

BILDUNGS FORSCHUNG

DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR UNTERRICHT UND KUNST

3

AUTONOMIE DER SCHULE

Ein Organisations-
entwicklungskonzept

Forschungsbericht im Auftrag des BMUK
M+I Management und Informatik Unternehmensberatung GmbH

B I L D U N G S F O R S C H U N G

DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR UNTERRICHT UND KUNST

3

AUTONOMIE DER SCHULE

Ein Organisations-
entwicklungskonzept

verfaßt von
Gerhard Friedrich

mit einem Beitrag von
Christian Knogler

Forschungsbericht im Auftrag des BMUK
M+I Management und Informatik
Unternehmensberatung GmbH

Oktober 1993

Inhaltsverzeichnis

(gekürzte Version, siehe Fußnote 1 auf Seite 4)

1. Einleitung.....	4
2. Autonomie - Begriffsdefinitionen und Interpretationen.....	5
2.1. Autonomie aus politischer und rechtlicher Sicht	5
2.2. Autonomie, Dezentralisierung und Deregulierung	6
2.3. Autonomie als organisatorische Option	8
2.4. Autonomie als strategisches Instrument.....	11
2.5. Autonomie als Verwirklichung "fraktaler Strukturen"	13
2.6. Autonomie und Chaos-Management	15
2.7. Autonomie und Mitbestimmung	17
3. Strategische Dimensionen der Autonomie.....	19
3.1. Strategie - Begriffsdefinitionen und Interpretationen.....	19
3.2. Kundennutzen, Ziel- und Mitarbeiterorientierung als Kernelemente modernen strategischen Denkens.....	20
3.3. Ziele, Maßnahmen und Rahmenbedingungen als Zentralbegriffe strategischen Denkens.....	22
3.4. Strategie und Komplexität.....	24
3.4.1. Fehler bei der Analyse der Rahmenbedingungen.....	24
3.4.2. Fehler bei der Suche nach Maßnahmen.....	24
3.4.3. Fehler bei der Zielformulierung und Maßnahmenbewertung	24
3.4.4. Zweckprogrammierung als Mittel der Komplexitätsbewältigung	24
3.5. Corporate Identity und Unternehmenskultur als Instrument der Strategierealisierung	26
3.6. Strategische Herausforderungen an das Schulsystem	29

1. Einleitung¹

Der Bundesminister für Unterricht und Kunst erteilte der Management-Beratung Dr. Friedrich & Partner² im September 1991 den Auftrag, ein Konzept für ein strategisch ausgerichtetes, professionelles Veränderungsmanagement der österreichischen Schulen zu einem höheren Grad an Autonomie, Dezentralisation und Mitbestimmung zu erarbeiten. Die Ergebnisse dieser Arbeiten werden in diesem Bericht zusammenfassend dargestellt.

Fachlich ist das Projekt dem Gebiet der Organisationswissenschaften zuzuordnen, wobei der Auftragnehmer aufgrund seiner Qualifikation in den Gebieten Psychologie, Pädagogik und Management-Consulting eine gestaltungsorientierte, interdisziplinäre Sicht einbringt.

Bei der Erarbeitung des Konzeptes wurde auf die vom BMUK bereits in Auftrag gegebenen Forschungsprojekte zu diesem Themenkreis aufgebaut, insbesondere auf das von Posch/Altrichter u.a. erstellte Gutachten, das in der Zwischenzeit bereits veröffentlicht wurde (Posch/Altrichter 1992). Bei der Formulierung des Soll-Konzeptes und des Realisierungsplanes wurde gemeinsam mit den schulpolitischen Optimierungszielen auf die Finanzierbarkeit und Machbarkeit der vorgeschlagenen Veränderungsprozesse geachtet. Weiters umfasste der Auftrag die Formulierung von Anregungen für künftige Forschungsarbeiten, die zur Realisierung des erarbeiteten Konzeptes anzustreben sind. Die legislative Umsetzung des Konzeptes war nicht Gegenstand des Projektes, allerdings wurde auf die grundsätzliche Realisierbarkeit geachtet.

¹ Dieses Dokument enthält nur den Theorieteil, der zwar immer wieder beispielhaft auf das Schulsystem Bezug nimmt, ansonsten aber allgemein gültig ist. Das vollständige Dokument, einschließlich der konkreten Vorschläge zur Reorganisation des Schulsystems gibt es auf der WebSite www.gerhard-friedrich.eu in der Rubik „Verwaltungsreform“.

² Mit November 1992 wurden alle Aktivitäten dieser Beratergruppe in die M+I Management und Informatik Unternehmensberatung GmbH eingebracht. Seit 2003 ist der Autor Mitglied der Geschäftsleitung der act Management Consulting GmbH in Wien (www.act-mc.at).

2. Autonomie - Begriffsdefinitionen und Interpretationen

2.1. Autonomie aus politischer und rechtlicher Sicht

Der Begriff Autonomie hat sowohl eine völkerrechtliche als auch eine staatsrechtliche Bedeutung. Im Rahmen des Schulsystems ist nur der staatsrechtliche Autonomiebegriff relevant, der als "das Recht einer Körperschaft, für ihre Angehörigen bindende Rechtssätze (vor allem Gesetze) selbständig aufzustellen und auszuführen" (Beck, 1986, S. 106) definiert ist. Wie diese Definition zeigt, ist der Gebrauch des Begriffes Autonomie in Zusammenhang mit Schulen für Juristen irritierend (darauf haben leitende Beamte der Rechtssektion des BMUK schon in der Startphase des Projektes hingewiesen).

Der faktische Gebrauch des Autonomiebegriffes in der österreichischen Rechtsordnung in Zusammenhang mit der Gemeindeautonomie kommt den Möglichkeiten der Schulautonomie allerdings näher als die oben zitierte allgemeine Begriffsbestimmung:

*"Bei der Besorgung der Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches sind die zuständigen Gemeindeorgane an keine Weisung von außen her gebunden. In dieser verfassungsrechtlich garantierten **Weisungsfreiheit** liegt der juristische **Kern der Gemeindeautonomie**. Die Gemeindeautonomie bedeutet allerdings keine Freistellung vom Legalitätsprinzip. Die Gemeinden haben vielmehr auch im eigenen Wirkungsbereich die Gesetze und Verordnungen des Bundes und der Länder zu beachten. Zur Sicherung und Durchsetzung dieser Pflicht ist dem Bund und den Ländern ein **Aufsichtsrecht** über die Gemeinden eingeräumt." Und weiter: "Die **Gemeindeaufsicht** wird durch Bund und Land wahrgenommen. Die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bund und Land richtet sich nach der kompetenzrechtlichen Zuordnung der Aufgaben, auf die sich die Aufsichtstätigkeit jeweils bezieht. Ziel der Aufsicht ist die Sicherung der Rechtmäßigkeit des Handelns der Gemeindeorgane (**Rechtmäßigkeitsaufsicht**) sowie die Wahrung der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Gemeindeverwaltung im eigenen Wirkungsbereich (**Wirtschaftlichkeitsaufsicht**)" (Funk, 1991, S. 177).*

Dieses Verständnis von Autonomie erscheint weitgehend für die Anwendung auf das Schulsystem geeignet.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht kann die Autonomie auf Länder- und Gemeindeebene wie folgt bewertet werden (Thöni, 1991, S. 364):

"Für die Autonomie auf Landesebene sowie für die Selbstverwaltung auf gemeindlicher Ebene werden generell folgende Vorteile angeführt (wobei aber unterschiedliche Bedeutungen für die Länder- und Gemeindeebene betont werden):

- *Sie fördern über die Möglichkeit der Entsprechung der fiskalischen Äquivalenz ökonomische Effizienz,*
- *sie fördern Lern- und Anpassungsfähigkeit an unterschiedliche und sich ändernde (regionale und lokale) Präferenzen,*
- *sie reizen zur Innovation und zum Experiment,*
- *sie fördern Demokratie, politische Verantwortung und Kontrolle durch verstärkte Bürgernähe (Steigerung der Mitsprache, Mitwirkung und Kontrolle durch die Bürger),*
- *sie fördern Gemeinschaftsgeist, Zusammengehörigkeit und Nachbarschaft (also Altruismus) sowie Selbstverantwortung,*
- *sie fördern den Schutz von Minderheiten.*

Gegen diese Vorteile werden aber, durchaus widersprüchlich, folgende Nachteile aufgezeigt:

- *Sie resultieren in ineffizienten ökonomischen Organisationsgrößen und verursachen damit spillovers in der Aufgabenerfüllung und Finanzierung, aber auch Nicht- bzw. suboptimale Bereitstellung unteilbarer Leistungen und verhindern zudem die Ausnutzung von*

Kostendegressionen in der Steuer- (und Gebühren-)verwaltung und -kontrolle,

- *sie produzieren Unterschiedlichkeiten in der lokalen Güter- und Leistungsbereitstellung sowie in der fiskalen Belastung,*
- *sie konterkarieren übergeordnete stabilitätspolitische Maßnahmen,*
- *sie fördern "Trägheit" und Inflexibilität,*
- *sie fördern insbesondere auf Gemeindeebene durch die besondere Stellung der Bürgermeister, aber auch durch 'Cliquenbildungen' autokratische Entscheidungen*
- *sie fördern die Meritorisierung von Minderheiten."*

Wenn es um rasche und flexible Erbringung von schulischen Leistungsangeboten in einer Region geht, sind die genannten Vorteile interessant und die die als Nachteil genannten "Unterschiedlichkeiten in der lokalen Güter- und Leistungsbereitstellung" wären in diesem Fall sogar als Vorteil zu werten, da der Bedarf an Bildungs-"Gütern" ohnehin regional unterschiedlich ist.

