

Schulaufsicht in Bayern – eine Organisationsstruktur als institutionelles Relikt?

Nach ‚Relikten‘ in der Schule zu suchen, ist bei oberflächlicher Betrachtung zunächst einfach; denn es werden alle die Dinge in den Blick kommen, die für reformwürdig gehalten werden. Diese häufig umgangssprachliche Verwendung des Begriffs ‚Relikt‘ als etwas ‚Altüberkommenem‘, das es zu reformieren gilt, entspricht nicht präzise einem funktionalistisch geprägtem Begriffsverständnis. Nach R. Riedl ist ein Relikt über Merkmale expliziert, „die sich erhalten haben und die tradiert werden, obwohl ihre ursprüngliche Funktion verloren gegangen ist“ (Riedl, R. 1994, S.22). Nicht ein Werturteil steht hier im Vordergrund (wie die umgangssprachliche Verwendung des Begriffs vermuten läßt), sondern die Frage nach der Funktionalität einer Struktur im Kontext eines Systems in einer spezifischen Umwelt.

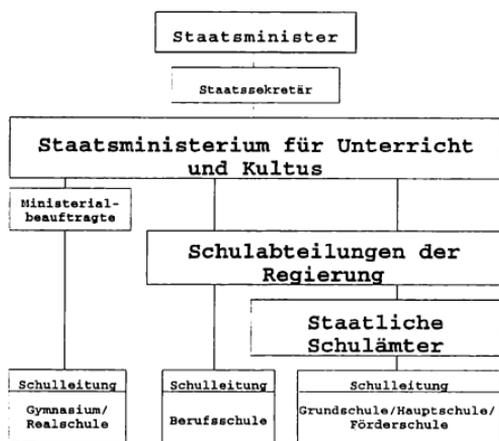
Ein System wie die Schule ist durch vielfältige Systemrationalitäten geprägt, die historisch entstanden und auf jeweils unterschiedliche Systemreferenzen (den Schüler, die Lehrkräfte, das gesellschaftliche Umwelt etc.) reagieren. Von daher werden Merkmale natürlich häufig dann erhalten, wenn sie ihre ursprüngliche Funktion verloren haben, aber dennoch entweder eine neue Funktion erhalten haben oder das System sich so entwickelt hat, daß dieses Merkmal nicht ohne weiteres zu verändern ist. Schon von daher verbietet sich im Kontext der Schule der Begriff ‚Relikt‘ als eine abwertende Bezeichnung - er kann aber sehr wohl den Blick auf Reformbedarf lenken.

Ein häufig vernachlässigter Aspekt der Schule ist die Funktionalität der Schulaufsicht. Sie ist eine Grundbedingung für die Aufrechterhaltung dieses hochkomplexen Schulsystems, da dessen hohe Personalausstattung professioneller Personalführung bedarf. Im Folgenden wird anhand der bayerischen Organisation der Schulaufsicht diskutiert, ob diese als ein Relikt bezeichnet werden könne. Zunächst wird das System dargestellt und in groben Umrissen in seiner historischen Entstehungsgeschichte beschrieben. Es wird dann gefragt, welche Funktion diesem System zugewiesen wurde und ob diese heute erfüllt oder nicht erfüllt wird bzw. werden sollte. Hier wird diskutiert, ob bzw. inwiefern diese Organisation als ein Relikt zu bezeichnen ist. Die Reformfähigkeit dieses Systems wird als letzter Aspekt bearbeitet.

1 Organisation der Schulverwaltung in Bayern

Grundsätzlich steht das Schulwesen in Deutschland unter staatlicher Aufsicht. Diese staatliche Aufsicht ist föderal organisiert und umfaßt sowohl die Schulhoheit (im Sinne von Normen- und Richtlinienkompetenz) wie auch die Schulaufsicht. Die Schulaufsicht gliedert sich in Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht und ist - idealtypisch - auf vier Ebenen der Schulverwaltung hierarchisch gegliedert: auf höchster Ebene das Kultusministerium bzw. der Senator, darunter die Schulaufsichtsbehörde beim Regierungspräsidenten, darunter die untere Schulaufsichtsbehörde in Schulämtern auf Landkreisebene und darunter die Schulleitung, vertreten durch den Schulleiter bzw. die Schulleiterin. Nevermann hat bereits herausgearbeitet, daß diese Gliederungsstruktur gerade hinsichtlich der Aufgaben der Schulaufsicht zwischen den Bundesländern höchst unterschiedlich geregelt ist. Er konnte zeigen, daß die z. B. dienstliche Beurteilung durch die Schulaufsicht der Schulämter als auch die Vorgesetztenfunktion in den unterschiedlichen Bundesländern differierend geregelt ist (vgl. Nevermann, K. 1982, S.264ff.; 1984).

