

Bildungsinstitutionen: Paradebeispiel für Public Management oder wirkungsorientierte Verwaltungsführung?

Kuno Schedler

Erscheint im Originalformat in: Alain Thierstein/Kuno Schedler/Thomas Bieger (Hrsg.), Die Lernende Region. Regionale Entwicklung durch Bildung, Chur/Zürich: Rüegger, 2000, S. 93 - 114

Seit mehreren Jahren hat die Management-Welle auch den öffentlichen Sektor der Schweiz erfasst: öffentliche Institutionen werden nicht mehr verwaltet, sie werden „gemanagt“. Dies ist eine Reaktion auf die steigende Dynamik in den Umsystemen des politisch-administrativen, vor allem im Wirtschaftssystem. Eine Zunahme in Standortwettbewerb und Qualitätsansprüchen der Leistungsabnehmerinnen und –abnehmer bringt andere Gewichtungen in den Anforderungen an öffentliche Institutionen, als dies bis anhin der Fall war. Der Bildungssektor als eine der grössten Aufwandposition öffentlicher Politik ist davon genau so betroffen wie andere Politikbereiche. Bildungsinstitutionen sind immer mehr Gegenstand von Reformen und machen auf sich aufmerksam. Sind sie dabei ein Paradebeispiel für öffentliches Management? Der Beitrag beleuchtet kurz die Ausgangslage und geht sodann auf die Parallelen und Unterschiede zwischen modernem Verwaltungsmanagement und laufenden Reformen in Bildungsinstitutionen ein.

1 Einleitung

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) und die pädagogische Forschung teilen ein gemeinsames Ziel: sie stellen die Frage nach der „guten Schule“, deren Beantwortung in vielen Fällen auf dem Wege der guten Schulorganisation angegangen wird. Deutlich unterschiedlich ist hingegen das disziplinäre Verständnis des Begriffes „gute Schule“. Während sich die Arbeiten der Pädagoginnen und Pädagogen primär um Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler drehen, scheinen Essays der WoV-Autorinnen und -Autoren allein die Effizienz in den Mittelpunkt ihrer Betrachtungen zu stellen. Ein massiver Konflikt ist damit vorgeplant.

Nimmt man sich hingegen die Mühe, die unterschiedlichen Begrifflichkeiten und Argumentationsstrukturen im jeweiligen Kontext zu verstehen, so wird deutlich, dass

- a) in Fragen der Schul(behörden)organisation die Anliegen der beiden Gruppen nicht so weit auseinander sind, und dass
- b) Pädagog/innen und Public Manager/innen ihre eigenen Grenzen, aber auch die der anderen in aller Regel sehr wohl kennen und einhalten. Schliesslich fällt auf, dass
- c) für beide eine dritte relevante Anspruchsgruppe existiert: die Bürgerinnen und Bürger, in der Regel vertreten durch Politikerinnen und Politiker.

Eklatant springt ins Auge, dass trotz dieser Gemeinsamkeiten der Dialog zwischen Pädagogik, WoV und Politik vielfach gestört und von Vereinfachungen, Zerrbildern und Missverständnissen geprägt ist. Viele haben nicht oder nehmen sich nicht die Zeit, voneinander zu lernen, die Welt des jeweiligen Gegenübers zu verstehen. Der „Übergriff“ des Public Management in die Welt der Bildung wird als ökonomischer Imperialismus abgelehnt oder als politisch naiv kritisiert. Mit guten Argumenten unterlegte Vorbehalte der Pädagogik gegen simplifizierende Leistungslohn-Systeme, wie sie mit der WoV oft (aber nicht zwingend!) daher kommen, werden als Systemabschottung diskreditiert. Politikerinnen und Politiker wiederum, die der „heilen Welt“ einer klareren Rollenteilung zwischen Politik und Verwaltung – geprägt

durch Erfahrungen im traditionellen System – misstrauen, ernten Unverständnis. Und doch muss sich das System bewegen, muss es sich so harmonisch wie möglich modernisieren, wenn es seine Wirksamkeit behalten will.

Dabei gilt: Jede Modernisierung ist subversiv. Die Agenten des Wandels sind in aller Regel eine Art Unterwanderer des Alten zugunsten des Neuen. Wer sich Risiko nicht leisten kann oder will, muss zwangsläufig hellhörig werden, muss auch emotional negativ auf den Wandel und/oder seine Agenten reagieren. Dem Management des Wandels obliegt die Aufgabe, nicht nur die Bewegung der Bewegung willen zu fördern, sondern eine Richtung, ein Ziel zu ermöglichen. Neuere Forschungsergebnisse zeigen, dass eine Organisation zur Veränderung befähigt werden muss, dass man in eigentlichen „Lernarenen“ die Veränderung einüben kann. Veränderung als lernbare (und damit weniger Schrecken einflössende) Kompetenz, die allerdings eine gewisse Reifezeit benötigt (Rüegg-Stürm 1999, S. 465).

2 Begriffe

2.1 *Public Management*

Der Begriff des Public Management ist für den deutschsprachigen Raum relativ jung. Er kam im Zusammenhang mit der Einführung des New Public Managements (NPM) und seiner Schweizer Ausprägung, der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) auf, geht jedoch über das rein Neue der WoV hinaus. Oft wird diese Unterscheidung allerdings nicht gemacht, so dass die grundsätzlichen Überlegungen des Public Management mit dem aktuellen Reformtrend des *New Public Management* vermischt werden. In den USA existiert seit Jahren eine Public Management Tradition, die lange vor WoV etabliert war. Vor allem in Deutschland und der Schweiz wurden in den letzten Jahren etliche Institutionen und Ausbildungsangebote geschaffen, die den Begriff des Public Management explizit aufnehmen. Auf Hochschulebene stechen hervor: Potsdam mit einem Master of Public Management, Hamburg mit einem Institut für Public Management, sowie etliche Fachhochschulen sowohl in der Schweiz wie in Deutschland, die Public Management-Lehrgänge anbieten. Eine Tagung zum Thema „Die Ausbildung zum Public Manager“, die wir 1998 in St. Gallen durchführten, fand grossen Anklang und machte deutlich, dass in diesem Feld noch einiges an Entwicklungspotential besteht (vgl. Schedler/Reichard 1998).

Abbildung 1 zeigt, welchen rasanten Wiederhall die verwendeten Begriffe Public Management, New Public Management und Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Schweiz (Neue Zürcher Zeitung als ein Beispiel) gefunden haben. Die Spitze der Nennungen wurde allerdings 1996 erreicht, und seither nimmt die Beachtung in den Medien eher wieder ab. Gründe für diesen Rückgang können in der sinkenden Popularität liegen, sie sind sicher aber auch in der wachsenden Selbstverständlichkeit der WoV-Reformen an sich beheimatet. Positiv betrachtet werden jene Elemente der WoV, die schon heute eingeführt sind und sich bewähren, nicht mehr unter diesem Titel geführt, sondern sind Teil des selbstverständlich Gelebten geworden und bedürfen keiner besonderen Bezeichnung mehr.