2.2. Autonomie, Dezentralisierung und Deregulierung

Ein anderer Aspekt der Autonomie ist die Forderung nach Dezentralisierung, "die Verlagerung öffentlicher Aufgaben von zentralen staatlichen auf regionale oder lokale Instanzen" (Beck, 1986, S. 223). Die Effekte einer Dezentralisierung müssen keineswegs immer positiv sein. So war die Zentralisierung des Schulwesens historisch gesehen ein wesentlicher Schritt zur Befreiung der Lehrer und Schüler aus lokalen wirtschaftlichen und politisch-ideologischen Abhängigkeiten. Auch die dezentrale Finanzierung des Schulwesens in den USA aus lokalen Steuern erwies sich als ein entscheidender Grund für die negative Entwicklung weiterer Bereiche des amerikanischen Schulsystems, worauf z.B. Pelinka (1992, S. 13) nachdrücklich hinweist. Es ist kein Zufall, dass der wirtschaftspolitische Berater des neuen US-Präsidenten als eine der ersten Maßnahmen zur Einlösung der von Clinton versprochenen Sanierung des Bildungssystems fordert, "sowohl die Regierung des Bundesstaates als auch jene in Washington sollten einen größeren Teil der Finanzlast tragen" (Robert B. Reich in der Tageszeitung "Die Presse" vom 9. November 1992, S. 5).

Posch (pers. Mitteilung) berichtet, dass die starke Rolle der englischen School Boards den Handlungsspielraum der Lehrer eingeengt hat und ähnliches kann auch vom kantonal orientierten Schulsystem der Schweiz gesagt werden.

Marx/van Ojen (1992, S. 1610) legen ausführlich dar, dass Autonomie, Dezentralisierung und Deregulierung miteinander eng verwandte Begriffe sind:

*"**Dezentralisation** bedeutet, dass ein höheres öffentliches Organ (konkret: die zentrale Obrigkeit) Aufgaben, Befugnisse und Mittel an niedrigere öffentliche Organe (das heißt Provinzen und Gemeinden) überträgt, wodurch die letzteren imstande sind, mit relativer Selbständigkeit eigene Strategien (= policies) auszuführen.... Durch Dezentralisation wird die Regulierung durch die Obrigkeit nicht geringer. Der eigene Spielraum von z.B. Schulen, Entscheidungen über den Lehrplan, den Stundenplan oder die Klassengröße zu treffen, nimmt nicht zu" (a.a.O., S. 161). **Deregulierung** hingegen "bedeutet nicht, dass alle Regeln abgeschafft werden; es handelt sich immer um eine Verminderung der Regeln, genauer gesagt um eine Globalisierung von Regeln, wodurch der Handlungsspielraum für die (Vorstände der) Organisationen größer wird. ... Für die Vorstände der Schulen bedeutet Dezentralisation nicht automatisch auch Deregulierung; statt der zentralen Obrigkeit ist es der Gemeinderat, der mehr oder weniger regulieren kann" (a.a.O., S. 162f), "Den Begriff **Autonomie** verbinden wir mit Deregulierung. Autonomie ist verwoben mit dem Spielraum einer Schule, innerhalb dessen sie eigene strategische Entscheidungen treffen kann. ... Deregulierung und **Autonomisierung** sind zwei Seiten derselben Medaille: Deregulierung ist eine Aktivität der Obrigkeit, Autonomisierung erfolgt mehr interaktiv zwischen Obrigkeit und Schule. Beide Begriffe gebrauchen wir mehr oder weniger synonym" (a.a.O., S 164f).*

Damit übereinstimmend definiert auch Funk (1986, S. 156) den Begriff Deregulierung als "Reduzierung der Gesamtmenge der Rechtsvorschriften". Insofern war eine bereits während der Projektarbeit umgesetzte Deregulierungsinitiative des Bundesministers ein essentieller Beitrag zur Unterstützung der Autonomie. Dazu finden sich detaillierter Aussagen unter Punkt 10.1. dieses Berichtes.

Unter dem Begriff der "**verwalteten Schule**" (so z.B. Sauer, 1981, S. 51f) "verdeutlicht sich die Bedrohung, die von einer an bürokratische Ordnungsvorstellungen orientierten Verwaltung ausgehen kann, besonders drastisch. Bereits 1954 stellte H. Becker fest, die Schule habe sich immer stärker zur 'untersten Verwaltungshierarchie' entwickelt" (a.a.O., S 51).

Die Verrechtlichung der Schule wurde auch von den leitenden Beamten der Rechtssektion des BMUK in einem Gespräch zu diesem Projekt kritisch gewertet und als Ursache nicht zuletzt eine Neigung zur übertriebenen Absicherung bzw. Rückdelegation von Entscheidungen seitens der Schulleiter und Lehrer angeführt. Anders erklärt diese Tendenz der Lehrer-Gewerkschafter Korecky in der Zeitschrift "ahs-aktuell", der ein Autonomieprinzip einem Verwaltungsprinzip gegenüberstellt, "wobei letzteres nach der Gleichung Verwaltungsprinzip = Misstrauensprinzip + Kostenprinzip zu definieren ist". Als konkretes Beispiel:

"Jahrelang sind Lehrer und Schüler auf Wandertagen (etwa im Laxenburger Schlosspark) unbeschwert im Sonnenschein Ruderboot gefahren. Dann ist irgendwann, irgendwo ein (sicher tragischer) Unfall passiert. Seitdem werden tausende Lehrer und zehntausende Schüler an diesem Extremfall gemessen und gegängelt. Sie dürfen auch bei schönstem Sonnenschein nicht mehr Schiffer/ fahren, weil ein fleischloses Wesen namens Verwaltung ein überzogenes Verbot zum Zwecke der Schuldigenfindung bereithält (wobei der Schuldige jeder sein darf, nur nicht die Verwaltung)."

Keineswegs ergibt sich die Verrechtlichung des schulischen Lebens zwingend aus dem **Legalitätsprinzip** ("Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden") gemäß Art 18 Abs 1 B-VG.

"Eine verfassungsrechtliche Pflicht zur gesetzlichen Grundlegung des Verwaltungshandelns besteht ... nur im Bereich der hoheitlichen Vollziehung" betont Korinek (1991, S. 413). "Mit der heute wohl bereits herrschenden Lehre und mit der Judikatur des VfGH ... ist festzuhalten, dass für das staatliche Handeln in den Formen des Privatrechtes das Gesetz nicht - wie das Art 18 Abs 1 B-VG verlangt - Voraussetzung, sondern bloß Schranke des Organhandelns ist" (a.a.O., S. 412). Korinek fordert allerdings, dass "dort, wo der Staat Maßnahmen vorsieht, die den Rechtsunterworfenen im Effekt mit einer Intensität treffen, wie sie in der Eingriffsverwaltung typisch ist, ein verfassungsrechtliches Gebot zum Einsatz von Instrumenten der Hoheitsverwaltung und dementsprechend zur gesetzlichen Vorherbestimmung des Verwaltungshandelns besteht" (a.a.O., S. 413).

Die von Korinek genannten Gründe für eine strenge Determination des Verwaltungshandelns treffen sicher auf die Vergabe von Berechtigungen durch Schulen zu, wohl kaum aber auf die eigentliche Lehr- und Erziehungsstätigkeit, die aber durch Formen des Privatrechts adäquat geregelt wäre.

Schulautonomie, wie immer sie konkret auch definiert sein sollte, erfordert zwar eine Reihe von neu gefassten, in ihrem Umfang und vor allem Detaillierungsgrad deutlich reduzierten Gesetzen und Verordnungen, aber keinen Eingriff in die Fundamente des Staats- und Verwaltungsrechtes, da dort autonom Wirkungsbereiche immer schon vorgesehen waren und derzeit im Rahmen der Reform des Bundesstaates sogar verstärkt werden.

2.3. Autonomie als organisatorische Option

Der Begriff Schulautonomie wurde von seinen Proponenten in erster Linie organisatorisch verstanden. Dies belegt Sertl (1992, S. 93), wenn er den Autonomiebegriff zusammenfassend durch folgende Komponenten charakterisiert:

- Kundenorientierung (Schule als Dienstleistungsbetrieb)
- Profilbildung der einzelnen Schulen
- Subjektförderung (Bildungsgutscheine)
- leistungsorientiertes Personalsystem
- inhaltlich/organisatorische, personelle und finanzielle Autonomie der Schule.

In der Arbeitswissenschaft spielt der Begriff Autonomie schon seit langem eine bedeutende Rolle. Bereits 1979 hat Susman mit seinem Buch "Autonomy at Work - A Sociotechnical Analysis of Participative Management" eine umfassende und nach wie vor aktuelle Darstellung dieser Denkschule der Arbeitsgestaltung gegeben; bemerkenswert ist der enge Bezug zum Begriff Partizipation, dem organisationswissenschaftlichen Pendant zu dem eher in der politischen Sphäre gebräuchlichen Begriff Mitbestimmung³. Im deutschen Sprachraum liegt eine in die gleiche Richtung zielende arbeits- und organisationspsychologische Darstellung von Ulich (1991) vor, die den Begriff der Autonomie vor allem in Zusammenhang mit dem Konzept der Aufgabenorientierung setzt: "Aufgabenorientierung bezeichnet einen Zustand des Interesses und Engagements, der durch bestimmte Merkmale der Aufgabe hervorgerufen wird" (a.a.O., S. 155). Eines dieser Merkmale der Aufgabengestaltung, die Aufgabenorientierung bewirken bzw. intrinsische Motivation auslösen, ist Autonomie, die Ulich in nachfolgender Tabelle darstellt (a.a.O., S. 157).