Wie sieht die Situation in Bayern aus? Zunächst einmal ist die Schulverwaltung nicht einheitlich hierarchisch gegliedert, sondern je nach Schularten unterschiedlich. Die Schulleitungen von Gymnasien und Realschulen sind über Ministerialbeauftragte direkt dem Staatsministerium für Unterricht und Kultus unterstellt. Die Schulleitungen der Berufsschulen sind dem Regierungsbezirk untergeordnet. Die Schulleitungen für Grundschulen, Hauptschulen und Förderschulen unterstehen auf Landkreisebene dem Staatlichen Schulamt, das wiederum der Schulabteilung der Regierung unterstellt ist. Nachstehende Grafik veranschaulicht die Struktur.



Entsprechend ist die Aufgabe des Schulleiters je nach Schulart unterschiedlich definiert. Das Bayerische Erziehungs- und Unterrichtsgesetz regelt zunächst für alle Schulen gleichermaßen die Aufgaben des Schulleiters. Schulleitungen leiten die Lehrerkonferenz; sie sind weisungsberechtigt gegenüber den Lehrkräften ihrer Schule und vertreten die Schule nach außen (vgl. BayEuG, Art. 36).

Schulleiterstellen sind an allen Schularten Funktionsstellen und ermöglichen damit eine Höhergruppierung. Der entscheidende Unterschied zwischen den Aufgaben der Schulleitungen der Schularten liegt in der dienstrechtlichen Aufgabenzuteilung (vgl. Falckenberg, D. u. a. 1989, S.208f.; Nevermann K. 1982, S.258ff.): Die Schulleitungen an Gymnasien, Realschulen und Berufsschulen nehmen Aufgaben als Dienstvorgesetzter der Lehrkräfte wahr (d. h. sie wirken beispielsweise bei deren Beurteilungen und Beförderungen mit), während an Grund-, Haupt- und Förderschulen diese Aufgaben den Staatlichen Schulämtern obliegen. Die unmittelbare Schulaufsicht liegt hier beim Staatlichen Schulamt und damit auch die Dienstvorgesetztenfunktion. Für die Schulleiter dieser Schularten bleiben „nur einige Splitterbefugnisse eines Dienstvorgesetzten, so z. B: die Beurlaubung aus familiären Gründen [...] und die Dienstbefreiung“ (Kaiser, K. 1997, S.12). Diese Regelung, verbunden mit einem unbegrenzten Unterrichtsbesuchsrecht durch die Schulaufsicht, wird als eine Schulleitung beschrieben, die „dem autoritativen (direktorialen) Modell der Schulleitung“ entstammt (Nevermann, K. 1982, S.294). Die Zusammenarbeit zwischen Vorgesetztem und Lehrkräften erzwingt keine Kooperation. Gerade durch die Entfernung vom Dienstvorgesetzten im Schulamt wird die Beurteilung über punktuelle Unterrichtsbesuche zu einem autoritären Ritual. Während Lehrkräfte an Gymnasien und Realschulen von einer Lehrkraft beurteilt werden, die sie tagtäglich erleben, ist dies an Haupt- und Grundschulen nicht der Fall: Hier kommt der Schulrat von außen. Diese Form der Fachaufsicht hat damit strukturell bedingt deutlich höhere Kontroll- als Unterstützungsfunktion.

In weiterführenden höheren Schulen haben damit die Schulleitungen - verglichen mit denen des niederen Schulwesens - weitergehende Aufgaben als Dienstvorgesetzte, ebenso wie dementsprechend eine flachere Hierarchie der Schulverwaltungsstruktur. Diese unterschiedliche Struktur ist zunächst einmal überraschend. Sie läßt sich nicht ohne einen Blick auf die historische Entwicklung des Schulsystems erklären.

2 Die historische Entwicklung

Die historische Entwicklung der Schulaufsicht in Bayern zu rekonstruieren ist schwierig und an dieser Stelle auf Basis des vorhandenen Materials nur als kurzer Abriß zugänglich. Die Geschichte der bayerischen Schulaufsicht ist noch nicht geschrieben (vgl. zur ähnlichen Geschichte in Preußen Nevermann, K. 1982). Die folgende kurze Rekonstruktion stützt sich auf bereits aufgearbeitete Schulgeschichte, über die die Geschichte der Schul-

aufsicht implizit rekonstruierbar ist, da es bisher keine systematische Arbeit zu diesem Thema gibt.