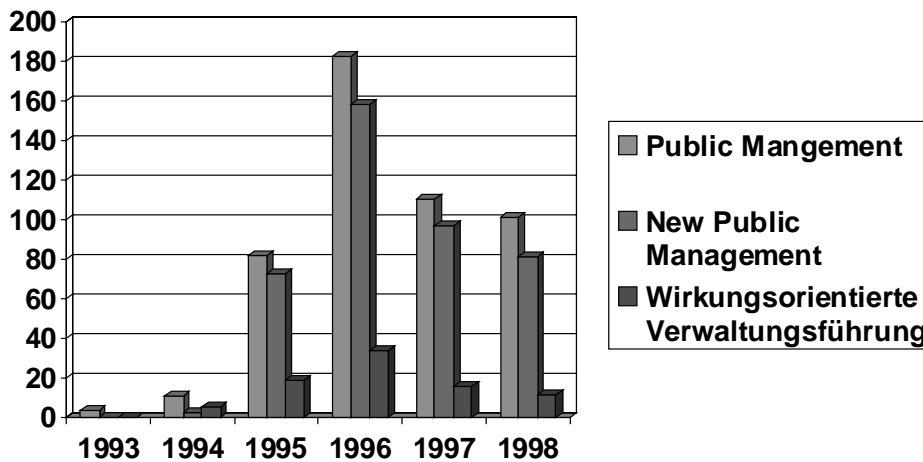


Abbildung 1: Anzahl Nennungen in der NZZ

Der Begriff „Public Management“ teilt sich in zwei grundsätzliche Abschnitte, die nach Pallot (1997, S. 140) je Unterschiedliches aussagen:

- *Public Management* (Betonung auf Management) bezieht sich auf die Steuerung *in* öffentlichen Institutionen. Es ist ein Bündel von Zielen und Massnahmen, die aus dem privatwirtschaftlichen Management übernommen und für die öffentlichen Institutionen angepasst wurden. Die öffentlichen Institutionen werden auf der Meso- und Mikro-Ebene betrachtet.
- *Public Management* (Betonung auf *public*) legt sein Schwergewicht auf die Steuerung *von* öffentlichen Institutionen. Es stellt das politisch-administrative Umfeld in den Vordergrund, indem die Institutionen auf einer Makro-Ebene und ihre neuen Rollen im Rahmen des Gesamten betrachtet werden. Hier kommen Aspekte zum Tragen, die mit dem neuen Begriff der *Public Governance* in der internationalen Diskussion angesprochen werden, ein Begriff, der zunehmend in die Literatur Eingang findet. Er soll die Enge überwinden, mit der – gerade in englischsprachigen Ländern – das New Public Management angegangen wurde und legt das Hauptaugenmerk der Modernisierung auf Partizipation und Demokratie.

Diese Unterscheidung zeigt, dass ein umfassend verstandenes Public Management zwar auf die Erkenntnisse der privaten Betriebswirtschaftslehre (z.B. Strategie-Forschung) abstützen kann, in seinen Grundfesten jedoch die Komplexität einer primär auf das öffentliche Interesse ausgerichteten Politik und ihrer Ethik aufnehmen muss. Rein marktwirtschaftliche Logik kann nicht das Credo des Public Management sein, wenn auch der Aspekt des Managements in den neunziger Jahren in der Schweiz – vor dem Hintergrund der Anforderungen, die an die Verwaltung gestellt werden – besonders hervorgehoben wurde.

2.2 Bildungsinstitutionen

Unter den Bildungsinstitutionen werden in diesem Beitrag die Gesamtheit der Institutionen erfasst, die als öffentliche Institutionen oder im öffentlichen Auftrag Bildungsleistungen anbieten. Privatschulen, die in einem freien Markt ihre Leistungen verkaufen, sind für unsere Betrachtungen an dieser Stelle nur sekundär relevant, obwohl sie wesentlich zum Weiterbildungsangebot in der Schweiz beitragen. Letzteres wird allerdings – quasi als Querschnittsleistung und in der Regel quersubventioniert – auf praktisch allen Schulstufen bereit gestellt,

wie eine Studie zeigt, die wir im Auftrag der Erziehungsdirektorenkonferenz durchführen konnten (Vgl. Expertenbericht 1998).

Welchen Stellenwert die Bildung als staatliche Aufgabe genießt, zeigt die Tatsache, dass etwa im Kanton St. Gallen die Bildung im Jahre 1998 35,9 % des Nettoaufwandes auf sich verbuchen konnte. Sie liegt damit mit 16 % Abstand vor dem zweitgrössten Aufwandposten, der Gesundheit. Die Bildungsindikatoren der Schweiz (Statistisches Jahrbuch 2000, S. 388) datieren von 1996 und fassen die Ausgaben von Kantonen und Gemeinden zusammen. Demnach beträgt der Anteil an den Gesamtausgaben 22,9 % im Schweizerischen Durchschnitt.

3 Was ist gutes Public Management?

Von einem „Paradebeispiel“ wird erwartet, dass es Aufschluss darüber gibt, wie eine Sache besonders gut gemacht werden kann. Es stellt sich hier also die Frage, ob die Bildungsinstitutionen als Muster für besonders gutes Public Management herangezogen werden können. Solches zu beantworten, bedarf einer vorgängigen Überlegung: Was macht denn gutes Public Management aus?

Um diese Frage anzugehen, kann auf die oben angeführte Begriffserklärung des Public Management gegriffen werden. Die beiden Komponenten des *Public* und des *Management* stellen unterschiedliche Anforderungen an das „gute Public Management“. Vor dem Hintergrund von Überlegungen, die wir andernorts bereits ausführlich dargelegt haben (vgl. Schedler 1998, S. 3 ff.), sollte die staatskonzeptionelle Idee des „Gewährleistungsstaates“ als Grundlage für einen Katalog von Qualitätskriterien für das Public Management herangezogen werden. Demokratische und Management-Elemente des Staatshandelns gelten als wegleitend für gutes Public Management; erstere für Umsetzungsfragen, letztere für die Festlegung von Zielvorgaben, also für die politische Aufgabendefinition.

	Management-Elemente	Demokratische Elemente
Meso- und Mikro-Betrachtung	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Zielerreichung der Institution wird erhoben und in das Management einbezogen ➤ Kundenorientierung der Institution ➤ Mitarbeiterzufriedenheit in der Institution 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Einhaltung vorgegebener Regeln und Verfahren durch die Institution ➤ Gewährung demokratischer Mitspracherechte bei der Definition der Zielvorgaben für die Institution
Makro-Betrachtung	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Akzeptanz des Staates bei den Bürgerinnen und Bürgern ➤ Wirkungen staatlicher Tätigkeiten 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Verfassungs- und Gesetzmässigkeit der staatlichen Aufgabenerfüllung ➤ Gewährung demokratischer Mitspracherechte bei der Definition staatlicher Aufgaben

Abbildung 2: Kriterien für ein „gutes Public Management“

Die Kriterien für „gutes Public Management“ können sich in gewissen Situationen widersprechen. Die Forderung nach Gesetzmässigkeit staatlichen Handelns kann – zumindest kurzfristig – die Akzeptanz der Verwaltung bei einzelnen Bürgerinnen und Bürgern schmälern. Dies gilt insbesondere für jene Bürger, die als Kunden der Verwaltung direkt von rechtlichen Ent-

scheiden betroffen sind. Sprechendes Beispiel dafür sind etwa Umweltauflagen, die im Zusammenhang mit einer Baubewilligung gemacht werden müssen: beim Bauherrn können die vorgeschriebenen Abläufe und Verfahren zur Ansicht führen, die Verwaltung sei bürokratisch und stur, obwohl diese demokratisch legitimierte, bestehende Gesetze einhält und sich ansonsten im Rahmen ihres Ermessens flexibel zeigt.