³ Es soll nicht unerwähnt bleiben, dass insbesondere die deutschen und österreichischen Gewerkschaften zwischen der institutionellen "Mitbestimmung" durch die gewählten Vertreter der Arbeitnehmer und der individuellen "Partizipation" des einzelnen Arbeiters oder Angestellten eine klare Grenze ziehen: "Im Gegensatz zur repräsentativen Vertretung durch den Betriebsrat laufen alle bekannten Formen der Mitarbeiterbeteiligung nach den Spielregeln der Unternehmensleitung ab. Die beteiligten Arbeitnehmer haben keinerlei gesetzlich abgesicherten Rechte" (Baumgartner/Moritz/Worliczek, 1986, S. 248).

Beide Konzepte erweisen sich aber auch aus gewerkschaftlicher Sicht als verwandt, wenn dieselben Autoren folgendes Resümee ziehen: "Zukünftig wird der Betriebsrat nicht mehr in erster Linie stellvertretend für die Kollegen handeln, sondern die Kollegen in ihrem selbständigen und eigenverantwortlichen Handeln unterstützen. Die Rote des Betriebsrates wird mehr die des Beraters - er leistet Hilfe zur Selbsthilfe" (ebenda).

Gestaltungsmerkmal	Ziel/Absicht Vorteil/Wirkung	Realisierung durch...
Ganzheitlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> Mitarbeiter erkennen Bedeutung und Stellenwert ihrer Tätigkeit Mitarbeiter erhalten Rückmeldung über den eigenen Arbeitsfortschritt aus der Tätigkeit selbst 	... umfassende Aufgaben mit der Möglichkeit, Ergebnisse der eigenen Tätigkeit in Übereinstimmung mit gestellten Anforderungen zu prüfen
Anforderungsvielfalt	<ul style="list-style-type: none"> Unterschiedliche Fähigkeiten, Kenntnisse und Fertigkeiten können eingesetzt werden Einseitige Beanspruchungen können vermieden werden 	... Aufgaben mit planenden, ausführenden und kontrollierenden Elementen bzw. unterschiedlichen Anforderungen an Körperfunktionen und Sinnesorgane
Möglichkeiten der sozialen Interaktion	<ul style="list-style-type: none"> Schwierigkeiten können gemeinsam bewältigt werden 	... Aufgaben, deren Bewältigung Kooperation nahe legt oder voraussetzt
Autonomie	<ul style="list-style-type: none"> Stärkt Selbstwertgefühl und Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung Vermittelt die Erfahrung, nicht einfluss- und bedeutungslos zu sein 	... Aufgaben mit Dispositions- und Entscheidungsmöglichkeiten
Lern- und Entwicklungsmöglichkeiten	<ul style="list-style-type: none"> Allgemeine geistige Flexibilität bleibt erhalten Berufliche Qualifikationen werden erhalten und weiter entwickelt 	... problemhaltige Aufgaben, zu deren Bewältigung vorhandene Qualifikationen erweitert bzw. neue Qualifikationen angeeignet werden müssen

Aus organisationswissenschaftlicher Sicht unterscheiden Hill/Fehlbaum/Ulrich (1976) zwischen "vertikaler Autonomie" bzw. **Delegation**, das ist der "Ermessens- und Entfaltungsraum untergeordneter Stellen" und "horizontaler Autonomie" bzw. **Dezentralisation**, das ist die "Interdependenz zwischen nebengelagerten, gleichrangigen Einheiten" (a.a.O., S. 225). Zwischen diesen beiden Gestaltungsvariablen besteht kein zwingender Zusammenhang, so könnten z.B. Filialen eines Unternehmens, die voneinander weitgehend unabhängig arbeiten (d.h. hohe horizontale Autonomie besitzen) von einer übergeordneten Stelle gesteuert werden oder sie können auch in dieser Hinsicht hohe Eigenverantwortung (also hohe vertikale Autonomie) besitzen.

Die Vor- und Nachteile der Delegation (in ihrer Definition "vertikale Autonomie") bewerten Hill/Fehlbaum/Ulrich (1976, S. 232f) sehr differenziert, wobei diese Bewertung auf das Schulsystem unmittelbar übertragbar ist, wie die nachfolgend wiedergegebene Tabelle zeigt.

Bewertungskriterium	Vorteile	Nachteile
Kapazitätsaspekt	<ul style="list-style-type: none"> • Entlastung der übergeordneten Stellen • von jenen Entscheidungen, die ihrer Leitungsfunktion nicht entsprechen • vermehrte Delegation macht eine wasserkopartige Stabstruktur überflüssig • Entlastung der Kommunikationskanäle durch Reduktion der notwendigen Anrufungen und Anordnungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergrößerung des gesamthaften "Entscheidungsvolumens" in der Unternehmung⁴ • Bedarf an qualifizierten Mitarbeitern auf unteren Ebenen steigt (kann auch als Vorteil interpretiert werden)
Koordinationsaspekt	<ul style="list-style-type: none"> • Relativ autonome Handlungsfähigkeit der unteren Stellen durch Übereinstimmung von Aufgaben und Kompetenzen • "Selbstkoordination" der unteren Stellen durch Selbstverantwortung • Zwang zur sorgfältigen Analyse des "Entscheidungshaushaltes" im gesamten sozialen System • ermöglicht "Management by Exception" 	<ul style="list-style-type: none"> • Abbau der autonomen Entscheidungsfähigkeit der Leitungsspitze (kann auch als Vorteil interpretiert werden) • erhöhtes Konfliktpotential • Notwendigkeit vermehrter Ergebniskontrolle

⁴ Damit ist gemeint, dass insgesamt mehr Zeit für die Tätigkeit des Entscheidens aufgewendet wird, weil nicht mehr nur wenige (an der Spitze) entscheiden. Damit ist nicht gesagt, dass über alle Tätigkeiten summiert mehr Zeit aufgewendet wird, da die Konzentration von Ausführungs- und Entscheidungskompetenzen an einer Stelle sowohl motivatorisch als auch vom Abstimm- und Kommunikationsaufwand wirtschaftlicher ist. Allerdings werden Mitarbeiter, die entscheiden, in der Regel meist höher entlohnt als solche, die nur ausführende Tätigkeiten ausüben.

Bewertungskriterium	Vorteile	Nachteile
Aspekt der Entscheidungsqualität	<ul style="list-style-type: none"> • Konzentration der Leitungsspitze auf wichtige politische und strategische Entscheidungen • Ausnützung des vorhandenen "Human Capital" • Entscheidung dort, wo ihre Folgen unmittelbar wirksam werden • frühzeitiges Entscheidungstraining des Kadernachwuchses 	<ul style="list-style-type: none"> • Homogenität zwischen den verschiedenen Entscheidungen kann verloren gehen (Gefahr der Suboptimierung)
Personenbezogener Aspekt	<ul style="list-style-type: none"> • Entfaltungsraum für die persönliche Entwicklung nicht nur an der Spitze, sondern auch auf unteren Ebenen • Positiver Lernprozess durch erhöhte Anforderungen an den Stelleninhaber stärkt Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft • Ermöglichung psychologischer Erfolgserlebnisse fördert Sicherheit, Selbstvertrauen, Arbeitsbefriedigung 	<ul style="list-style-type: none"> • Gefahr der Überforderung einzelner Stelleninhaber, was zu Misserfolgserlebnissen, Frustration und damit Reduktion der Leistungsbereitschaft führen kann (negativer Lernprozess) • erhöhter psychischer Leistungsdruck auf unteren Ebenen (Stress durch Verantwortung)

Die oben zitierte Bewertung von Autonomie macht deutlich, dass vor allem der hohe Ausbildungsstand der Lehrer und die Notwendigkeit rascher Reaktion auf stets wechselnde Anforderungen für einen eher hohen Grad an vertikaler Autonomie (Delegation) in der Schulorganisation spricht, wenn man die von Ulich (siehe vorhergehende Tabelle) genannten Effekte eines solchen Designs von Organisationen auf die Motivation und Arbeitszufriedenheit der Betroffenen mitbedenkt.

2.4. Autonomie als strategisches Instrument

Die Gestaltung der Organisation besitzt im Sinne des von Ansoff⁵ formulierten Prinzips "Structure follows Strategy" Sekundärcharakter, sie ist ein Mittel zur Erreichung der gesetzten Ziele. Allerdings hat Turnheim die Umkehrung dieser normativen Aussage in eine empirische Aussage vorgeschlagen, nämlich "Strategy follows structure", "denn in alten Strukturen haben neue Strategien keine Chance" (Turnheim, 1991, S. 26). Aus diesem Grunde widmet Turnheim auch der Veränderung der Unternehmensstrukturen und der Lockerung von Denkgewohnheiten durch eine Reihe von Kreativitätstechniken und Moderationsmethoden in seinem Lehrbuch für Strategieplaner so große Aufmerksamkeit. Unter dem Titel "Heimlicher Lehrplan" hat diese Erkenntnis aber auch schon in der

⁵ Eine kurze Zusammenfassung der Entwicklung des Begriffes Strategie in den Management-Wissenschaften geben Clutterbuck/Crainger, 1991, S. 197ff.

Pädagogik längst ihren festen Platz; die organisatorischen Merkmale des Schullebens haben einen mindestens gleich starken Einfluss auf das, was tatsächlich gelernt wird wie die offiziellen Lehrpläne (vgl. dazu z.B. Sauer, 1981, S. 112f und Snyder, 1970).