Insgesamt – vergrößert beschrieben – geht das deutschsprachige Schulwesen auf zwei unterschiedliche Schulentwicklungsstränge zurück: Die Lateinschulen und Lyceen einerseits, die auf die Universität vorbereiteten, sowie die Volksschulen andererseits, deren Ziel die Vermittlung von Grundfertigkeiten für das Berufsleben war. Dieses Schulwesen wird auch als „Soziales Klassenschulsystem“ bezeichnet (vgl. Diederich, J./Tenorth, II.-E. 1997, S.48ff.). Dieses Klassenschulsystem spiegelt sich auch in der Geschichte der bayerischen Schulen und ist durch die unterschiedliche Struktur der Schulverwaltung und -aufsicht zwischen dem ‚höheren‘ und dem ‚niederen‘ Schulwesen immer noch erkennbar.

Das niedere Schulwesen war durch die Volksschulen bestimmt. Deren flächendeckendes Schulangebot setzte sich langsam im 18. und 19. Jahrhundert – parallel zur Verwirklichung der Allgemeinen Schulpflicht im 18. und 19. Jahrhundert – durch. Eine Unterrichtspflicht für Kinder vom sechsten bis zum zwölften Lebensjahr war in Bayern 1802 verkündet worden; bis diese umgesetzt war, vergingen allerdings einige Jahrzehnte (vgl. ausführlich Liedtke, M. 1993, S. 52-54). Volksschulen waren häufig Einrichtungen der Kirche auf der Ebene der jeweiligen Pfarreien, z. T. auch Einrichtungen von Kommunen oder Städten. Sie standen unter Aufsicht der örtlichen Pfarrei sowie der jeweiligen Bischöfe oder auch – v. a. in den Städten – unter weltlicher Aufsicht. Die Schulaufsichtsstruktur war hierarchisch – analog zur Kirchen- und später zur staatlichen Verwaltungsstruktur – organisiert. 1873 wurden alle Pfarrschulen in konfessionelle Gemeindegemeinschaften überführt (vgl. Keck, R. 1997, S.161) und damit der Einfluß der Kirchen über die Volksschule beschnitten. Der Staat war nunmehr alleine für das Schulwesen zuständig. 1883 wurde es möglich, daß die Funktion des ‚Lokalinspektors‘ (die Schulaufsicht auf kommunaler Ebene) einem fachmännisch gebildeten Laien übertragen werden konnte; die Kritik an der Unzulänglichkeit der Schulaufsicht durch nebenbeamtliche Geistliche nahm zu (Keck, R. 1997, S. 169). 1912 forderte selbst der kirchennahe Katholische Lehrerverein in Bayern, die Schulaufsicht aus Beamten ihres Standes zu besetzen; eine Forderung, die von anderen Lehrervereinen bereits über fünfzig Jahre früher formuliert worden war. Dieser Forderung wurde mit der bayerischen Verfassung von 1919 und dem Reichsschulgesetz umgesetzt. Die Entwicklung der Schulverwaltungsstruktur der Volksschulen entwickelt sich aus der Struktur der Kirchenhierarchie und nimmt diese in eine säkularisierte Verwaltung hinüber.

Anders sah die Struktur der Gymnasialverwaltung aus. Im 18. Jahrhundert waren die Gymnasien des damaligen Bayerns bis auf wenige Ausnahmen in der Verantwortung des Jesuitenordens. Als dieser 1773 durch Papst Clemens XIV aufgehoben wurde, wurde die Aufsicht über diese Schulen ‚verstaatlicht‘, d. h. unter die bayerischen Herrscher und deren – zum damaligen Zeitpunkt nicht gegliederte Zentralverwaltung – gestellt (vgl. Müller, W; 1991, S. 711f.). Seit diesem Zeitpunkt unterstehen bayerische Gymnasien direkt dem Kultusministerium bzw. deren Vorgängerinstitutionen.

