neuausrichtung. Ergebnisse eines externen Gutachtens. In: Hoffmeister, Heiner, Dempwolf, Ulrich, Ricklick, Elke (Hrsg.): Schulverwaltung Niedersachsen, Heft 11/2007, Köln: Karl Link Verlag, Seite 330-331.
- Bohne, Eberhard** (1980): Informales Verwaltungshandeln im Gesetzesvollzug. In: Blankenburg, Erhard, Lenk, Klaus (Hrsg.) (1980): Organisation und Recht. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Opladen, Seite 20-80.
- Böttcher, Wolfgang** (2007): Zur Funktion staatlicher „Inputs“ in der dezentralisierten und outputorientierten Steuerung. In: Altrichter, Herbert, Brüsemeister, Thomas, Wissinger, Jochen (Hrsg.): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Seite 185-206.
- Bräth, Peter** (2007): Staatliche Verantwortung für eigenverantwortliche Schulen, Künftige Aufgaben von Schulaufsicht. In: Hoffmeister, Heiner, Dempwolf, Ulrich, Ricklick, Elke (Hrsg.): Schulverwaltung Niedersachsen, Heft 11/2007, Köln: Karl Link Verlag, Seite 307-311.
- Brockmeyer, Reiner** (1998): Länderbericht Deutschland. In: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.) (1998): Schulleitung und Schulaufsicht: neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. Wien: Studien-Verlag, Seite 119-162.
- Brunsson, Nils** (1998): The Organisation of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organisations. Chichester: John Wiley&Sons.
- Dose, Nicolai** (2006): Steuerung/Planung. In: Voigt Rüdiger, Walkenhaus, Ralf (Hrsg.) (2006): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dubs, Rolf** (2011): Die teilautonome Schule, Ein Beitrag zu ihrer Ausgestaltung aus politischer, rechtlicher und schulischer Sicht. Scheßlitz: Rosch-Buch.
- Eichhorn, Peter** (2002): Steuerung. In: Eichhorn, Peter (Hrsg.) (2002): Verwaltungslexikon, 3. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Gördel, Bettina-Maria** (2017): Neue Steuerung und ihre Konsequenzen für die Landesschulverwaltungen. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt.

- Hofinger, Christoph** et al. (2000): *Lehrerin, Lehrer 2000. Arbeitszeit, Zufriedenheit Beanspruchung und Gesundheit der Lehrerinnen und Lehrer in Österreich*. Wien: Bundesministerium für Bildung.
- Horstmann, Thomas**, Pelzer Jörg (2010): Die Wissensbasierung des Staates in historischer Perspektive. In: Schuppert, Gunar Folke, Foßkuhle, Andreas (Hrsg.) (2010): *Governance von und durch Wissen*. Baden-Baden: Nomos, Seite 33-48.
- Hutmacher, Walo** (1998): Strategien der Systemsteuerung. Von der Systemexpansion zum Systemumbau. In: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.) (1998): *Schulleitung und Schulaufsicht: neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft*. Wien: Studien-Verlag, Seite 49-92.
- Kieser, Alfred** (2006): Max Webers Ansatz der Bürokratie. In: Kieser, Alfred, Ebers, Mark (Hrsg.) (2006): *Organisationstheorien*. 6., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart: Kohlhammer, Seite 63-93.
- Kieser, Alfred**, Walgenbach, Peter (2007): *Organisation*. 5. Völlig überarbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Kumpfert, Guy** (2016): Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Leitung in Schule und Wirtschaft. In: Rolff, Hans-Günter, Teichert, Jörg (Hrsg.) (2016): *Schulleitung in der Wissensgesellschaft. Eine Publikation zum 10-jährigen Bestehen der Deutschen Akademie für Pädagogische Führungskräfte*. Weinheim: Beltz Juventa, Seite 74-93.
- Ladenthin, Volker** (1998): Der Lehrer. Vom Grund der Bildung her Betrachtet. In: Wenger-Hadwig, Angelika (Hrsg.) (1998): *Der Lehrer – Hoffnungsträger oder Prügelnabe der Gesellschaft*. Innsbruck: Tyrolia-Verlag, Seite 24-54.
- Mehde, Veith** (2009): Aktuelle Entwicklungslinien der Verwaltungsreform. Prinzipien, Folgen, Probleme. In: *Verwaltung & Management* 1/2009. Baden-Baden: Nomos, Seite 19-33.
- Merz, Jürgen** (1979): *Berufszufriedenheit von Lehrern. Eine empirische Untersuchung*. Weinheim: Beltz.
- Meyer, Hilberg** (2011): Zehn Merkmale entwicklungsförderlichen Schulleitungshandels. In: Hilberg Meyer (Hrsg.): *Die Rolle der Schulleitung bei der Unterrichtsentwicklung* Kiel: IPN, Seite 14-17.
- Mintzberg, Henry** (1992): *Die Mintzberg-Struktur. Organisationen effektiver gestalten*. Landsberg/Lech: Verlag Moderne Industrie.
- Müller-Böling, Detlef** (1997): Zur Organisationsstruktur von Universitäten. In: *Die Betriebswirtschaft*, 57. Jg. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, Seite 611-613.
- Nemerowicz, Gloria**, Rosi, Eugene (1997): *Education of Leadership and Social Responsibility*. London/UK: Falmer Press.
- Neuberger, Oswald** (2002): *Führen und Führen lassen. Ansätze, Ergebnisse und Kritik der Führungsforschung*. 6. Auflage. Stuttgart: Lucius&Lucius.