In der pädagogischen Diskussion kann Illichs Forderung nach einer Entschulung der Gesellschaft (d.h. Abschaffung der Institution Schule) als der in den letzten Jahren radikalste und meistbeachtete Angriff auf die grundsätzliche Organisationsstruktur unseres Schulsystems (Illich, 1972a und 1972b) und als Beleg für die hohe Bedeutung der institutionellen Strukturen für die letztlich erreichbaren Bildungsziele gewertet werden. Im Vergleich dazu blieb der Entwurf einer antiautoritären Erziehung (Neill, 1969 und Hart, 1971) durchaus im Rahmen der Institution Schule, ebenso wie zahlreiche andere Alternativ- und Reformschulen, die ebenfalls "nur" die Ziele, Inhalte und Methoden der schulischen Arbeit veränderten. Hentig (1972) hat mit der "Entschulung der Schule" die Meinung vertreten, dass die von Illich aufgezeigten Probleme nicht eine Auflösung der Institution Schule erfordern, sondern durch Änderungen ihrer Binnenstruktur gelöst werden können. Dieser Einschätzung folgt auch das nachfolgend dargestellte Organisationskonzept.

Die Erkenntnis, dass organisatorische Strukturen entscheidend für den Erfolg einer Institution sind und auch deren Fähigkeit zur Reaktion auf Wandlungen der Umwelt bestimmen, ist nicht neu. Seit einigen Jahren nimmt diese Erkenntnis jedoch eine neue Qualität an, indem die Zerlegung von Unternehmen in weitgehend selbständige, voneinander in hohem Maße unabhängige (also gemäß der oben dargestellten Definition von Hill/Fehlbaum/Ulrich horizontal und vertikal autonome) Einheiten sowohl Theorie als auch Praxis des Managements dominiert.

Einen spektakulären Schritt von einer hochgradig zentralisierten Organisation zu einer weitgehenden Dezentralisierung und Autonomisierung hat soeben das größte Informatikunternehmen der Welt, IBM, realisiert. Der damalige Vorstandsvorsitzende des Unternehmens, John F. Akers, fasste in der internationalen Mitarbeiterzeitschrift der IBM die Maßnahmen wie folgt zusammen:

"We now have freestanding business units - marketing and services units in each of our four major geographic regions, and nine worldwide manufacturing and development businesses. Each is accountable for its results, for its customers, its employees - for the value of it creates for IBM and for the values of respect, ethics, and integrity that it carries forward. More and more, these new units carry responsibility for their achievements and for their failures. In time, some may be charged with accountability to their own set of stockholders and investors. Each independent unit has a contract with the corporation to achieve specific, absolute goals of revenue, profit, cash, and returns. Each is equally bound to achieve specific goals in customer satisfaction, Market-Driven Quality, and employee morale. But each independent business unit also has an unbreakable compact with the corporation and with every other unit in this company to continue to work together - without boundaries - where it's in the best interest of our customers and the company. With minor exceptions, our marketing teams will continue to present one face to the customer. ... The result is a family of businesses more responsive and more accountable to our customers. It creates a support structure that unleashes the energy and the potential of people to compete and win - and rewards those who do. But what we've begun here is far more than a restructuring. We are changing the culture of IBM, and changing it very quickly. Performance has already replaced conformance; entrepreneurship is quickly overtaking decision-by-committee; and teamwork is supplanting hierarchy" (Think, 5/1992).

Bereits seit mehreren Jahren und mit großem Erfolg organisiert sich ABB Asea Brown Boveri gemäß vergleichbaren Modellen (vgl. dazu Wolf, 1990, S. 106f, Woltron, 1992, S. 52ff und Weber, 1991).

2.5. Autonomie als Verwirklichung "fraktaler Strukturen"

Die von IBM und ABB realisierten Strukturen entsprechen dem Prinzip der fraktalen Struktur⁶, deren Anwendung für die Gestaltung der Unternehmensorganisation zuletzt Warnecke (1992, S. 142f) so umfassend und präzise dargestellt hat, dass ein ausführliches Zitat gerechtfertigt ist:

"Ein Fraktal ist eine selbständig agierende Unternehmenseinheit, deren Ziele und Leistung eindeutig beschreibbar sind.

Selbstähnlichkeit: *Fraktale sind selbstähnlich, jedes leistet Dienste.*

Selbstorganisation: *Fraktale betreiben Selbstorganisation.*

Selbstoptimierung:

Operativ: Die Abläufe werden mittels angepasster Methoden optimal organisiert.

Taktisch und strategisch: In einem dynamischen Prozess erkennen und formulieren die Fraktale ihre Ziele sowie die internen und externen Beziehungen. Fraktale bilden sich um, entstehen neu und lösen sich auf.

Zielorientierung:

Das Zielsystem, das sich aus den Zielen der Fraktale ergibt, ist widerspruchsfrei und muss der Erreichung der Unternehmensziele dienen.

Fraktale sind über ein leistungsfähiges Informations- und Kommunikationssystem vernetzt. Sie bestimmen selbst Art und Umfang ihres Zugriffs auf die Daten.

Die Leistung des Fraktals wird ständig gemessen und bewertet"

Warnecke schildert und begründet an anderer Stelle (a.a.O., S. 144f) das Merkmal der **Selbstähnlichkeit** ausführlicher, wobei die Termini Fabrik und Fraktal austauschbar sind und z.B. auch durch Schule, Schulbezirk, Schulklasse ersetzt werden könnten:

"Eine der wesentlichen Forderungen, die wir an zukunftssträchtige Produktionsstrukturen gestellt haben, ist die Fähigkeit zu unternehmerischem Denken und Handeln aller Bereiche, bis hin zum einzelnen Mitarbeiter. Wenn das hieraus abgeleitete Bild von selbständig agierenden Einheiten zutrifft, muss jedes Fraktal seinerseits eine (kleine) 'Fraktale Fabrik' sein. Dies ist bis zu einem gewissen Grad tatsächlich der Fall. Selbstähnlichkeit lässt Abweichungen zu, auch in der fraktalen Geometrie gibt es immer nur ähnliche, nie jedoch gleiche Strukturen.

Aufgrund der Vielfalt denkbarer Lösungen für Einzelprobleme können sich Fraktale mit identischen Zielen sowie Ein- und Ausgangsgrößen intern doch unterschiedlich strukturieren.

Des Weiteren muss ein Fraktal nicht unbedingt in der Fabrik verbleiben, sondern kann sich auch gänzlich verselbständigen. Auf diese Weise entstehen kommunikativ eng miteinander verflochtene Unternehmen, die wir als Fraktale auffassen.

Auf zentrale Funktionen können wir in der Fraktalen Fabrik selbstverständlich nicht verzichten: zum Beispiel auf eine zentrale Ressourcenplanung oder Planungsunterstützung, die fallweise und temporär tätig wird, sowie auf die Konzentration von Spezialwissen, das in den Fraktalen nicht kontinuierlich vorgehalten werden kann.

Sämtliche Organisationen betreffende Hilfsmittel sind für alle Fraktale verfügbar. Insbesondere trifft dies auf die Verfügbarkeit von Informationen zu, die nicht mehr monopolisiert werden. Jedes Fraktal, letztlich jeder Arbeitsplatz, ist so zu betrachten wie das gesamte Unternehmen: Eine bestimmte Leistung ist komplett zu erbringen, eine Aufgabe möglichst eigenständig zu Dazu gehören Qualität, Menge, sparsamer Einsatz von Ressourcen, Zuverlässigkeit und Geschwindigkeit. Falls das Fraktal eigenständig dazu nicht in der Lage ist, wird es Unterstützung - im günstigen Fall nur kurzfristig - von 'außen' suchen, also von anderen Fraktalen; diese können z.B. auch eine zentrale

⁶ Für eine Darstellung dieses Sachgebietes im ursprünglichen Anwendungskontext siehe Coveney/Highfield, 1992, S. 262ff sowie ausführlicher Madelbrot, 1987.

Dienstleistungsfunktion darstellen bzw. wahrnehmen. Im ersten Ansatz ist aber immer von ganzheitlicher Abwicklung von Aufgaben mit definierten Eingangs- und Ausgangsgrößen auszugehen.

'Fabriken in der Fabrik' zu schaffen, reicht aber keinesfalls aus, wenn nicht sichergestellt ist, dass sie - bildlich gesprochen - am gleichen Strang ziehen. Zähl verteidigte Einfluss-Sphären sind leider nach wie vor eher die Regel als die Ausnahme in unseren Unternehmen.

Es reicht auch nicht aus, Unternehmensleitbilder zu schaffen, wenn deren Umsetzung im Alltagsgeschäft nicht unterstützt wird. Daher wenden wir den Begriff der Selbstähnlichkeit vor allem auch auf die Ziele des Unternehmens und seiner Fraktale an: Die sinnvollerweise allgemein formulierten Globalziele müssen zu konkretem Handeln werden. Damit dieses in allen Fraktalen 'synchron' geschieht, wird deren Zielsetzung weit konkreter gefasst. Gerade bei weitgehender Autonomie ist es beispielsweise für den Maschinenführer nicht unmittelbar erkennbar, welche Auswirkungen seine Entscheidungen auf die Kundenorientierung des Unternehmens haben. Weil die Ziele aller Fraktale ähnlich sind, ist in der Tat gewährleistet, dass alle Einzelaktivitäten sich zu einem harmonischen Ganzen zusammenfügen können.