Die Mittelschulen (bzw. heute Realschulen) waren – geht man von ihrer Anzahl aus – überwiegend eine Gründung nach 1949. Strukturell ist die Dreigliedrigkeit des Schulwesens in Bayern bereits bis in das Mittelalter zurückverfolgbar, als mit dem Anwachsen eines städtischen Mittelstandes von Kaufleuten und Handwerkern der Wunsch nach einer entsprechenden allgemeinbildenden Schule wuchs (vgl. Liedtke, M. 1993, S.20). Bereits durch die Schulordnung von 1774 hat Bayern die rechtlichen und konzeptionellen Grundlagen für ein Realschulwesen geschaffen (vgl. Buchinger, II. 1996, S. 698). Deren Ausbau ging aber nur zögerlich voran, so daß diese Schulart lange Zeit unterrepräsentiert blieb (so gibt es z. B. im Schuljahr 1914/1915 in Bayern insgesamt 88 humanistische Gymnasien, Progymnasien und Oberrealschulen, bei 48 Realschulen; vgl. Buchinger, II. 1997a, S.36f.) und sich entweder häufig nicht „behaupten“ konnten, oder aber „in den Rang des höheren Schulwesens“ emporkletterten (Müller, W. 1997, S. 734). Als Schulträger spielen die Klöster eine wichtige Rolle. 1946/1947 sind von den 59 Mittelschulen, keine einzige in staatlicher, acht in gemeindlicher und fünfzig in klösterlicher Trägerschaft (Buchinger II. 1997b, 5.565). Die Schulaufsichtsstruktur entwickelt sich unter dieser Prämisse parallel zu der der Gymnasien; die Schulen sind unter die Aufsicht des Kultusministeriums direkt gestellt. Der flächendeckende Ausbau der Realschule geht nach dem Krieg schnell voran; bereits 1970 existieren 156 staatliche Realschulen (und 131 in privater Trägerschaft); bis 1986 werden es 203 staatliche Realschulen (und 127 in privater Trägerschaft) (vgl. Seibert, N. 1997, s. 799). Die Schulaufsicht bleibt beim Kultusministerium angesiedelt.

Auch die Gründung beruflicher Schulen läßt sich bis in das Ende des ausgehenden Mittelalters verfolgen. Ludwig der I. veranlaßte, daß in jedem Kreis eine auf die Volksschule aufbauende Gewerbeschule (bzw. Landwirtschafts- und Gewerbeschule) gegründet werden sollte (Liedtke, M. 1993, 8.109). Aufgrund einer Verordnung von 1913 war die Einrichtung einer gewerblichen, kaufmännischen oder hauswirtschaftlichen Berufsbildungsschule Aufgabe der Kommune, während die landwirtschaftliche Schule als weiter-

führende Volksschule eingeführt wurde (2 Schuljahre, häufig keine eigenständige Schule). 1949 gab es in Bayern noch 48 Landkreise ohne Berufsschule, da den Kommunen und Landkreisen deren Finanzierung zu teuer war. Dies stand im Gegensatz zu den Erfordernissen der bayerischen Wirtschaft, so daß 1953 ein Berufsschulgesetz auf den Weg gebracht wurde, das die staatliche Finanzierung dieser Schulen sicherstellte. 1972 wurden die landwirtschaftlichen Schulen (und die damit verbundene Schulaufsicht) abgeschafft, so daß die Schulaufsicht an Berufsschulen fortan bei den Schulabteilungen der Regierung lag (da zunächst pro Landkreis nur eine Schule gegründet wurde) (vgl. Seibert, N. 1997, S. 809). Die Schulaufsicht der Berufsfachschule (die hier ausgeklammert wird) liegt heute nach wie vor auch bei den entsprechenden Fachministerien (Gesundheits-, Wirtschafts-, Landwirtschaftsministerium).

Welches sind damit die wichtigsten Bedingungsfaktoren der heutigen Struktur der Schulaufsicht? Genauere historische Forschung wäre nötig, um diese Frage präzise zu beantworten. Zum jetzigen Zeitpunkt sind zwei Vermutungen plausibel:

a) Die Struktur der Organisation ist ein Produkt der Säkularisierung der Bildung

Während die Gymnasien von einer zentralen Ordensstruktur in eine zentrale staatliche Struktur überführt wurden, wurde die auf Ebene von Kirchenkreisen organisierte Struktur der geistlichen Schulaufsicht über die Struktur der Landkreise beibehalten. Der lange Zeitraum der Etablierung von Realschulen, die gerade zu Beginn meist in der Trägerschaft von Orden lagen, bedingte eine Entwicklung der Schulaufsicht, die der der Gymnasien entsprach.

b) Die Struktur der Organisation ist auf die Zahl der Schulen zum Zeitpunkt ihrer Einrichtung zugeschnitten

Es ist ferner zu vermuten, daß die Organisationsstruktur durch die Anzahl der - zum Einrichtungszeitpunkt - zu koordinierenden Institutionen bedingt ist. Die Anzahl der zu beaufsichtigenden Institutionen sollte für eine Person überschaubar sein. Die Anzahl der jesuitischen Gymnasien lag bei dreizehn (vgl. Müller, W. 1991, S. 711f.), so daß diese problemlos an die kultusministerielle Ebene (bzw. deren Vorläufer) angebunden werden konnten. Bei der Gründung der Mittelschulen 1950 waren es 39 Schulen (vgl. Müller, W. 1997, S. 735). Den Regierungen unterstehen jeweils ca. 25 Landkreise bzw. Städte, so daß auch die Anzahl der unterstellten beruflichen Schulen zum Zeitpunkt ihrer Einrichtung zunächst überschaubar war. Eine ähnliche Anzahl von Schulen wurde jeweils in den Staatlichen

Schulämtern auf Landkreisebene zusammengefaßt. Die Anzahl der über eine Hierarchiestufe organisierten Schulen ließ damit noch hinreichend Sozialkontakt zwischen dem Leiter einer Institution und der jeweiligen Schulaufsicht möglich werden.