Gutes Public Management zeichnet sich demnach nicht durch eine einseitige Gewichtung des einen oder des anderen Elements aus, sondern durch ein beständiges Abwägen. Im Konfliktfall, d.h. wenn sich einzelne Kriterien tatsächlich widersprechen, müssen klare Prioritäten gesetzt werden. Hierfür gilt: demokratische und rechtsstaatliche Anliegen genießen eine höhere Priorität als Management-Elemente. Letztlich kann auch das New Public Management nur auf dem soliden Fundament einer funktionierenden Demokratie und eines Rechtsstaates aufgebaut werden. Die Tatsache, dass im ausgehenden zweiten Jahrtausend in der Schweiz die Gewichtung auf verbessertes Management und Kundenorientierung der Verwaltung gelegt wurde, lässt sich u.E. auch damit erklären, dass Demokratie und Rechtsstaat nicht als vordringliche Probleme wahrgenommen wurden. Wir können uns den Luxus leisten, unsere Aufmerksamkeit auf die Verbesserung der Dienstleistungsqualität der Verwaltung zu richten, *weil* die Einhaltung der Gesetze weitgehend erfüllt wird.

Sollte das New Public Management in der Schweiz – im Kleid der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung – nicht zu 100 Prozent schulmässig umgesetzt werden, wovon auszugehen ist, so bleibt es doch das Verdienst der WoV, etliche wichtige Elemente in das politisch-administrative System eingefügt zu haben. Mit zu den wesentlichsten Punkten gehört u.E. die Ausrichtung des Politik- und Verwaltungshandelns an klaren Zielen und deren Überprüfung, d.h. die Einführung einer Art von Controlling. Dieses Anliegen deckt sich mit den Anstrengungen, die in den Bildungsinstitutionen gemacht werden, um die Selbstevaluation zu fördern. Schönberger-Schleicher (1996, S. 647 ff.) berichtet aus der Kantonsschule Sursee, wie die WoV in diesem pädagogischen Umfeld vorerst für einige Verwirrung und Unsicherheit sorgte, nach einer notwendigen Anpassung jedoch kreative Prozesse auslöste, die in einem System resultierten, das wir als Indikatorensystem zur Selbstevaluation bezeichnen würden. Die Palette umfasst dabei eine gelungene Mischung aus qualitativen und quantitativen Indikatoren, die jeweils zwischen Rektorat und Lehrpersonen besprochen und damit in den Führungsprozess eingebaut werden.

Ein weitgehend noch zu lösendes Problem ist die Definition von geeigneten Wirkungsindikatoren. In praktisch allen WoV-Projekten in der Schweiz kämpfen die Beteiligten mit messbaren Wirkungen, und es zeigt sich, dass es keine wissenschaftlich richtige Methode gibt, Wirkungsindikatoren zu definieren. Konsequenterweise werden Globalbudgets heute aufgrund der Leistungen, nicht aufgrund der Wirkungen festgelegt. Ist damit aus WoV eine LoV geworden? Meines Erachtens dann nicht, wenn es gelingt, die beabsichtigten Wirkungen der staatlichen Tätigkeit konsequent aufzuzeigen und politisch festzulegen, vor allem aber auch zu messen und zu veröffentlichen. Die Wirkung muss zum zentralen Ausgangspunkt der Steuerung im politisch-administrativen System werden, auch wenn sie sich nicht immer instrumentalisieren lässt. Auch im Gespräch mit den Projektverantwortlichen in Sursee (Rektorat) wird deutlich, dass die optimale Lösung hinsichtlich der Indikatoren wohl noch nicht gefunden ist, dass man sich aber die notwendige Zeit nimmt, gemeinsam mit Rektorat und Lehrpersonen einen Reifeprozess zu durchlaufen.

3.1 Makroebene: Wettbewerb vs. politische Steuerung

In der Schulentwicklungs-Forschung wird zwischen verschiedenen Ebenen unterschieden, in denen Bildungsinstitutionen bzw. deren Kontext untersucht werden können, wie Büeler (1996, S. 98) im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 33 darstellt:

- Die Makroebene I umfasst die gesamtgesellschaftliche Kommunikation.
- Die Makroebene II beschreibt die Struktur und Funktion der zentralen gesellschaftlichen Subsysteme. Hier anzusiedeln wäre etwa die Diskussion um Erziehungs- und Bildungssysteme oder Politik- und Staatssysteme, inkl. das Rechtssystem.
- Die Mesoebene betrifft die formalen Organisationen und Institutionen mit gesetzten Kommunikationsregeln, d.h. beispielsweise Schulsysteme als lokale Einheit, Schulleitungen, Schulorgane und weitere.
- Die Mikroebene wird dominiert von direkter Interaktion, wie sie beispielweise in Familien, Schulklassen oder Lehrerkollegien stattfinden.
- Auf der intrapersonalen Ebene schliesslich findet die Verarbeitung von Kommunikation statt, geprägt durch Motivation, Kognition, Verhaltensschematas und weitere.

An dieser Stelle soll, bezogen auf die Makroebene II, nur beispielhaft ein Element herausgegriffen werden: das Thema wettbewerbliche versus politische Steuerung innerhalb des Bildungssystems. Parallelen zwischen der aktuellen Public Management-Diskussion (etwa im Zusammenhang mit Privatisierung, Outsourcing, Contracting Out oder schlichten Kennzahlenvergleichen zwischen Gemeinwesen) und der Schulqualitätsforschung sind m.E. klar erkennbar: beide fragen vermehrt danach, welche Effekte bestimmte Strukturen der Makroebene II auf die Wirkung des (Bildungs-) Systems haben, d.h. was auf der sozialen Mikroebene und der intrapersonalen Ebene ausgelöst wird. Doch bleiben wir vorerst bei der Makroebene.

Die im Kanton St. Gallen lancierte Bildungsoffensive 99 nimmt als ein wichtiges Thema den Wettbewerb auf. Eine eigens dazu einberufene Arbeitsgruppe stellt die Frage in den Raum, wieviel Wettbewerb im Bildungsbereich zugelassen werden soll, und votiert gleichzeitig für eine Ausweitung gegenüber heute. Dabei wird Bezug genommen auf Erfahrungen in anderen Ländern (Neuseeland, England, Schweden und weitere), die Wettbewerbsmodelle kennen und mehrheitlich nicht mehr zum alten System zurückkehren möchten.

Einig ist man sich darüber, dass ein reiner Wettbewerb in der Bildung kaum zu positiven Resultaten führen wird. Der Staat soll demnach eine regulierende Rolle übernehmen und vor allem dafür sorgen, dass überhaupt ein Wettbewerb zustande kommen kann. Diese Form einer *managed competition* ist auch Element des New Public Management. Die konkrete Ausgestaltung bleibt vorerst offen, was zu diesem Zeitpunkt rational ist: sie lässt sich kaum als Konzept auf dem Papier festlegen, sondern wäre am Praxisfall zu testen. Richtigerweise kommt die Arbeitsgruppe der Bildungsoffensive 99 im Kanton St. Gallen zum Schluss, dass ein straffes Qualitätsmanagement, verbunden mit einer Leistungsmessung von Outputs und Outcomes, Grundbedingung für ein wettbewerbliches Bildungsmodell ist. Diese Rolle wird denn auch dem Staat zugewiesen, da die Kunden selbst nicht in der Lage seien, die Beurteilung vorzunehmen.

Indem eine Wahlfreiheit eingeführt wird, soll der Wettbewerb zwischen den Schulen zu einer besseren Qualität führen. Die politische Steuerung wird überflüssig, da durch Marktkräfte ersetzt.