Die Bildung von überschaubaren Unternehmenseinheiten ist ein Erfolg versprechender Ansatz, um marktnah und reaktionsschnell agieren zu können. Im Extremfall führt dies bis zur rechtlichen Verselbständigung, also der organisatorischen Auflösung des Unternehmensverbundes" (Warnecke, 1992, S. 155).

Die Koordination der eigenständigen Einheiten erfolgt nicht mehr direktiv, sondern interaktiv, wie Warnecke (1992, S. 158) grafisch darstellt (siehe Grafik auf der nächsten Seite).

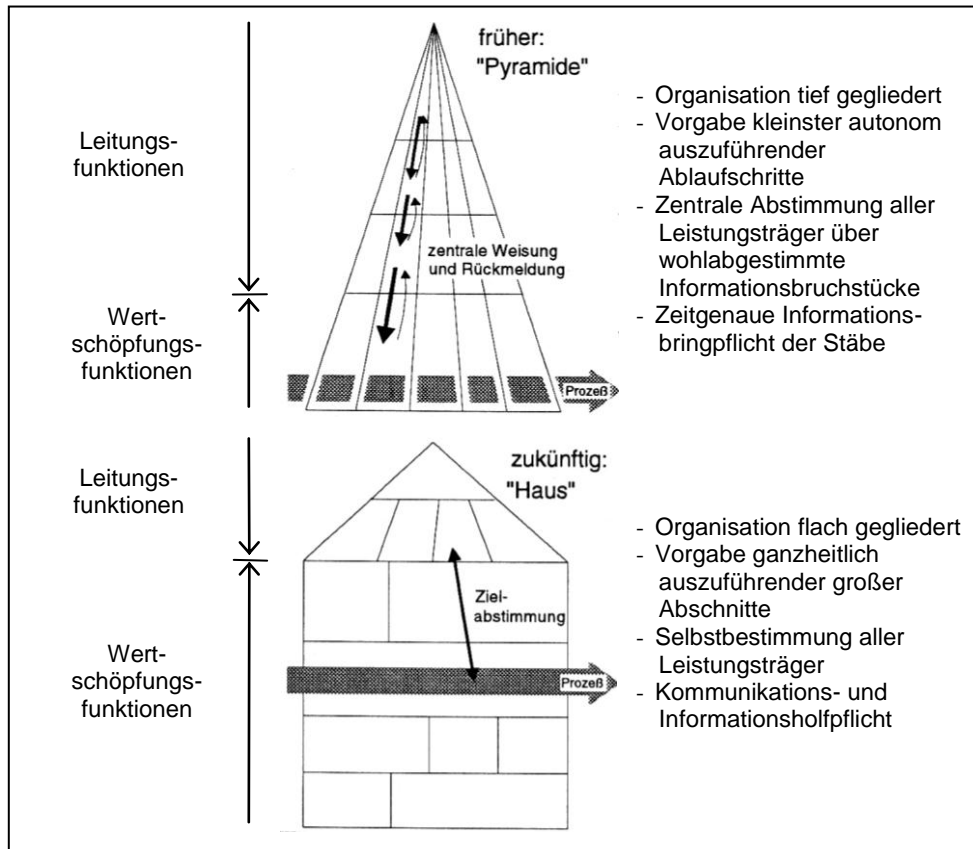
"Die Fraktale stehen zueinander in einer Dienstleistungsbeziehung. Diese müssen sich im internen und externen Wettbewerb behaupten, denn es steht jedem Fraktal offen, auch alternative Beziehungen einzugehen, um seine ganzheitliche Aufgabenstellung zu lösen. Damit wird allen Beteiligten marktwirtschaftliches Denken abverlangt. Auch die Entstehung und Auflösung von Elementen gehört zu den Merkmalen vitaler Gebilde" (Warnecke, 1992, S. 159f).

Dass Schulen ihrer Natur und Aufgabenstellung entsprechend eine Organisation gemäß den von Warnecke geschilderten Prinzipien erfordern, legte schon Farnham-Diggory (1972, S. 591f) nahe, wenn sie resümiert:

"Difficulties in designing open school programs nearly always arise from attempts to fit a dynamic system into the traditional, static framework. Many administrators are afraid that a dynamic system cannot be an orderly educational system. The fact is it can be, because it is based on natural systems that orderly, educated people actually use, especially administrators.

The typical school principal is solving problems all day long; he is a problem solving 'machine'. Teachers and pupils can also develop systems for handling changing information (problems) in efficient and creative ways, if they are encouraged to do so. A dynamic educational system will inevitably evolve into an organized system if the minds involved in it are permitted to grow".

Die Psychologin gründet ihren Optimismus auf ihre Erfahrungen mit einer Reihe von Pilotprogrammen zur Realisierung offener Lehr- und Lernformen.



Erläuterung zur Grafik siehe vorangehende Seite

2.6. Autonomie und Chaos-Management

Unter dem zunächst abschreckenden Titel "Chaos-Management" hat sich in den letzten Jahren eine intensive Auseinandersetzung der Management-Wissenschaft mit einem vorher wenig beachteten Teilgebiet der Physik, nämlich der Theorie dynamischer Systeme entwickelt (vgl. dazu ausführlich Coveney/Highfield, 1992). Dieser Denkansatz liefert die Begründung für die unabwendbare Notwendigkeit der in Kapitel 2.5. dargestellten fraktalen Organisationsformen.

Der Glaube an die prinzipielle Planbarkeit und Beherrschbarkeit von Unternehmen und Organisationen, die ihre Grenze nur an punktueller menschlicher Unzulänglichkeit oder manchmal mangelnden Informationen findet, wurde dabei als Irrtum erkannt. Die physikalische Forschung zeigte auf,

"dass auch bei grundsätzlich vollständig determinierten Systemen (wie etwa bei der Bewegung eines Doppelpendels) eine Voraussage des zukünftigen Verhaltens deshalb unmöglich sein kann, weil dazu eine ideal exakte Kenntnis der Anfangslage notwendig wäre. Wegen der grundsätzlich immer vorhandenen Messungenauigkeiten ist dies daher nicht möglich! Mit anderen Worten, zwei Anfangslagen, die sich nur um einen so geringen Betrag unterscheiden, dass er innerhalb der gegebenen Messgenauigkeit nicht festgestellt werden kann, führen unter Umständen schon nach kurzer Zeit zu vollständig verschiedenen Endlagen und dies nicht nur bei komplizierten Systemen wie beim Wetter, sondern schon bei einem so einfachen System wie bei dem Doppelpendel" (Pietschmann, 1992, S. 12f).

Mit den Worten eines Managers kann die Nutzenanwendung der Chaos-Theorie so beschrieben werden:

"Die Chaos-Theorie hat uns auch noch besser akzeptieren gelehrt, dass die Prognostizierbarkeit immer mehr abnimmt und ein wirklich geordnetes und vollkommen voraussehbares, vor allem auch vorausplanbares System nicht existiert" (Haumer, 1992, S. 29). ... "Dieses Zusammenwirken einzelner

Teile des Unternehmens ähnlich den Organen in einem Organismus ist eine Absage an die Informations- und Entscheidungshierarchie, die nur linear konzipiert ist und nur funktionieren kann, wenn das Unternehmen als ein Räderwerk verstanden wird, in dem ein jeder Zahn gedanken- und gefühllos aber verlässlich in den anderen greift. Menschen sind jedoch nicht kleine oder größere Rädchen und verstehen sich auch immer weniger so. Daher können Unternehmen ja auch nicht mehr mit Fremdsteuerung und autoritärem Management funktionieren, daher sind Befehlshierarchien überholt" (a. a. O., S. 28).

Dieses neue Verständnis von Autonomie, nicht als Dezentralisierung von an sich zentralen Kompetenzen, sondern als quasi freiwilliges Bündnis grundsätzlich selbständiger und souveräner Organisationseinheiten zur Erreichung eines gemeinsamen Zieles, geht deutlich über die oben dargestellten organisatorischen Autonomiekonzepte hinaus. Man kann die Entscheidung für oder gegen ein solches System auf Basis von Wertvorstellungen treffen. Malik plädiert dafür, dies schlicht als ein empirisches Problem zu sehen, ob nämlich "zentrale Steuerung faktisch möglich ist". Und er stellt dazu fest:

"Man kann durchaus zugeben, dass eine zentrale Steuerung irgendeines Systems besser wäre als jede andere Form der Steuerung, ja sogar optimal wäre, wenn eine Reihe von Bedingungen erfüllt werden könnte: wenn es möglich wäre, dem Zentrum alle erforderlichen Informationen sowohl über Umstände dauerhafter wie auch nur vorübergehender Natur zuzuleiten; wenn dies zeitgerecht, also schneller, als die Dinge sich wieder ändern, getan werden könnte; wenn dies in irrtumsfreier, unverzerrter Weise geschehen könnte oder jedenfalls in einer Weise, in der die Wirkung der unvermeidlich auftretenden Übermittlungsfehler eliminiert werden könnte; wenn sich das Zentrum aus den unvermeidlich als Informationsbruchstücke eintreffenden Informationen ein zutreffendes Bild über die Gesamtsituation machen könnte; und wenn das Zentrum dann durch Ausgabe entsprechender Weisungen, die alle wiederum den gerade angedeuteten Informationsübermittlungsproblemen unterworfen sind, bei den zahlreichen arbeits- und wissensteilig arbeitenden Empfängern die richtigen Verhaltensweisen auslösen könnte.

Das sich bei dieser Art der Steuerung eines Systems stellende Informations-Problem ist faktisch nicht lösbar, und es wird auch durch eine Vervielfachung der Leistungsfähigkeit selbst der modernsten Computer nicht lösbar werden, denn nicht einmal eine technologische Beherrschung der Elementarteilchenphysik, bei immer weiter fortschreitender Mikrominiaturisierung der Computerkomponenten, wird uns in Stand setzen, die zur Lösung dieses Problems erforderlichen Informationsmengen bereit zu stellen.