3 Die heutige Situation - ein Relikt?

Aus heutiger beamtenrechtlicher Sicht läßt sich die nach Schularten unterschiedliche Schulaufsichtsstruktur nicht legitimieren. Besonders die hierarchisch organisierte Form der Schulaufsicht an Grund- und Hauptschulen, die kaum kollegiale Personalführung zuläßt, ist fragwürdig geworden. Ist die Art der Organisation der Schulaufsicht als ein Relikt zu bezeichnen? Dazu muß zunächst die Funktionalität dieser Form der Schulaufsicht untersucht werden.

Zunächst wird die Anzahl der Schulen pro Hierarchieebene geprüft. Nach der Bildungsexpansion hat sich die Anzahl der Schulen in Bayern erheblich verändert (vgl. BMBF 1996). Nachfolgende Grafik stellt die Anzahl der Schulen zusammen und bezieht sie auf Kontakte pro Hierarchieeinheit:

Schulart	Anzahl	Anzahl der Schulen pro übergeordneter Hierarchieeinheit	Anzahl Lehrkräfte pro Fachaufsicht
Grundschulen	2386	ca. 25	ca. 300
Hauptschulen	1667	ca. 17	ca. 220
Realschulen	393	393 [ca. 56]	ca. 20
Gymnasien	396	396 [ca. 56]	ca. 50
Berufliche Schulen	1018	ca. 145	
Förderschulen	382	ca. 4	

Zahlen für 1996; Datengrundlage BMBF

Es wird deutlich, daß die historisch über die Anzahl möglicher einzelner Kontakte organisierte Form der Schulaufsicht in Hinblick auf Realschulen und Gymnasien so nicht mehr besteht. Hinsichtlich der beruflichen Schulen ist aufgrund der hier verwendeten Zahlen die Situation unklar, da häufig mehrere berufliche Schulen in einer zusammengefaßt werden.

Die Ministerialbeauftragten für Gymnasien und Realschulen stellen ein Zwischenglied zwischen Ministerium und einzelnen Schulen dar. Sie über-

nehmen eine vermittelnde Funktion – allerdings mit beschränkten Befugnissen. Damit wird eine Relation von ca. 56 Schulen pro Ministerialbeauftragten hergestellt. Die Kompetenz der Schulleiter von Realschulen, Beruflichen Schulen sowie von Gymnasien war historisch schon immer eine starke und wurde in den letzten Jahrzehnten weiter gestärkt.

Die durchschnittliche Anzahl der Lehrkräfte in der Fachaufsicht pro Hierarchieebene ist äußerst unterschiedlich.

Die Schule steht heute vor besonderen Herausforderungen: Immer mehr Aufgaben müssen mit immer weniger Finanzmitteln bearbeitet werden. Die Effektivität und die Effizienz von Schulen steht auf dem Prüfstand. Gleichzeitig müssen Lehrkräfte, bedingt durch die Individualisierung einerseits und Migration und Globalisierung andererseits, ihre Klassen bei wachsender sozialer Heterogenität zusammenhalten. Diese pädagogische Herausforderung wird angesichts des wachsenden Drucks auf dem Arbeitsmarkt und den damit ansteigenden Qualifizierungsdruck der Schule noch verstärkt. Lehrkräfte müssen durch Personalführung und Personalentwicklung für diese Aufgaben qualifiziert werden und Unterstützung durch Schulaufsicht erfahren. Kollegien können diese Aufgaben nur gemeinsam bewältigen. Schulleitungen stehen immer häufiger vor der Aufgabe, die Komplexität schulischen Lebens durch umsichtiges Management demokratisch und für alle Beteiligten effektiv und motivierend zu bearbeiten.

Den mit diesen Herausforderungen erwachsenen Aufgaben können Schulverwaltung und Schulaufsicht aufgrund ihrer historisch gewachsenen Form nur schwerfällig begegnen:

- Die Schulverwaltung von Gymnasien und Realschulen trägt viele Merkmale einer flachen Hierarchie mit einer starken Position des Schulleiters. Die Einzelschule hat damit große potentielle Möglichkeiten, auf die genannten Herausforderungen zu reagieren – oder diese zu ignorieren. Von der Leitungsfähigkeit der Schulleitung hängt das Potential der gesamten Schule ab. Es gibt Schulen, die auf die aktuellen Herausforderungen hervorragend reagieren, es gibt aber auch Schulen, die dies nicht tun. Angesichts der völlig unzulänglichen Kriterien der Schulleiterauswahl sowie einer nicht vorhandenen Ausbildung für diese Tätigkeit und unzulänglichen Fortbildungsmöglichkeiten ist die positive Ausgestaltung dieser flachen Hierarchie alles andere als selbstverständlich; vielmehr ist sie zufallsabhängig.