Allerdings darf bei diesem Modell nicht übersehen werden, dass der Staat in seiner Rolle als Qualitätskontrollleur und Zertifizierer privater Schulen über einen Einfluss verfügt, der durchaus einschneidend sein kann. Eine straffe operative Führung wird ersetzt durch rigide Vorgaben auf der Qualitätsebene – ganz im Sinne des New Public Managements. Die Rolle des Kunden bleibt limitiert auf die Selektion der Institution. Sein direkter Einfluss auf die Qualität des schulischen Angebots ist eher bescheiden und indirekt.

Die Diskussionen dieser Arbeitsgruppe zeigen, dass das Marktelement, auch in seiner abgeschwächten Form der *managed competition*, besonders im Bereich der Bildung sorgfältig untersucht und abgewogen werden muss. Aufgrund seiner hohen politischen und sozialen Sensibilität scheint sich hier der Bildungsbereich tatsächlich wesentlich von anderen Politikbereichen zu unterscheiden und dient nicht gerade als Paradebeispiel für die wettbewerbliche Seite der WoV.

3.2 Meso- und Mikro-Ebene: Qualitätsmanagement

Es ist das Verdienst der Qualitätsmanagement-Literatur, die wichtige Entwicklung des Qualitätsverständnisses von einem rein technischen (Verkäufer-orientierten) zu einem an Kundenbedürfnissen ausgerichteten (Käufer-orientierten) Begriff der Qualität aufgezeigt zu haben. Auf der Suche nach für die Praxis handhabbaren Ansätzen entwickelten sich vorerst in der Industrie Modelle zur Standardisierung des Qualitätsbegriffs, die recht technisch und schemenhaft aufgebaut waren (Beispiel: ISO 9000-1994). Ihre Eignung sowohl für die Verwaltung wie auch für die Schule ist m.E. beschränkt, wenn sie auch bei vernünftiger Anwendung einen guten Einstieg in das Qualitätsmanagement bilden können. Parallel dazu wurden Modelle entwickelt, die als Grundlage für Qualitätswettbewerbe dienen konnten, um über den Wettbewerb die Motivation der Unternehmen zu vermehrtem Qualitätsmanagement zu steigern. Beispiele dazu sind das Modell der European Foundation for Quality Management oder der Malcolm Baldrige Award. Hier wurde aufgrund vorgegebener, checklistenartiger Fragen ermittelt, wie gross und wie konsequent die Anstrengungen einer Organisation bezüglich des Qualitätsmanagements waren, und die tatsächliche Umsetzung wurde mit Punkten benotet. Für die öffentliche Verwaltung sind diese Modelle zwar adaptierbar, doch eine echte Anpassung an die Spezifika der staatlichen Organisationen blieb bis heute aus, wenn man von allzu schnell verfassten Adaptionen absieht, die im Wesentlichen den Begriff „Unternehmen“ durch „Verwaltung“ übersetzen, im Konzept aber nichts ändern.

In der neueren Zeit wurden diese Modelle weiterentwickelt: Das neue ISO 9000-2000 nimmt den Gedanken des Einbezugs ganzer Leistungsprozesse in das Qualitätsmanagement auf und führt die Kundenbedürfnisse und –zufriedenheit in das Modell ein. Die EFQM setzt den Ansatz der Befähiger und der Resultate konsequenter um, führt das Verhältnis zu Partnern als befähigendes Element ein und legt neues Gewicht auf die ständigen Verbesserungsprozesse. Beide Modelle werden offener und damit auch für öffentliche Institutionen geeigneter. Trotzdem wird eine Weiterentwicklung für das Public Management eines der zentralen Programme der nahen Zukunft bleiben.

Für die Bildungsinstitutionen scheint vor allem das EFQM-Modell eine geeignete Grundlage zu bilden, die jedoch ebenfalls angepasst werden muss. Eine mögliche Variante hat Dubs (1996) ausgearbeitet. Dieses Modell bezieht sich primär auf die Mesoebene, die gemäss Büeler (1996, S. 149) die mit Abstand grösste Beachtung in der Schulqualität- und Schulentwicklungsliteratur (Stichprobe: 174 Texte von 1980 bis 1994) gefunden hat.

Auf der Meso-Ebene scheinen sich WoV und Schulreformen recht gut zu ergänzen, so dass hier von einem harmonischen Verhältnis gesprochen werden kann. Schönberger-Schleicher (1996, S. 658) schreibt dazu als Fazit:

„Nun könnte man natürlich sagen, dass viele dieser schulinternen Bewegungen auch ohne WOV zustande gekommen wären. Dies ist meiner Meinung nach nur bedingt der Fall. Alles was zum Bereich Finanzen und Controlling gehört, ist zumindest durch WOV motiviert. Das WOV Projekt spielt dabei die Rolle der Triebfeder, die zum Sprung verhilft. Man könnte auch sagen, dass die Kantonsschule Sursee ihr Leitbild weiter entwickelt, und dass WOV ein Teil davon ist.“

In einer Diplomarbeit für das NDU-HSG, die als *beste Diplomarbeit* des Abschlussjahrgangs 1999 ausgezeichnet wurde, leisten Bachofen/Caniga/Rohner (1999) beachtenswerte gedankliche Vorarbeit in der Frage, wie die Kriterien der WoV auf die Sonderschulen im Kanton St. Gallen angewendet werden könnten und welche Auswirkungen die Einführung der Globalbudgetierung hätte. Sie kommen zum Schluss, dass ein harmonisches Verhältnis von WoV und fachspezifischer Anwendung (hier im Bereich Sonderschulen) hergestellt werden kann. Das Qualitätsmanagement ist allerdings auch hier zentral und wird zu recht ausführlich behandelt.

4 Bildungsinstitutionen als „Paradebeispiele“

Würden Bildungsinstitutionen die Parade zum alljährlichen „Public Management Day“ anführen? Wenn ja, welche Eigenschaften würden auf den bunt geschmückten, mit Blumen besetzten und fröhlich beflaggten Wagen ausgestellt, um das Public Management zu feiern? Oder umgekehrt: hätte das Public Management eine Existenzberechtigung am Tag der Bildung?

Aus Sicht eines Vertreters des Public Managements lässt sich klar festhalten: Zwischen Bildung und Public Management besteht eine Symbiose, und gerade schweizerische Bildungsinstitutionen tun sich immer wieder hervor durch gelungene Lösungen, die auch durch die Public Management-Brille als beachtlich angesehen werden. Dass sie nicht immer unter dem Titel „New Public Management“ laufen, ist sekundär. In der Folge soll an drei knappen Beispielen aufgezeigt werden, wie die schwarze Katze (Puma) in der Bildung Einzug hält.

4.1 Beispiel: Teilautonome Schulen

Wie Vinzens (1999) ausführt, begannen in der Stadt St. Gallen bereits zu Beginn der neunziger Jahre Vorarbeiten für die Einführung einer Schul(behörden)organisation, die wir heute als teilautonome Schule bezeichnen würden, und die sich an den Merkmalen erfolgreicher Organisationen orientierten (Primat des Handelns, Nähe zum Kunden, Freiraum für unternehmerisches Verhalten, Produktivität durch Menschen, sichtbar gelebtes Wertesystem, Bindung an das angestammte Geschäft, einfacher und flexibler Aufbau sowie straff-lockere Führung). Diese Anstrengungen, 1998 durch kantonale Gesetzesanpassungen weitgehend bestätigt, suchten einen Mittelweg zwischen umfassender Autonomie und hierarchischer Abhängigkeit von der Zentrale. Ersteres hätte eine politisch unerwünschte Privatisierung zur Folge (Dubs 1996, S. 12), letzteres mangelnde Initiative der pädagogischen Teams. Die Lösung musste also irgendwo in der Mitte liegen. Die Frage war nur, wo genau dieser ideale Punkt zu liegen käme.