- Odden, Allan**, Busch, Carolyn (1998): Financing Schools for High Performance. Strategies for Improving the Use of Educational Resources. San Francisco/USA: Jossey-Bass Publishers.
- Pearce, Craig**, Conger, Jay (2002): Shared Leadership: Reframing the Hows and Whys of Leadership. Kalifornien/USA: SAGE.
- Pippke, Wolfgang**, Gourmelon, Andreas, Meixner, Hans-Eberhard (2005): Organisation. Köln: Heymanns.
- Preisendörfer, Peter** (2016): Organisationssoziologie. Grundlagen, Theorien und Problemstellungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Radnitzky, Edwin** (1998): 8 Thesen zur Schulentwicklung. In: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.) (1998): Schulleitung und Schulaufsicht: neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. Wien: Studien-Verlag, Seite 11-16.
- Rauch, Franz** (1998): Trends im Rollenbild und in den Aufgaben von Schulleitung und Schullaufsicht in einer sich dynamisch entwickelnden Gesellschaft. In: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.) (1998): Schulleitung und Schulaufsicht: neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. Wien: Studien-Verlag, Seite 289 – 304.
- Retzl, Martin** (2010): Schule heute aus Sicht der Lehrerschaft. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller.
- Röbken, Heinke**, Schütz, Marcel (2016): Studienbrief SM0230. Schulorganisation und Schulmanagement. Kaiserslautern: TU Kaiserslautern Distance and Independent Studies Center.
- Röbken, Heinke**, Schütz, Marcel (2016): Studienbrief SM0230. Schulorganisation und Schulmanagement. Kaiserslautern: TU Kaiserslautern Distance and Independent Studies Center.
- Rolff, Hans-Günter** (2016): Fünf Dekaden Schulreform und die Genese von Schulleitung. In: Rolff, Hans-Günter, Teichert, Jörg (Hrsg.) (2016): Schulleitung in der Wissensgesellschaft. Eine Publikation zum 10-jährigen Bestehen der Deutschen Akademie für Pädagogische Führungskräfte. Weinheim: Beltz Juventa, Seite 22-38.
- Rosenbusch, Heinz** (1994): Lehrer und Schulräte. Ein strukturell gestörtes Verhältnis. Berichte und organisationspädagogische Alternativen zur Traditionellen Schulaufsicht, in: Liedke, Max (Hrsg.): „Erziehung, Unterricht, Schule“ in Verbindungen mit dem BLLV. Bad Heilbrunn/Obb: Klinkhardt.
- Rosenbusch, Heinz** (2013): Organisationspädagogische Führungsprinzipien. In: Huber, Stephan Gerhard (2013) (Hrsg.): Führungskräfteentwicklung. Grundlagen und Handreichungen zur Qualifizierung und Personalentwicklung im Schulsystem. Köln: Carl-Link. Seite 96-103.

**Rürup, Matthias** (2007): Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee „Schulautonomie“ im Ländergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

**Schneider, Stefan** (2014): Salutogene Führung. Die Kunst der gesunden Schulleitung. Köln:Carl-Link.

**Schratz, Michael** (1996): Gemeinsam Schule lebendig gestalten. Anregungen zu Schulentwicklung und didaktischer Erneuerung. Weinheim: Bertels.

**Schratz, Michael** (1998): Neue Rolle und Aufgaben für Schulleitung und Aufsicht. In: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.) (1998): Schulleitung und Schulaufsicht: neue Rollen und Aufgaben im Schulwesen einer dynamischen und offenen Gesellschaft. Wien: Studien-Verlag, Seite 93-118.