- Die mangelnde Leitungsmöglichkeit von Schulleitungen im Grund- und Hauptschulbereich (auch bedingt durch deren hohes unterrichtliches Stundendeputat) führt potentiell zu hoher Unselbständigkeit und mangelnder Verantwortungsübernahme, die sich auf Schulentwicklungspro-

zesse negativ auswirkt. Schulaufsicht wird überwiegend als Kontrolle und kaum als Beratung wahrgenommen, so daß an dieser Stelle auch keine Unterstützung zu erwarten ist, bzw. wo diese vorhanden ist, sie durch die Lehrkräfte nicht angenommen wird.

- Zudem werden Schulleitungen aller Schularten nicht nach Führungsqualität, sondern nach ihrem Unterrichtserfolg als Lehrkraft rekrutiert. Damit verfügen sie in den meisten Fällen nicht über eine besondere Leitungserfahrung, noch haben sie Chancen, diese vor ihrem Einsatz als Schulleitung zu erwerben.

Beide Arten der Organisation von Schulverwaltung sind aus je unterschiedlichen Gründen reformbedürftig: Beiden Systemen fehlt eine positive „Unterstützungsvariable“, die Innovationen und Veränderungen moderieren und begleiten könnte. Schulleitungen sind zufällig gute Schulleitungen, da sie nicht entsprechend ihrer bevorstehenden Aufgaben ausgewählt werden und kaum die Möglichkeiten bekommen, vor ihrem ersten Einsatz als Schulleitung Leitungserfahrung zu sammeln. Eine systematische Personalplanung und Personalentwicklung für Führungskräfte im Schulwesen gibt es nicht. Schulleitungen in Grund- und Hauptschulen verfügen über eine schwache Leitungsaufgabe. Die Außenbeurteilung durch externe Schulräte in einer Unterrichtshospitation wird der Komplexität unterrichtlicher Tätigkeit nicht gerecht und fördert nicht die Selbständigkeit und Innovationskraft von Lehrkräften.

Beide Formen der Organisation von Schulleitung bieten zu wenig Eigenkomplexität, um die heutigen Herausforderungen strukturell angemessen bearbeiten zu können - gerade da Schulen eben keine „verwaltete Addition von Unterricht“ darstellen (Rosenbusch, II. 1989, S. 10). Aus diesem Grund ist zudem eine Schulaufsicht, die sich ausschließlich auf einzelne Lehrkräfte und nicht auf das Gesamt einer Schule bezieht, tendenziell reliktvordächtig. Schließlich ist es schon lange bekannt, daß komplexe Systeme sich nicht aus ihren Konstituenten alleine erklären, sondern aus deren Zusammenspiel eine neue Emergenzebene entsteht. Die Fach- und Dienstaufsicht über die Beurteilung einzelner Personen selbst ist vermutlich der Komplexität des Gegenstands nicht angemessen. Die durch die Schulaufsicht vorgenommene Beratung wird zudem nicht wirksam, da sie zu stark mit kontrollierenden, dienstrechtlichen Aufgaben verbunden ist und damit zu wenig Vertrauen ermöglicht. Aus diesen Befunden resultiert Handlungsbedarf: Die Gesellschaft darf es „nicht (mehr) durchgehen lassen, daß in ihren Staatsschulen unter derart anachronistischen Bedingungen und wider besseres organisationstheoretisches Wissen gearbeitet wird, daß gute Schulqualität eher – wer weiß wie oft? – nur als Zufallsergebnis

günstiger Umstände oder außerordentlicher Anstrengungen der dort Tätigen anzusehen ist“ (Wirries, L. 1998, S. 76).

IV Warum verändert sich das System nicht?

Die Persistenz dieses Schulaufsichtssystems kann mit Max Weber durch Bürokratiethorien und deren Selbsterhaltungswillen theoretisch beschrieben (vgl. Weber, M. 1972) und durch die Untersuchungen wie die von Ilopf u. a. empirisch bestätigt werden (vgl. Ilopf C. u. a. 1980).