Die moderne Change-Management Forschung lehrt uns, dass ein solcher Entscheid kaum durch irgend eine Zentrale gefällt werden kann. Vielmehr gilt es, die Personen mit einzubeziehen, die später an der Umsetzung beteiligt sein werden. Die Mehrheit der Veränderungsprojekte scheitert nicht in der Konzept-, sondern in der Umsetzungsphase. Interessanterweise ist jedoch die Vorbereitung einer Umsetzung, d.h. also genau die scheinbar unkritische

Konzeptphase, vielfach für den Erfolg eines Projektes entscheidend. Dies wurde in der Stadt St. Gallen erkannt und in die Projektplanung aufgenommen. Heute arbeiten alle Anspruchsgruppen in eigenen Workshops an der Vorbereitung der notwendigen Veränderungen – und werden in der Folge nicht von einem aufoktroierten System „erschlagen“, sondern kennen die gegenseitigen Probleme und Lösungsansätze. Als verbindendes Element dieser hochkomplexen Projektanlage dient das EFQM-Modell, das weiter oben bereits erwähnt wurde:

„Als Produkt dieses Prozesses ist vorgesehen, dass für jedes stadtübergreifend relevante Thema Rahmenbedingungen, welche wir mit ‚Qualitätsideen‘ umschreiben, erarbeitet werden. Diese Rahmenbedingungen setzen sich zusammen aus den gesetzlichen Vorgaben sowie Fragestellungen auf der Basis des EFQM-Modells (...). Anschliessend soll das Resultat der Schulleitungstagung mit den Anspruchsgruppen (Schulrat, Team, Eltern) abgestimmt werden. Schliesslich haben die Schulen die Aufgabe, unter Berücksichtigung der ‚Qualitätsideen‘ ihr eigenes Profil zu entwickeln, d.h. auf die zentralen Fragestellungen in den ‚Qualitätsideen‘ schulhausnahe Antworten zu geben und die Resultate in den einzelnen Schulen zielgerichtet umzusetzen.“ (Vinzens 1999, S. 14)

Ein solch komplexes Vorgehen und die ständige Suche nach dem Mittelweg zwischen zwei Extremen ist auch für die WoV typisch. Zentral ist dabei die Erkenntnis, dass die konkrete Ausgestaltung zwischen Politik und Markt nicht allgemeingültig festgelegt werden kann, sondern dass für jede „Branche“, vielleicht sogar für jede Schulstufe eine individuelle Konkretisierung der Prinzipien der WoV erfolgen muss. Ein direkter Vergleich von WoV und teilautonomer Schule zeigt gewisse Parallelen, aber auch wichtige Unterschiede zwischen den beiden theoretischen Ansätzen. Dubs (1996a, S. 23 ff.) kommt zum Schluss, dass die Massnahmen der WoV zu einer Verbesserung der Schule beitragen können, wenn einige wichtige Bedingungen erfüllt sind:

- a) zuerst ist genau zu definieren, was gewollt ist;
- b) die Lehrerschaft und die Behördemitglieder sind auf die Reformmassnahmen systematisch vorzubereiten;
- c) vor einer generellen Einführung sollten Schulversuche mit Freiwilligen durchgeführt werden;
- d) es muss frühzeitig und verständlich informiert werden.

In persönlichen Gesprächen, aber auch an Vorträgen, weist Rolf Dubs immer wieder auf die mangelhafte Umsetzung des New Public Managements in Bildungsinstitutionen hin. Dies bringt nicht nur den Begriff des WoV in Misskredit, sondern verunsichert auch die Beteiligten, bis hin zur Reformmüdigkeit und offenem Widerstand. Auch dies ist ein bekanntes Phänomen, das nicht nur für Bildungsinstitutionen gilt: einmal mehr Paradebeispiele, diesmal allerdings für negative Auswirkung falscher Einführung?

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung	Teilautonome Schule
➤ Leistungsautonomie im Leistungsauftrag definiert	➤ Leistungsautonomie im Lehrplan definiert
➤ Grosse Organisationsautonomie	➤ Grosse Organisationsautonomie
➤ Grosse Finanzautonomie dank umfassender Globalbudgetierung	➤ Mittlere Finanzautonomie dank Globalkrediten
➤ Grosse Personalautonomie	➤ Mittlere Personalautonomie wegen sozialer Effekte

➤ Leistungsmessung über Indikatorensysteme	➤ Qualität durch Selbst- und Fremdevaluationen
➤ Betrachtung der Schule als Einheit (Leistungsauftrag)	➤ Förderung der Schule als Einheit (Leitbilder)
➤ Kundenorientierung = Einbezug von Schülern und Eltern	➤ Neue Rollen für Schulbehörden und „Schulumgebung“

Tabelle 1: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und teilautonome Schule

4.2 Beispiel: Pädagogische Fachhochschule Rorschach (PFR)

Im Rahmen der Neugestaltung der Ausbildung von Kindergarten- und Primarlehrkräften, die bisher in Seminaren stattfand, errichtet der Kanton St. Gallen eine Pädagogische Fachhochschule in Rorschach. Die gesetzliche Grundlage dazu wurde im Gesetz über die Pädagogische Fachhochschule Rorschach (22.98.12) durch den Grossen Rat des Kantons St. Gallen geschaffen. An dieser Stelle soll nicht über diese Tatsache referiert werden, sondern es interessieren uns ausschliesslich die Elemente der WoV, wie sie im Gesetz enthalten sind.

Der Kanton St. Gallen ist ein *late mover* in Sachen New Public Management, bedingt wohl durch seine gesunde Finanzlage wie auch durch einen Pragmatismus, der schon früh immer wieder schlanke Organisationsformen und innovative Ideen in der Verwaltung durchsetzte. Beispiele hierfür sind etwa folgende:

- Der Kanton hat als einer der ersten die sog. Spontan-Honorierung für ausserordentliche Leistungen eingeführt. Nach diesem System erhält jedes Departement einen bestimmten Prozentsatz der Lohnsumme zur Verwendung für spontane, unbürokratisch ausgegebene Honorierungen während des Jahres. In der Regel soll diese Honorierung einen bestimmten Betrag nicht überschreiten und nicht als Geld, sondern als Zuschuss zu einer konkreten Anschaffung (oder ein Nachtessen für zwei) abgegeben werden. Die meisten Departementsleitungen haben diese Kompetenz an ihre Amts- oder gar Dienststellenleitungen delegiert und erzielen so den grössten Motivationseffekt, auch für ihre unterstellten Vorgesetzten.
- Die Finanzpolitik des Kantons ist insofern innovativ (oder auch rigide), als dass sich der Grosse Rat gesetzlich darauf verpflichtet hat, auftretende Defizite im Voranschlag im gleichen Jahr durch Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen zu eliminieren. Die Folge ist eine Ausgabendisziplin, die in guten Jahren vielerorts belächelt wurde, um die man den Kanton St. Gallen heute jedoch beneidet.
- Der Kanton hat als einer der ersten per Gesetz eine Stelle für Verwaltungscontrolling geschaffen und damit einen wichtigen Meilenstein auf dem Weg zu einer modernen Verwaltungsführung gesetzt. Ein Wermutstropfen allerdings ist die Dauer von sechs Jahren, die verstrich, bis die Stelle tatsächlich besetzt wurde.