Wir sind, ob wir wollen oder nicht, darauf angewiesen, dass die weitaus größte Zahl von Beziehungen gewissermaßen an Ort und Stelle sich selbst adjustiert und zwar unter Berücksichtigung der jeweils gerade örtlich vorherrschenden, sich häufig sehr schnell ändernden relevanten Umstände. Die einzige Möglichkeit, dass sich trotzdem etwas Sinnvolles ergeben kann, eine zweckmäßige Ordnung des Geschehens aus der Vielzahl sich ständig selbst koordinierender Elemente resultieren kann, besteht in der Anwendung von abstrakten, allgemeinen Regeln des Verhaltens" (Malik, 1989, S. 55f).

So verstanden ist Autonomie mehr als eine von vielen Möglichkeiten, sich zu organisieren, sondern ein Grundsatz der Organisationsgestaltung, zu dem es unter den Bedingungen hoher Komplexität⁷ der Anforderungen keine Erfolg versprechende Alternative gibt. Die Anforderungen an das Schulsystem sind zweifellos als komplex anzusehen. Die hohe Differenziertheit des familiären Umfeldes der Schüler, die Fülle an individuell unterschiedlichen Informationen, die Kinder heute über Fernsehen und Reisen aufnehmen und in die Schule einbringen, die rasante Veränderung der beruflichen Anforderungen, auf die die Schule vorbereiten sollte etc. sind Beispiele für die gestiegene Varietät, mit der jeder einzelne Lehrer, jede einzelne Schule und erst recht das gesamte Schulsystem heute zu tun hat.

⁷ "Unter Komplexität versteht man die Tatsache, dass reale Systeme ungeheuer viele Zustände aufweisen können. ... Komplexität hat ihre Ursache im Wesentlichen in den Interaktionen von Elementen. ... Komplexität kann man quantifizieren und mit Hilfe des Begriffes der Varietät messen. ... Varietät ist die Anzahl der unterscheidbaren Zustände eines Systems" (Malik, 1989, S. 186). Chaos ist ein Fall besonders hoher Komplexität.

2.7. Autonomie und Mitbestimmung

Die Schaffung dezentraler Organisationseinheiten wird in der Managementwissenschaft vor allem als Mittel zur Erhöhung des Einflusses der Kunden auf das Unternehmen gesehen. Überträgt man diesen Gedanken auf die Schule, so muss man zunächst klären, wem dort die Rolle des Kunden zukommt. In Übereinstimmung mit Handy/Aitken (1986, z.B. S. 103ff) sind die Schüler - und nur die Schüler - als Kunden der Schule anzusehen. Obwohl die anderen Interessensgruppen (Eltern, potentielle Arbeitgeber der Schulabsolventen) nur von sekundärer Bedeutung sind, sind sie nicht unwichtig, denn

- wenn die Schüler keine gesicherte berufliche Tätigkeit finden, weil an den Arbeitsmarktbedürfnissen vorbei qualifiziert wird, hat die Schule ihren Kunden keinen Nutzen gebracht
- wenn die Eltern (im Gegensatz zu den Schülern) mit der Schule nicht zufrieden sind, provoziert dies innerfamiliäre Konflikte und ist damit ebenfalls ein Leistungsmangel der Schule gegenüber ihren Kunden.

Besonderheiten der Rolle des Schülers scheinen zunächst einer Kundenrolle zu widersprechen, erweisen sich aber bei näherer Betrachtung als nicht solitär. So ist z.B. die unabdingbare Mitarbeit an der Leistungserstellung durchaus auch in privatwirtschaftlichen Kundenrollen gegeben, z.B. bei Ärzten und Rechtsanwälten. Auch die Schulpflicht als Grundlage der Kundenbeziehung tritt in vergleichbarer Weise als Notariats- oder Rechtsanwaltpflicht auf. Man könnte natürlich auch in Anlehnung an die letztgenannten Berufsgruppen von den Schülern als "Klienten" der Schule sprechen, doch ändert dies nichts an der Aussage. Dagegen spricht auch, dass gerade diese Berufsgruppen in den letzten Jahren zunehmend den Begriff Kunde übernehmen.

Was den Einfluss der Mitarbeiter (hier also der Lehrer) anbelangt, so deutet schon die Notwendigkeit rascher Reaktion vor Ort darauf hin, dass diese ebenfalls deutlich mehr an Einfluss gewinnen müssten. Der zwiespältige Charakter der Lehrtätigkeit mit einem extrem hohen Grad an Autonomie (die man auch als Isolation und Einzelkämpfertum sehen kann) in der eigentlichen Unterrichtstätigkeit einerseits, einem extrem geringen Einfluss auf die verwaltungsorganisatorischen Rahmenbedingungen andererseits sowie das völlige Fehlen einer Tradition und Routine der Teamarbeit könnten Ursache für beachtliche Akzeptanzprobleme der Schulautonomie sein. Sehr anschaulich beschreiben diese Probleme, aber auch Möglichkeiten ihrer Überwindung in der praktischen Arbeit Jungwirth u.a. (1991, S. 130ff).

In völligem Gegensatz zu vergleichbaren Angestelltenberufen in der Privatwirtschaft assoziieren Lehrer mit dem Begriff Autonomie nicht Freiheit, Motivation und Erfolgserlebnisse, sondern Mehrbelastung. Mag dies auch in einigen Fällen eine verinnerlichte gewerkschaftliche Verhandlungslinie sein, wie dies vor allem Insider interpretieren, steckt dahinter doch eine sehr reale Erfahrung und

derzeit ungelöste Problematik. Eine Gruppe Tiroler Lehrer, die regionale

Schulentwicklung mit großem Einsatz betrieben und vorbildlich dokumentiert haben, beschreibt diese Probleme sehr konkret:

"Für den Schulleiter ist es nicht möglich, im Rahmen des Schulversuchs, ein pädagogisch ausgewogenes und sinnvolles Projekt- und Kursprogramm zu managen, es ist ihm nicht möglich, pädagogische Zielvorstellungen umzusetzen, es ist ihm nicht möglich, Frustration von den Lehrerinnen und Lehrern fernzuhalten - ja, er hat einen unmöglichen Job." Sie schildern auch gleich die Lösung: "Ich stelle mir vor, dass 4-6 Lehrerinnen und Lehrer für eine Gruppe von vielleicht 70 Schülern zuständig und verantwortlich sind. Diese verteilen die Fächer (oder Unterrichtszeiten...) selbst, erstellen den Stundenplan, sorgen für ihre Schülerinnen und Schüler im besten Sinn des Wortes, sind selbst für die Art und Weise ihrer Kommunikation untereinander verantwortlich, für den Lernerfolg der Schülerinnen und Schüler selbstverständlich auch, wobei sie den Heranwachsenden und deren Eltern Rechenschaft schuldig sind. Das muss selbstverständlich nicht heißen, dass mehrere solcher Kleineinheiten unter dem Dach eines (Schul-) Hauses nicht nebeneinander existieren sollen und können, dass sie nicht gemeinsame Einrichtungen benützen und dal es jemand gibt, der das räumliche und zeitliche Nebeneinander koordiniert. Wenn dieser Jemand - ich würde ihn oder sie nie Schulleiterin nennen⁸ -

⁸ Warum eigentlich nicht? Der Autor beschreibt hier genau das moderne Verständnis von Leitung und Führung in

auch noch jemand ist, dem Lehrerinnen ihre Sorgen und Frustrationen, aber auch Freuden und Erwartungen anvertrauen können, der in schwierigen Situationen - in welchen immer - eine Anlauf- und Clearingstelle ist, wenn dieser Jemand Lehrerinnen und Lehrern auch noch organisatorischen und bürokratischen Kram abnehmen kann - umso besser, vielleicht ganz ausgezeichnet. Aber dieser Jemand dürfte nie ein für die anderen verantwortlicher Leiter sein, er kann es einfach nicht sein⁹.

Alles zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht machbar - ich weiß. Eine Illusion, die sich Theoretiker ausdenken - ich weiß. In der Praxis nicht durchführbar - ich weiß" (Jungwirth u.a., 1991, S. 188).

Dieses (nach Meinung des Schulpraktikers unerreichbare) Ideal entspricht weitestgehend einer fraktalen Organisationsform mit einem hohen Anteil an Selbstorganisation und Kundenorientierung. Warum ist dieses Ideal im Schulwesen (derzeit?) nicht erreichbar?

Die Erklärung geben Handy/Aitken, wenn sie auf die erstaunliche Tatsache hinweisen, dass Schulen im Vergleich zu anderen Organisationen keine hauptberuflichen Managementfunktionen kennen.

"The dilemma for schools is that willy-nilly they are organizations, not just groupings of teachers, and they have to accept that the management of these organizations is a key activity, not a mere service function" (Handy/Aitken, 1986, S. 13).

Es ist nicht verwunderlich, wenn Lehrer und Schulleiter, die sich auf offene und kooperative Formen schulischer Arbeit unter den heutigen Bedingungen einlassen, unter der Last der Managementaufgaben stöhnen. Will man aus Schulen mehr machen als nur Ansammlungen von Lehrern und Schülern (wie dies Handy/Aitken oben so treffend charakterisieren), so werden diese Anforderungen weiter steigen:

"A more open, more flexible school will tend to mean more time and resources given to management" (ebenda).

erfolgreichen Unternehmen. Die Erklärung dürfte wohl darin liegen, dass in der öffentlichen Verwaltung generell und in der Schulverwaltung speziell ein solches Verständnis von Führung nicht der Regelfall ist.