Als Relikt erinnert sie strukturell an Organe, die nicht einfach austauschbar sind, da sie über zulange Zeit wichtige Funktionen innehatten. Eine Abschaffung der Struktur ist nicht möglich, da der parallele Aufbau einer neuen Organisationsstruktur zu viel Zeit und Geld in Anspruch nehmen würde. Schulleiter an Realschulen, Gymnasien und Berufsschulen würden bei einer Veränderung Gehalt und Einflußpositionen verlieren, so daß diese sich gegen Veränderungen wehren. Schwerfällig gegenüber Veränderungen erweisen sich Schulräte für Grund- und Hauptschulen, da diese zum einen ihr Tätigkeitsgebiet zum anderen auch ihre Machtposition (die sich aus der Beurteilung über Personen speist) in Frage stellen. Zudem würde sich durch eine andere Form der Beurteilung, beispielsweise der Evaluierung einer ganzen Schule (anstelle einer Beurteilung von Einzelpersonen) ihr Berufsbild drastisch verändern.

Eine Veränderung ohne Verluste scheint damit kaum möglich. Eine ‚Selbsterwicklung‘ in die eine oder in die andere Richtung ist deshalb kaum zu erwarten.

Allerdings können viele Schritte getan werden, die die Schulaufsicht nicht radikal, sondern in kleinen Schritten reformieren (vgl. zu Reformvorschlägen im Überblick Aekermann, H./Wissinger, J. 1998). Sinnvoll wäre beispielsweise:

- ein verändertes Leitungsbild, das die Selbstentwicklungskräfte der Kollegien aktiviert (und zwar besonders an Grund- und Hauptschulen);
- eine im angemessenen Rhythmus (acht Jahre?) wechselnde Schulleitung mit starken Einflußmöglichkeiten, um positive Veränderungen anzuregen und revidierbare Entscheidungen zu ermöglichen;
- eine intensive Ausbildung von Schulleitungen (vor ihrer Ernennung) sowie eine an der Tätigkeit orientierte Rekrutierung von Schulleitungen;
- eine stärkere Unterrichtsentlastung von Schulleitungen, um eine Konzentration auf die eigentlichen Aufgaben zu ermöglichen;
- eine stärkere Verantwortung von Schulleitungen im Grund- und Haupt-

- schulbereich und eine Entlastung von Schulräten zugunsten von Unterstützung und Beratung;
- die Einrichtung von Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten für alle Schularten, die organisatorisch von der Schulaufsicht getrennt, wird sowie
 - eine konstruktive Qualitätsevaluierung an allen Schularten.

LITERATUR

- ACKERMANN, HEIKE/WISSINGER JOCHEN (Hg.) (1998): Schulqualität managen. Von der Verwaltung der Schule zur Entwicklung von Schulqualität. Neuwied 1998.
- BAYERISCHES ERZIEHUNGS- UND UNTERRICHTSGESETZ (BAYEUG) vom 10. 9. 1982. Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr.241/1982.
- BUCHINGER, HUBERT (1996): Ansätze zu einer ‚Realschule‘. In: Liedtke, Max (Hg.): Handbuch des Bayerischen Bildungswesens. Erster Band, Geschichte der Schule in Bayern. Von den Anfängen bis 1800. Bad Heilbrunn, S.687-700.
- BUCHINGER, HUBERT (1997a): Die Schule in der Zeit der Weimarer Republik - Gesamtdarstellung. In: Liedtke, Max (Hg.): Handbuch des Bayerischen Bildungswesens. Dritter Band, Geschichte der Schule in Bayern von 1918 bis 1990. Bad Heilbrunn 1997, S.15-75.
- BUCHINGER, HUBERT (1997b): Der Wiederaufbau aus bayerischer Sicht. In: Liedtke, Max (Hg.): Handbuch des Bayerischen Bildungswesens. Dritter Band, Geschichte der Schule in Bayern von 1918 bis 1990. Bad Heilbrunn 1997, S.549-594.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG, WISSENSCHAFT, FORSCHUNG UND TECHNOLOGIE (BMBF) (1996): Grund- und Strukturdaten 1996/97, Bonn.
- DIEDERICH, JÜRGEN/TENORTH, HEINZ-ELMAR (1997): Theorie der Schule. Ein Studienbuch zu Geschichte, Funktion und Gestaltung. Berlin.
- FALCKENBERG, DIETER/SCHIEDERMAIR, WERNER/AMBERG, HELLMUTH (1989): Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen. Kommentar, 2. Auflage, München.
- HEINEMANN, MANFRED (1989): Zur pädagogischen Funktion von Schulleitern – historische Aspekte. In: Rosenbusch, Heinz S./Wissinger, Jochen (Hg.): Schulleiter zwischen Administration und Innovation. Schulleiterhandbuch, Band 50, 1989, S. 24-34.