Nun denn, mit dem Gesetz über die PFR ist dem Kanton bzw. den an der Legiferierung beteiligten Instanzen ein Wurf gelungen, der ohne weiteres als WoV-Gesetz bezeichnet werden könnte. Basierend auf dem Gesetz und darüber hinaus gehend kann der Grosse Rat der PFR einen allgemeinen Auftrag erteilen, der insbesondere Wirkungsvorgaben enthalten kann. Dieser allgemeine Auftrag ist zeitlich nicht befristet. In seiner Wirkung entspricht der

allgemeine Auftrag der Leistungsseite des für WoV typischen Produktgruppenbudgets, die die Wirkungs- und Leistungsvorgaben mit Indikatoren enthält. Im Kanton Zürich spricht man hier von der Leistungsumschreibung, die jedoch als solche nicht vom Parlament verändert werden soll. Der st. gallische „allgemeine Auftrag“ wurde deshalb notwendig, weil er neben dem traditionellen, rein finanziell ausgestalteten Voranschlag steht. Würde die WoV auch hier eingeführt, so könnten die Inhalte des allgemeinen Auftrages im Voranschlag integriert werden, d.h. es müsste kein eigenes Instrument für Wirkungs- und Leistungsvorgaben geführt werden.

Der allgemeine Auftrag sowie das Gesetz werden in einem jährlichen *besonderen Leistungsauftrag* konkretisiert, den die Regierung beschliesst. Die inhaltliche Vorbereitung des besonderen Leistungsauftrages obliegt dem Fachhochschulrat, der wiederum auf Anträge der Fachhochschule selbst reagiert. Die Regierung legt den besonderen Leistungsauftrag dem Grossen Rat zur Kenntnis vor und erteilt daraus abgeleitet (oder aus eigener Motivation) Aufträge an den Fachhochschulrat, die die Forschung und Entwicklung betreffen.

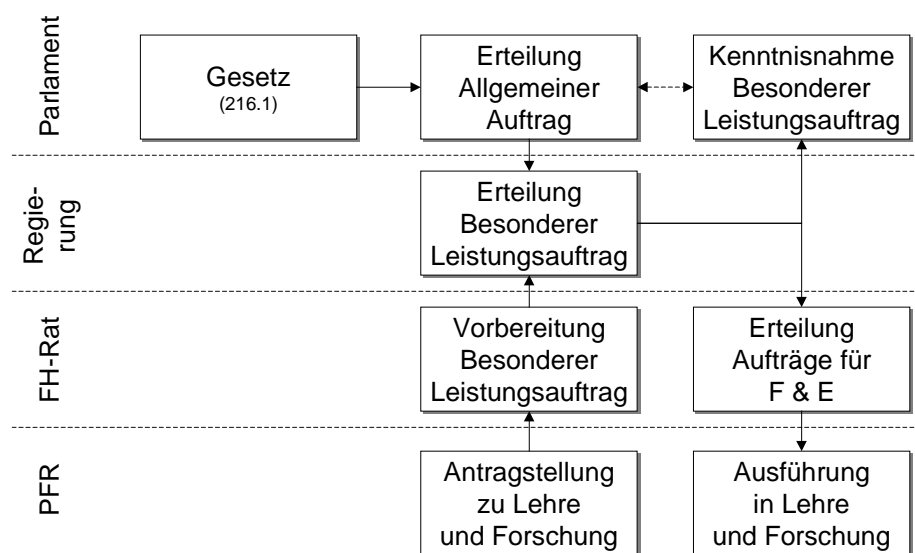


Abbildung 3: Steuerungsablauf gemäss Gesetz über die PFR

Im Vergleich etwa zum Bund, wo der vierjährige Leistungsauftrag durch den Bundesrat beschlossen, dann aber jährlich als Leistungsvereinbarung mit den Ämtern durch das Departement konkretisiert wird, behält die Regierung als Kollegialorgan eine relativ starke Stellung. Das Departement spielt in dieser St. Galler Variante keine offizielle eigene Rolle, jedoch dürfte zumindest die Departementsleitung sowohl in der Regierung wie auch im Fachhochschulrat eine massgebliche Rolle spielen. Will WoV wirklich sein Anliegen durchsetzen, die Regierung als Konzernleitung zu stärken und ihr eine grössere Bedeutung im Rahmen der strategischen Führung zuweisen, so dürfte der eingeschlagene St. Galler Weg¹ eine beachtenswerte Variante darstellen. Eine weitergehende Delegation von Kompetenzen an die Departemente entlastet zwar die Regierung von Einzelentscheiden, jedoch will mir scheinen, dass gerade die Inhalte der Leistungsaufträge an die Ämter für die wirkungsorientierte Steuerung in der Regierung von elementarer Bedeutung sein sollte. Dies gilt umso mehr, als die Regierung auch die inhaltliche Koordination von jenen Aufgaben wahrnehmen sollte, die departementsübergreifend angegangen werden müssen (Beispiel: Innere Sicherheit, umfas-

¹ Hierzu gilt allerdings zu beachten, dass das Konzept für die Einführung von WoV in einem umfassenderen Massstab erst im Herbst 2000 fertig sein wird. Das vorliegende Beispiel kann somit einen Einfluss haben, diesbezüglich muss aber nicht das letzte Wort gesprochen sein.

send die Feuerwehr, den Bevölkerungsschutz, die Polizei, die Notfallorganisation der Spitäler sowie Teile der Armee).

4.3 Beispiel: Universität St. Gallen

Die Universität St. Gallen wird seit Jahren als Institution mit eigener Rechtspersönlichkeit geführt. Ihre Rechnung wird als Sonderrechnung des Kantons geführt, wobei sie faktisch eine recht grosse Autonomie in der Verwendung der zur Verfügung stehenden Finanzen geniesst. Ein eigentliches Globalbudget wie etwa die Pädagogische Fachhochschule Rorschach hat die Universität bislang jedoch nicht. Im Gegenzug verfügt die Universität jedoch über eine weitgehende Leistungsautonomie (Stichwort: Freiheit von Lehre und Forschung), die bisher dazu führte, dass ein eigentlicher Leistungsauftrag nicht beschlossen wurde – dies etwa im Gegensatz zu einer Universität Basel, die sich aufgrund der erst jüngst erfolgten Korporatisierung stärker an das Modell der WoV anlehnte und mit dem Globalbudget einen (allerdings recht allgemein gehaltenen) Leistungsauftrag erhielt.

St. Gallen darf wohl mit Fug und Recht behaupten, zu den Pionieren modernen Universitätsmanagements im deutschsprachigen Raum zu gehören. Seine Institutsstruktur mit der Möglichkeit, Finanzen aus drittmittelfinanzierten Projekten und Auftragsforschung im eigenen Einflussbereich zu behalten, hat sicherlich die Praxisnähe der Dozierenden über Jahrzehnte gefördert und eine Kooperationskultur zwischen den Lehrstühlen geschaffen, die weniger die Grenzen der Disziplinen als die Notwendigkeiten für Problemlösungen in den Vordergrund stellten. Dass die schmale Palette der Disziplinen ebenfalls eine vereinfachende Wirkung hatte und hat, ist klar.