**Simon, Fritz** (1993): Meine Psychose, mein Fahrrad und ich. Zur Selbstorganisation von Verrücktheit. Heidelberg: Carl-Auer.

**Sliwa, Anne** (2002): Theorie und Praxis der Demokratieerziehung im anglo-amerikanischen Kulturraum. In: Uhl, Siegfried, Kuthe, Manfred. (Hrsg.): Erziehungswissenschaft und Schulforschung. Erfurt: Universität Erfurt, Seite 137-158.

**Uhr, Dieter**, Uhr, Waltraud, Paul, Helmut (1974): Lehrer heute: Selbstverständnis, Image, Berufsbild. Eine Untersuchung bei Lehrern u. Eltern. Frankfurt: Institut für Psychologische Markt- und Sozialforschung.

**Voßkuhle, Andreas** (2006): Neue Verwaltungswissenschaft. In: Riem, Wolfgang, Schmidt-Aßmann, Eberhard Voßkuhle, Andreas (Hrsg.) (2006): Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd 1, München: C.H. Beck, Seite 1-61.

**Weber, Max** (1976): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie. Tübingen: J.C.B. Mohr.

## 7.2 Internetquellen

**Hepp, Gerd** (2013): Der Staat als Akteur in der Bildungspolitik, in: Bundeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.): Dossier Bildung. Quelle: <http://www.bpb.de/gesellschaft/kultur/zukunft-bildung/145238/staat-als-akteur?p=all> (Stand: Juli 2018).

**Krems, Burkhardt** (2010). Projektorganisation, in: Krems, Burkhardt (Hrsg.) Online-Verwaltungslexikon – Management und Reform der öffentlichen Verwaltung. Quelle: <http://www.olev.de> (Stand: Juli 2018).

## 7.3 Gesetzte, öffentliche Schreiben, behördeninterne Mitteilungen, u.Ä.

**forsa** Politik- und Sozialforschung GmbH (Hrsg.) (2016): Zufriedenheit im Lehrberuf, Ergebnisse einer repräsentativen Lehrerbefragung, Berlin: forsa Politik- und Sozialforschung GmbH.

## **Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland.**

**Kooperationsstelle Hochschulen und Gewerkschaften der Georg-August-Universität Göttingen** (Hrsg.) (2016): Niedersächsische Arbeitszeitstudie Lehrkräfte an öffentlichen Schulen 2015/2016, Ergebnisbericht. August 2016, Hannover: Georg-August-Universität Göttingen.

**Niedersächsische Landesschulbehörde** (2011): Eigenverantwortliche Schule und Schulaufsicht. Positionspapier einer vom Präsidenten beauftragten Arbeitsgruppe der NLSchB vom 06.02.2011. Lüneburg: Niedersächsische Landesschulbehörde.

**Niedersächsische Landesschulbehörde** (2017): Niedersächsische Landesschulbehörde, Abschlussbericht, Entwicklung eines gemeinsamen Beratungsverständnisses vom 12.04.2017. Lüneburg: Niedersächsische Landesschulbehörde.

**Niedersächsische Landesschulbehörde** (Hrsg.) (2018): Leitfaden Beschwerdemanagement vom 09.03.2018. Lüneburg, Niedersächsische Landesschulbehörde.

**Niedersächsische Landesschulbehörde, Dempwolf, Ulrich** (2010): Leitthesen zur Neuausrichtung der Landesschulbehörde, Impulsvortrag des Präsidenten anlässlich der Auftaktveranstaltung am 17.05.2010. Lüneburg: Niedersächsische Landesschulbehörde.

**Niedersächsisches Kultusministerium** (2010): Kabinettsvorlage des Niedersächsischen Kultusministeriums vom 04.06.2010. Hannover: Niedersächsisches Kultusministerium.

**Niedersächsisches Kultusministerium** (Hrsg.) (2002): Neue Wege entstehen beim Gehen, Gemeinsame Leben und Lernen in der Verlässlichen Grundschule Hude-Süd. Hannover: Niedersächsisches Kultusministerium.

**Niedersächsisches Kultusministerium, Heister-Neumann, Elisabeth** (2010): Rundschreiben des Kultusministeriums vom 10.01.2010. Hannover: Niedersächsisches Kultusministerium.

## **Niedersächsisches Schulgesetz**

### **8 Eidesstattliche Erklärung**

„Ich versichere, dass ich diese Masterarbeit selbstständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt und die den benutzten Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe.“

01.08.2018 Jan Zimmermann