- HEINEMANN, MANFRED (1997): Der Wiederaufbau aus amerikanischer Sicht. In: Liedtke, Max (Hg.): Handbuch des Bayerischen Bildungswesens. Dritter Band, Geschichte der Schule in Bayern von 1918 bis 1990. Bad Heilbrunn 1997, S.474-578.
- HOPF, CHRISTEL/NEVERMANN, KNUT/RICHTER, INGO (1980): Schulaufsicht und Schule. Eine empirische Analyse der administrativen Bedingungen schulischer Erziehung. Veröffentlichung des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung, Stuttgart.
- KAISER, KARL K. (1997): Der Schulleiter der bayerischen Volksschule und der bayerischen Förderchule. In: Die Schulleitung. Zeitschrift für pädagogische Führung in Bayern. 24. Jg., II. 2/1997, S. 3-15.
- KECK, RUDOLF W. (1997): Das Verhältnis von Kirche und Staat. in: Liedtke, Max (Hg.): Handbuch des Bayerischen Bildungswesens. Dritter Band, Geschichte der Schule in Bayern von 1918 bis 1990. Bad Heilbrunn, S.161-172.
- LIEDTKE, MAX (1989): Die kulturelle Funktion der Schule und die Aufgabe der Schulleiter. In: Rosenbusch, Heinz S./Wissinger, Jochen (Hg.): Schulleiter zwischen Administration und Innovation. Schulleiterhandbuch, Band 50, S.17-24.
- LIEDTKE, MAX (1993): Gesamtdarstellung: Von der erneuten Verordnung der Unterrichtspflicht (1802) bis 1870. In: Liedtke, Max (Hg.): Handbuch des Bayerischen Bildungswesens. Zweiter Band, Geschichte der Schule in Bayern. Von 1800 bis 1918. Bad Heilbrunn, S.11-133.
- MÜLLER, WINFRIED (1991): Bildungspolitische Auswirkungen der Aufhebung des Jesuitenordens. In: Liedtke, Max (Hg.): Handbuch des Bayerischen Bildungswesens. Erster Band, Geschichte der Schule in Bayern. Von den Anfängen bis 1800. Bad Heilbrunn, S.711-726.
- MÜLLER, WINFRIED (1997): Schule und Schulpolitik 1950 bis 1964. In: Liedtke, Max (Hg.): Handbuch des Bayerischen Bildungswesens. Dritter Band, Geschichte der Schule in Bayern von 1918 bis 1990. Bad Heilbrunn 1997, S.691-746.
- NEVERMANN, KNUT (1982): Der Schulleiter. Juristische und historische Aspekte zum Verhältnis von Bürokratie und Pädagogik. Eine Veröffentlichung des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung, Stuttgart.
- NEVERMANN, KNUT (1984): Schule und Schulverfassung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Enzyklopädie Erziehungswissenschaft, Band 5, Stuttgart, S.393-404.
- ROSENBUSCH, HEINZ S. (1989): Der Schulleiter - ein notwendiger Gegenstand organisationspädagogischer Reflexion. In: Rosenbusch, Heinz S./Wissinger, Jochen (Hg.): Schulleiter zwischen Administration und Innovation. Schulleiterhandbuch, Band 50, S.8-16.
- RIEDL, RUPERT (1994): Ordnungsmuster der Evolution. In: Liedtke, Max (Hg.): Kultur-ethologie, München. S.18-25.
- SEIBERT, NORBERT (1997): Die Geschichte des bayerischen Bildungswesens von 1964 bis 1990. In: Liedtke, Max (Hg.): Handbuch des Bayerischen Bildungswesens. Dritter Band, Geschichte der Schule in Bayern von 1918 bis 1990. Bad Heilbrunn, S.747-841.
- WEBER, MAX (1972): Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen, 5. Aufl.
- WIRRIES, INGEBORG (1998): Die Verantwortung des Schulleiters für gute Schulqualität - Möglichkeiten und Grenzen im Rahmen der Schulverfassung(en). In: Ackermann, Heike/Wissinger, Jochen (Hg.): Schulqualität managen. Von der Verwaltung der Schule zur Entwicklung von Schulqualität. Neuwied, S.61-76.
- WISSINGER, JOCHEN (HG.) (1997): Schulleitung als pädagogisches Handeln. Schulleiterhandbuch, Band 83, Oldenburg.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Matreier Gespräche - Schriftenreihe der Forschungsgemeinschaft Wilheminenberg](#)

Jahr/Year: 2000

Band/Volume: [2000](#)

Autor(en)/Author(s): Scheunpflug Anette

Artikel/Article: [Schulaufsicht in Bayern - eine Organisationsstruktur als institutionelles Relikt? 334-345](#)