⁹ Auch hier die Frage, warum eigentlich nicht? Die Antwort ist vielleicht: Nicht im gegenwärtigen bürokratischen, zentralistischen und überregulierten System.

3. Strategische Dimensionen der Autonomie

3.1. Strategie - Begriffsdefinitionen und Interpretationen

Der oft geradezu inflationär gebrauchte Begriff entzieht sich einer kurzen und unumstrittenen Definition. Daher werden einige ausgewählte Begriffsdefinitionen in einer Übersicht zusammengefasst.

Welche strategischen Fragen sich für das Schulsystem stellen, hat Jean Piaget - ohne den Begriff Strategie dafür zu verwenden - im Jahre 1936 formuliert, als er darauf hinwies,

"dass der Unterricht in all seinen Formen drei zentrale Probleme aufwirft, deren Lösung alles andere als bekannt ist und bei denen man sich fragt, wie man sie klären soll, wenn nicht unter Mitarbeit der Lehrer oder zumindest eines Teils von ihnen:

- 1. Was ist der Zweck dieses Unterrichts? Nützliche Kenntnisse sammeln (aber nützlich in welcher Hinsicht)? Lernen lernen? Auf jedem beliebigen Gebiet Neuerungen durchführen, Neues schaffen und Wissen lernen; Kontrollieren, überprüfen oder einfach wiederholen lernen? Und so weiter.*
- 2. Wenn diese Ziele festgelegt sind (durch wen bzw. mit Zustimmung wessen?), muss man ferner feststellen, welche Fächer (oder Lehrpläne) zur Erreichung dieser Ziele notwendig, gleichgültig oder unangebracht sind: Bildungsfächer, logische Fächer und vor allem (was bei vielen Unterrichtsprogrammen noch fehlt) experimentelle Fächer, die den Geist für schöpferische Tätigkeiten und aktive Kontrolle schärfen?*
- 3. Hat man die Wahl getroffen, so muss man schließlich mit der Gesetzmäßigkeit der geistigen Entwicklung hinlänglich vertraut sein, um die dem gewünschten Ausbildungstypus adäquatesten Methoden zu finden" (Piaget, 1974, S. 16f).*

Strategie

Mewes, 1990

"Strategie ist die Art und Weise, wie ein Mensch oder Unternehmen die ihm zur Verfügung stehenden Kräfte und Mittel einsetzt" (Heft 1, S. 13).

"Die wichtigsten strategischen Fragen lauten:

- Auf welches Ziel und welche Zwischenziele bedacht, setze ich meine Kräfte und Mittel ein,*
- in welcher Formation und*
- in welcher Organisation?*
- Wie kooperiere ich mit anderen Kräften, zum Beispiel anderen Produktionskräften, auch die der Presse, der Verbände und der Umwelt?*
- Wie kontrolliere ich die Richtigkeit meiner Strategie, wie lerne ich hinzu, um sie zu verbessern?" (a.a.O., S. 15).*

Malik, 1989

"Strategie ist somit ein, durch die jeweils vorhandenen Managementmechanismen produzierter Satz von Regeln, der das zukünftige Verhalten einer nicht notwendigerweise im Voraus bestimmten Anzahl von Personen in einer nicht vorhersehbaren Art und Zahl von Situationen steuert" (a.a.O., S. 181f).

Frank/Friedrichsmeier 1985

"Nach C. von Clausewitz ist die Strategie der Gebrauch des Gefechtes zum Zwecke des Krieges, die Taktik ist der Gebrauch der Streitkräfte im Gefecht.

Für ein Unternehmen bedeutet die Strategie analogiegemäß

- *die Festlegung und Abgrenzung einzelner Märkte, auf denen das Unternehmen tätig sein möchte*
- *den entsprechenden Einsatz von Ressourcen (z.B. Personal, Maschinen) und flankierenden Maßnahmen (z. B. Werbung, Verkaufstraining)*
- *die Leitung und Überwachung der Operation" (a.a.O., S. 240).*

3.2. Kundennutzen, Ziel- und Mitarbeiterorientierung als Kernelemente modernen strategischen Denkens

Als letztlich entscheidende Basis des Unternehmenserfolges gilt in der Strategieforschung einhellig das Angebot eines Nutzens an seine Kunden. Der Chef eines führenden internationalen Strategieberatungsunternehmens formuliert kurz und bündig:

"Besitzt ein Unternehmen keinen besonderen Vorteil gegenüber seinen Rivalen, so hat es auch keine Existenzberechtigung" (Henderson, 1990, S. 10).

Ohne das, für das Schulsystem zunächst befremdlich erscheinende, Wettbewerbsvokabular drückt Haumer denselben Gedanken so aus:

"Eine Kernfrage im Unternehmen ist, ob die in ihm arbeitenden Menschen ein Energiedefizit oder einen Energieüberschuss für die Gemeinschaft aufweisen. Diese Art Energiebilanz darf nicht streng physikalisch gesehen werden, weil man sie vermutlich kaum in Joule oder Kilowatt messen kann. Sind wir Nutznießer und -nehmer, ohne entsprechend zu nützen und zu geben? Wenn dies überwiegend der Fall ist, überwiegt auch das Energiedefizit im Unternehmen. Das Unternehmen verbraucht mehr Energie, als es erzeugt und wird, wenn die Energiebilanz langfristig nicht in Ordnung gebracht wird, im Wettbewerb nicht überleben können. Andersherum sind Unternehmen, welche Menschen Energie zur Verfügung stellen, und zwar über das Ausmaß hinaus, das sie selbst verbrauchen, im wahrsten Sinn des Wortes gewinnbringend. Eine Bürokratie beispielsweise zeichnet sich dadurch aus, sehr stark mit sich selber und weniger mit dem Markt befasst zu sein. Viel Energie wird im Inneren verzehrt, wenig bleibt für die Abgabe in den Markt und die Rückgewinnung aus dem Markt zur Verfügung. Aus der Mechanik verwenden wir das Wort Reibungsverluste, wenn die notwendige Konfliktlösung zu viel Energie verbraucht, aus welchen Gründen immer" (Haumer, 1992, S. 26f).

Der Gedanke des Wettbewerbes sollte nicht vorschnell als für das Schulsystem irrelevant abgelehnt werden, denn die Schulen stehen z.B. im Wettbewerb um das Interesse der Schüler und das Geld des Steuerzahlers; wenn beide Ressourcen nicht (mehr) in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen, würde dies - in der Sprache des Marketing - auf eine geschwächte Wettbewerbssituation der Schule hinweisen.

Der Weg zum Erfolg am Markt ist maximale Kundennähe. Diese erreicht man *durch "flache Organisation, weniger Hierarchien, kurze Entscheidungswege, differenzierte Informationen, mehr Kompetenz an der Kundenfront, bessere Ausbildung, ein hervorragendes System der Kunden- und Nichtkundeninformation und vor allem auch ein entsprechendes System von Feedbacks. Wenn eine Organisation eine flachere Struktur aufweist, kompetente dezentrale Entscheidungsträger besitzt und in diesem Sinn 'chaotischer' organisiert ist, so ist es umso wichtiger, für so genannte zentrale Erfordernisse auch die entsprechenden mehr oder weniger bindenden Richtlinien und Informationssysteme zur Verfügung zu haben" (Haumer, 1992, S. 24f).*

Die Chaos-Theorie spricht auch von maximaler Oberfläche, die bei gleichem Volumen und vielen kleinen Einheiten in direktem Kontakt mit der Außenwelt (d.h. den Kunden) größer ist als im Falle einer einzigen Einheit.

Sehr plakativ hat der Management-Guru Tom Peters bereits 1988 die Konsequenzen der neuen Anforderungen an Unternehmen dargestellt, wobei der amerikanische Originaltitel "Thriving on Chaos"

Keine Angst vor Turbulenzen

den optimistischen und handlungsorientierten Umgang mit dem Chaos besser zum Ausdruck bringt als der irreführende deutsche Titel "Kreatives Chaos". Die Forderungen von Peters sind in einer Tafel kurz zusammengefasst, denn sie entsprechen mit unübertroffener Prägnanz der heute dominierenden Denkweise des Managements.

Dem Modell der dynamischen, zielorientierten, eigenständigen und miteinander interagierenden Organisationseinheiten kommt für die künftige Gestaltung des Schulsystems Leitbildcharakter zu.

Das Geheimnis der Spitzenleistungen¹⁰

Bedingungslos am Kunden ausrichten

Die gewünschte Spitzenqualität anbieten

Leidenschaftlich zuhören

Einmaligkeit schaffen

Schnelle Innovation

Pilotprojekte fördern

Die motivierten Champions fördern

Den Mitarbeitern wirklichen Einfluss geben

Strukturen vereinfachen und verkleinern

Bürokratische Regeln abschaffen

Zuhören/Loben/Anerkennen

Leistungsprämien für jedermann

Den Wandel fördern

Anregende Visionen schaffen

Führen durch Beispiel

Sichtbares Management

Systeme, die unterstützen

Das Wichtige messen

Informationen, Befugnisse, Planung dezentralisieren

Vertrauen schaffen durch absolute Integrität

¹⁰ Kurzdarstellung aus Peters (1988), gekürzt und überarbeitet.