Ist die Universität St. Gallen ein Paradebeispiel für WoV? Die Notwendigkeit, der Universität eine grosse Autonomie zu erhalten, schränkt die Möglichkeiten der politischen Einflussnahme zu Recht ein. Der Leistungsauftrag der Universität St. Gallen darf also ohne weiteres weniger konkret sein als jener eines Tiefbauamtes. Trotzdem steht die Universität verwurzelt in einem regionalen und nationalen, demokratischen Gefüge, von dem sie auch massgeblich profitiert. Die Frage nach dem Beitrag, den die Universität für die Region St. Gallen und für die Schweiz als Ganzes (z.B. im Rahmen der Hochschule Schweiz) erbringt, darf also gestellt werden. Mit den Beiträgen, den der Kanton und der Bund jährlich leisten, verfolgen diese ein Bündel von Zielen, die in die Strategie der HSG miteinzubeziehen sind. Andererseits muss die Universität im internationalen Wettbewerb handlungsfähig sein, um ihre starke Stellung – auch zum Wohle des Wirtschaftsstandortes St. Gallen – auszubauen. Auch hier also muss ein Mittelweg gefunden werden, das typische Merkmal der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung.

Die Universitätslandschaft wird sich auch in Zukunft weiter in die Richtung der WoV bewegen. Zaghafte hochschulinterne Versuche, universitäre Leistungen mit Indikatoren zu messen, werden einem durch die eidgenössische Verwaltung (Bundesamt für Bildung und Wissenschaft) angetriebenen Trend zur systematischen Messung weichen. Schon heute publiziert das Bundesamt für Statistik erste Indikatoren universitärer Leistung (vgl. Statistisches Jahrbuch 2000, S. 407 ff.):

- | | |
|-------------------------|---|
| als Kontextindikatoren: | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Anteil der Bevölkerung mit akademischen Abschlüssen (für Wissenschaft und Technologie einsetzbar) ➤ Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am Brutto-Inlandprodukt |
| als Inputindikatoren: | <ul style="list-style-type: none"> ➤ F+E-Personal nach Ausbildung und Sektor in der Schweiz |

- F+E-Finanzressourcen nach Finanzquelle und Einsatz der Ressourcen
- als Prozessindikatoren: ➤ Kooperation: Art der Kooperation in der Publikationsaktivität der Schweiz, nach Disziplin
- als Outputindikatoren: ➤ Anzahl Hochschulabschlüsse nach Fachbereich, Geschlecht und Nationalität
- Publikationsaktivität und Rezeptionserfolg im internationalen Vergleich
- Zahl der Patentanmeldungen im Technologiebereich
- als Impactindikatoren (Wirkungsindikatoren): ➤ Förderungsprioritäten der Schweizer Bevölkerung im Bereich der Forschung
- Informations- und Kommunikationstechnologien im internationalen Vergleich

Natürlich kann man über die Qualität dieser Indikatoren geteilter Meinung sein, insbesondere auch darüber, ob ein einzelner Indikator als Impact- oder als Kontextindikator geführt werden sollte. Die Tatsache, dass auch universitäre Leistung zukünftig gemessen und von externer Seite beurteilt wird, lässt sich hingegen kaum wegdiskutieren. Auch dies ist nicht anders als in vielen anderen Bereichen, wo die WoV eingeführt wird: der sensible und wirksame Umgang mit Indikatorensystemen muss gelernt und eingeübt werden. Gerade in der Einführungsphase, in der viele Informationen auf zum Teil wackeligen Beinen stehen, ist eine gewisse Zurückhaltung angezeigt. Andererseits werden die Indikatorensysteme nur so gut unterhalten, wie sie für echte Führungsentscheide genutzt werden. Die Universität St. Gallen hat diese Aspekte aufgenommen und in ihr Kernleitbild geschrieben:

„V. Effektiv und effizient führen und finanzieren

Wir wollen durch flexible Handhabung der Globalbudgets und Zielvorgaben unseren gesamtuniversitären Freiraum vergrössern und unsere Institute als autonome Leistungsträger im Rahmen der übergeordneten Universitätsstrategie führen.“

5 Fazit: Paradebeispiele für – oder auch ohne – die WoV?

Sind Bildungsinstitutionen nun Paradebeispiele für Public Management, oder sind sie so spezifisch, dass sie für Public Management nicht in Frage kommen? Die drei unterschiedlichen Fälle zeigen, dass die Beurteilung dieser Frage anhand mehrerer Gesichtspunkte vorgenommen werden muss.

1. Demokratie (Element *public*) bestimmt die Grenzen der Autonomie der Bildungsinstitution

Jede Bildungsinstitution kann nur so autonom sein, wie das der Gesetzgeber bestimmt. Autonomie oder Teilautonomie ist damit immer ein politischer Entscheid, der allerdings vor dem Hintergrund der Zweckbestimmung einer Bildungsinstitution gefällt werden muss. In einem Gutachten für den Kanton Solothurn haben wir die Ansicht vertreten, dass eine Bildungsinstitution davon lebt, in ihrem relevanten Umfeld verwurzelt zu sein und die Unterstützung der Gesellschaft zu erhalten. Dies erreicht sie, indem sie ihre eigene Rolle in der und für die relevante Gesellschaft klar definiert. Eine umfassend autonome Volksschule verdient diesen Namen nicht und wäre langfristig mit unserer Kultur nicht vereinbar. Schweizerische Bildungsinstitutionen leben in und von der Verwurzelung

mit der Bevölkerung, und dies gilt für alle Schulstufen – allerdings in sehr unterschiedlichem Ausmass und in unterschiedlicher Qualität.

2. Der Einsatz öffentlicher Mittel (Element *public*) bedingt eine klare Aufgabendefinition

Die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, aber auch die Gebühren-Finanzierenden von monopolistischen Staatsbetrieben, erwarten zu Recht eine klare Definition der staatlichen Aufgaben. Die Erfüllung dieser Aufgaben ist zu messen und ein konsequentes Qualitätsmanagement ist einzuführen, um das Preis-Leistungsverhältnis staatlicher Aktivitäten zu optimieren. Standards der verschiedenen Berufsgruppen sind durch Nutzen-Indikatoren aus Sicht ihrer Kunden zu ergänzen, um die Wirkungen des Staates bei seinen Zielgruppen zu erheben. In Schulen heisst dies: das Wohl der Schüler und der Schülerin steht bei jeder Entscheidung an erster Stelle (Hannemann 1998, S. 14). An der Universität St. Gallen heisst das Schlagwort für die Reformen in der Lehre: *Students first*.

Im Rahmen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung wird dieselbe Forderung allgemeiner als *Kundenorientierung* propagiert. Der Betriebswirt geht mit Begriffen sehr oft recht locker um, und so bleibt für ihn die Diskussion darum, ob man Studierende als Kunden bezeichnen darf, recht bedeutungslos. Viel wichtiger ist die Grundhaltung, die in einer Organisation anzutreffen ist: stehen die Studierenden wirklich im Zentrum? Geht es bei Entscheiden in der Bildungspolitik wirklich um das Wohl der Schülerinnen und Schüler, oder sind es am Ende doch Machtfragen, die dominieren?

3. Public *Management* bedingt Management-Kapazität und -Wissen

WoV ist nicht umsonst zu haben. Bildungsinstitutionen, die bislang von der Zentrale verwaltet wurden und jetzt geleitet werden sollen, benötigen zusätzliche personelle Kapazität für diese Aufgabe. Solches kostet Geld und lässt sich nur rechtfertigen, wenn gleichzeitig Kapazitäten in der Zentrale abgebaut werden und/oder die Qualität des ganzen Systems verbessert werden kann.

Wer eine Führungsaufgabe übernimmt, benötigt entsprechende Kompetenzen. Nun gilt aber für verschiedene Fachleute im öffentlichen Sektor, dass Führung nicht zur Ausbildung gehört. Dies ist der Fall für Chefärzte, Schulleitungen, Leitungen etlicher spezialisierter Fachämter und auch für politisch gewählte Leitungsgremien. Der Aus- und Weiterbildungsbedarf im Bereich des Public Management ist daher enorm und steigt beständig, worauf die Universitäten in der Schweiz m.E. nur ungenügend reagieren. Gerade der Weiterbildungsmarkt, darin waren sich die Teilnehmer an der erwähnten St. Galler Tagung 1998 einig, bietet noch attraktive Möglichkeiten (vgl. St. Galler Thesen zur „Public Management“-Ausbildung bei Schedler/Reichard 1998, S. IX).

4. Qualität der Bildung bedingt eine echte Anpassung der Public Management-Elemente an die Bedürfnisse der Pädagogik

Die Grenzen des Public Management liegen dort, wo Pädagogik wirken muss. Dabei ist zu beachten, dass vordergründig rein strukturelle Elemente der Schulorganisation eine massive Auswirkung auf die Abläufe, die Menschen und somit auf die Schulqualität haben können. Ein richtig eingesetztes WoV-Modell für eine Bildungsinstitution muss daher auf die Bedürfnisse der Pädagogik angepasst werden, muss sich diesem wo notwendig unterordnen. Wichtig ist, dass dabei an der Philosophie der Wirkungsorientierung keine

Abstriche gemacht werden. Anpassung kann für beide Seiten nicht Selbstverleugnung bedeuten.

Aus den oben angestellten Betrachtungen kann eine Folgerung mit Sicherheit gezogen werden: Die Public Management-Lehre ist geprägt von einer enormen Breite. Sie ist verwurzelt in einem demokratischen, einem rechtsstaatlichen, einem wirtschaftsorientierten und einem fachlichen Umfeld. Für Gerichte ist dieses fachliche Umfeld die Rechtsprechung und Rechtspflege, für die Polizei die Kriminalistik, für die Fürsorge die Wissenschaften des Sozialbereichs, und für die Bildungsinstitutionen die Bildungswissenschaften. Daraus entsteht ein ständiges Übersetzungsproblem, das nur mit persönlichem Engagement und viel gegenseitigem Goodwill gelöst werden kann. Stamm (1999, S. 73) beschreibt dies m.E. richtig:

„Erstens müssen Experten bildungswissenschaftlicher Modelle bereit sein, von wirtschaftsorientierten Qualitätssicherungssystemen zu lernen und deshalb auch Verfahren zuzulassen, die nicht ausschliesslich genuin pädagogisch sind. Zweitens braucht es Bemühungen der Vertreter wirtschaftsorientierter Systeme, die Schulen vielleicht nicht gerade als etwas Einmaliges, aber doch als etwas Besonderes zu begreifen gewillt sind und deshalb ihre Modelle vermehrt auch an pädagogischen Wirksamkeitskriterien ausrichten.“

Letztlich ist die Frage, ob WoV die Bildungsinstitutionen positiv beeinflusst, oder ob eine umgekehrte Beeinflussung stattfinden muss, eine Frage nach dem Huhn oder dem Ei. Nur ein iterativer Prozess bei gegenseitiger Beeinflussung kann zu tauglichen Lösungen führen. Wer WoV ablehnt, gleichzeitig aber Reformelemente der WoV einführt, schießt m.E. am Ziel vorbei. Wer hingegen WoV unkritisch und euphorisch einführt, ohne eine klare Vorstellung von Ziel und Zweck der Reform und der zukünftigen Institution zu haben, liegt genauso falsch. Der richtige Weg liegt m.E. im bewussten Schaffen von Innovationsräumen, im gemeinsamen Entwickeln und Anwenden und daraus abgeleiteten Lernen. Die primäre Aufgabe des Managements ist dabei das Coaching der Lernenden, um die Organisation als Ganze zu einer lernenden Organisation zu formen.

6 Literatur

- Bachofen, Jürg/Caniga, Jana/Rohner, Esther (1999): Globalbudgetierung im Sozialbereich am Beispiel des Sonderschulwesens des Kantons St. Gallen, Projektarbeit im Rahmen des NDU-HSG Nr. 12, St. Gallen
- Büeler, Xaver (1996): Die Verwirklichung guter Schulen: Trendbericht zur Schulqualitäts- und Schulentwicklungsforschung im deutschsprachigen Raum, in: Szaday, Christopher/Büeler, Xaver/Favre, Bernard (1996): Schulentwicklung und Schulqualität. Trendbericht im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 33, Bern/Aarau: NFP 33, S. 79 – 162
- Dubs, Rolf (1996): Schule, Schulentwicklung und New Public Management, St. Gallen: IWP
- Dubs, Rolf (1996a): New Public Management und Schule, in: schweizer schule Nr. 11, 1996, S. 23 - 32
- Dubs, Rolf (1999): Teilautonomie der Schulen. Annahmen – Begriffe – Probleme – Perspektiven, Manuskript 1999
- Expertenbericht (1998): Kostenrechnungsmodell für Bildungsinstitutionen. Bericht zu Handen der CO-RECHED, Dossier 51A der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Bildungsdirektoren, Bern
- Hannemann, Ulrich (1998): Mit Schulprogrammen „Gute Schule“ machen?, in: schul-management (29. Jg.), Heft 5, 1998, S. 14 - 17
- Pallot, June (1997): „Newer than New“ Public Management: Financial Management and Collective Strategy in New Zealand, in: Jones, Lawrence R./Schedler, Kuno/Wade, Stephen W.: International Perspectives on the New Public Management, Greenwich Connecticut: JAI Press, S. 125 – 143

- Rüegg-Stürm, Johannes (1999): Entwicklung und Messbarkeit von Wandelfähigkeit – Stolpersteine und Perspektiven der lernenden Organisation, in: Eidg. Personalamt (Hrsg.), Organisationales Lernen in der Verwaltung, 2. Aufl., S. 465 – 488
- Schedler, Kuno (1998): Die Systemanforderungen des NPM an Staat und Recht, in: Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno, New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs., Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt, S. 1 - 46
- Schedler, Kuno/Reichard, Christoph (1998): Die Ausbildung zum Public Manager, Reihe „Arbeitspapiere zum Public Management“, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt
- Schönberger-Schleicher, Esther (1996): WOV – Wirkungsorientierte Verwaltung. Erste Erfahrungen im Zusammenhang mit New Public Management an der Kantonsschule Sursee, in: Dubs, Rolf/Luzi, Richard (Hrsg.): 25 Jahre IWP. Tagungsbeiträge Schule in Wissenschaft, Politik und Praxis, St. Gallen: IWP, S. 647 - 684
- Stamm, Margrit (1999): Die Qualitäten der Qualitätssicherung. Wie Effizienz an Fachhochschulen gemessen wird, in: Neue Zürcher Zeitung, 28.1.1999, S. 73
- Vinzens, Tony (1999): Auf dem Weg zur teilautonomen Schule – Probleme mit der Behördenorganisation am Beispiel der Stadt St. Gallen, Vortrag am WBS-Seminar vom 11.11.1999 in St. Gallen