3.3. Ziele, Maßnahmen und Rahmenbedingungen als Zentralbegriffe strategischen Denkens

Zweifelloos kommt bei der Gestaltung des Schulsystems pädagogischen Zielen und den daran gemessenen Erfolgen bzw. Misserfolgen die entscheidende Rolle zu: Schule rechtfertigt ihre Existenz durch ihre Wirkung auf die Entwicklung der Schüler im Sinne gesellschaftlich erwünschter Ziele¹¹. Autonomie kann in diesem Sinne nur Mittel (also eine Maßnahme) zum Zweck der Erreichung bestimmter Ziele sein, nicht jedoch selbst ein Ziel im strengen Sinne des Wortes. Zur Verdeutlichung des Unterschiedes zwischen Zielen und Maßnahmen könnte man sagen:

- Ziele sind Aussagen darüber, welche Probleme gelöst werden sollen
- Maßnahmen sind mögliche Lösungswege für diese Probleme.

In der Strategie sollte man klar auseinander halten, was das Ziel (Problem) und was die als zweckmäßig angesehene Maßnahme (Lösung) ist. Wenn eine Lösung nicht das erhoffte Resultat bringt, wird man andere Lösungen suchen müssen und nicht das Problem (Ziel) gegen ein anderes austauschen können.

Ziele und Rahmenbedingungen sind also im Vergleich zu den Maßnahmen weniger variabel: Die Rahmenbedingungen, weil sie außerhalb der Einflussmöglichkeiten des handelnden Subjekts liegen; die Ziele, weil sie den eigentlichen Zweck der Planung (deren "ultima ratio") beinhalten. Maßnahmen hingegen sind in hohem Maße austauschbar. Wenn es verschiedene Lösungswege gibt, um ein Ziel zu erreichen, wird man jenen wählen, der unter den gegebenen Rahmenbedingungen am sichersten und mit dem geringsten Aufwand zum Ziel führt.

Man sollte daher im Rahmen einer Strategieplanung möglichst lösungsneutrale Ziele formulieren. Eine Vermischung von Zielen und Maßnahmen hingegen führt dazu, dass Maßnahmen zum Selbstzweck werden. Sehr nachdrücklich hat bereits Piaget (1974, S. 23ff) für eine Experimentalpädagogik plädiert, die wissenschaftlich objektiv klärt, welche Methode z.B. des Lesenlernens, des Orthographietrainings etc. unter Berücksichtigung aller Zielaspekte die beste ist und ob das Lernen klassischer Sprachen tatsächlich die behauptete Förderung des logischen Denkens bewirkt. Mit Piaget sei betont, dass das Aufwerfen solcher Fragen nicht gleich eine Ablehnung der traditionellen Praxis impliziert, aber es ist doch ein deutlicher Hinweis auf die mangelnde Trennung von Zielen und Maßnahmen, dass solche Diskussionen auch heute noch weniger mit empirisch gesicherten Fakten als mit Überzeugungen geführt werden. Die von Piaget genannte "Erziehungsökonomie"¹² hat offenbar den von ihm im Jahre 1936 konstatierten Aufschwung nicht kontinuierlich fortsetzen können. Herausragende Beispiele für erziehungsökonomische Ansätze hat Bronfenbrenner (1981a, 1981b) vorgelegt, doch haben diese nicht das verdiente breite Echo in der Schulpraxis gefunden.

Im Interesse einer raschen Entscheidungsfindung wäre es natürlich wünschenswert, möglichst enge und dauerhafte Beziehungen zwischen Maßnahmen und Zielen herzustellen, zu jedem Problem also sofort "die richtige Lösung" zu kennen. Dies gelingt eher im Falle langfristig stabiler Rahmenbedingungen und guter Kenntnis der Ursachen-Wirkungs-Beziehungen, die im Gestaltungsfeld bestehen. Allerdings besteht die Gefahr, dass Veränderungen der Rahmenbedingungen unbemerkt bleiben und Lösungswege weiterverfolgt werden, die unter den nun geänderten Bedingungen nicht mehr optimal sind.

¹¹ Anstatt einer akademischen Definition an dieser Stelle eine persönliche Aussage des Doyens der deutschen Bildungsforschung Hellmut Becker: „Und meine Neigung zur Pädagogik ergibt sich daraus, dass ich mich immer für andere Menschen, für Kinder interessiert habe: Man kann das eigentlich nicht, ohne sich nicht auch damit zu beschäftigen, wie man Kinder und die anderen Menschen ändern kann. Und dies ist vielleicht schon Pädagogik“ (Becker/Hager, 1992, S. 26).

¹² "Sie untersucht Übereinstimmungen und Unvereinbarkeiten zwischen den Erziehungssystemen und den wirtschaftlichen und 'sozialen' Bedürfnissen der Gemeinschaft, die Art und den Umfang der dem Schulwesen zur Verfügung gestellten Mittel, die Produktivität des Systems, der Beziehungen zwischen der Orientierung der Jugend durch die Schule und der Entwicklung neuer Formen der beruflichen Tätigkeit usw. natürlich ist diese Planung an eine Festlegung der zu verfolgenden Ziele gebunden ..." (Piaget, 1974, S. 22f).

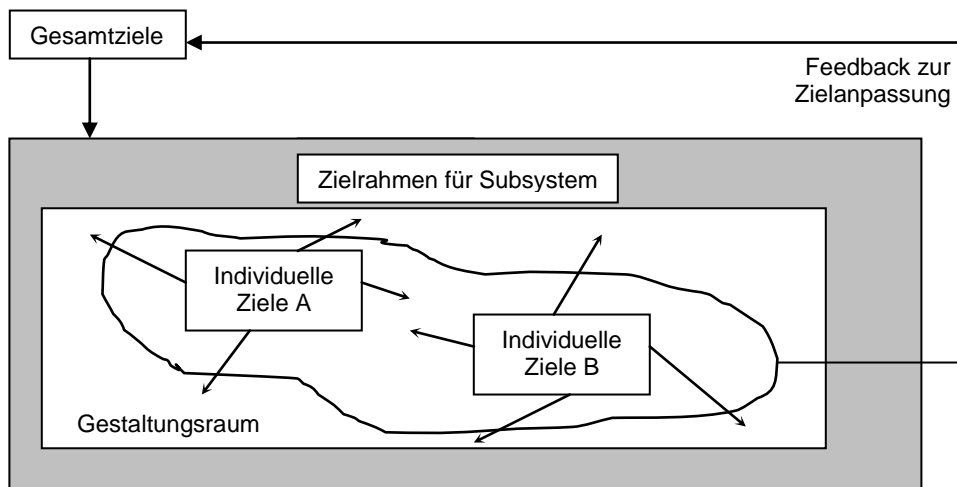
Gerade im Bereich des Schulsystems wird eine dauerhafte Zuordnung von Zielen (d.h. Problemen, die zu lösen sind) und Maßnahmen (Problemlösungen, die das Schulsystem anbietet) u.a. durch folgende Umstände erschwert:

- Es ist nicht möglich, die Ziele auf einen Aspekt einzuschränken. Daher müssen i.d.R. mehrere, grundsätzlich gleichrangige Ziele nebeneinander verfolgt werden.
- Es gibt eine größere Zahl von Maßnahmenfeldern, wobei sich jede Maßnahme auf mehrere Zielaspekte auswirkt.
- Die Zielwirksamkeit einer Maßnahme ist auch von den gegebenen Rahmenbedingungen abhängig. Eine im AHS-Bereich wirksame Maßnahme kann z.B. in den Pflichtschulen wirkungslos bleiben und umgekehrt. Dies wiederum kann sich im Zeitverlauf ändern.

Für das Schulsystem ist es daher notwendig, zu jeder Zielsetzung eine Palette von Maßnahmen ins Auge zu fassen, diese jedoch nicht nur in Bezug auf diesen einen Zielaspekt zu bewerten. Insgesamt gesehen wird man schließlich jene Maßnahmen umsetzen, die in der Gegenüberstellung ihrer unmittelbaren Zielwirksamkeit und der positiven bzw. negativen Nebenwirkungen per Saldo am günstigsten erscheinen.

Dazu bedarf es - über das Fachwissen hinaus - einer systematischen Vorgehensweise bei der Entscheidungsfindung, um die Komplexität des Entscheidungsfeldes in der zur Verfügung stehenden Zeit bewältigen zu können. Ein wesentliches Element ist die oben geforderte und begründete Unterscheidung von Zielen, Maßnahmen und Rahmenbedingungen. Dies wird sowohl in der Praxis als auch in der Theorie oft vernachlässigt.

Für die Führung von Organisationen, die dem Prinzip der fraktalen Struktur entsprechen, ist die Unterscheidung von Zielen und Maßnahmen besonders wichtig, denn Ziele müssen miteinander abgestimmt werden, die Maßnahmen können und müssen demgegenüber "lokal" gewählt werden. Entscheidend ist ein für alle Ebenen und Organisationseinheiten des Systems einheitlicher und transparenter Zielrahmen (dazu die Grafik in Anlehnung an Warnecke, 1992, S. 177).



In einer komplexen Umwelt ist ein System, das die Wahl von Maßnahmen zur Erreichung gegebener Ziele zentral zu steuern versucht, nicht lebensfähig. Es kann der Varietät der Rahmenbedingungen keine entsprechend differenzierten Reaktionen gegenüberstellen¹³ und wird - um einen anschaulichen Vergleich zu ziehen - von den Wellen der hohen Umweltkomplexität wie ein manövrierunfähiges Schiff geschüttelt und getrieben.

¹³ Hier kann auf das von Malik (1989, z.B. S. 228ff) ausführlich geschilderte kybernetische Gesetz der erforderlichen Übereinstimmung von Umwelt- und Systemvarietät nur global verwiesen werden.

3.4. Strategie und Komplexität

Eine deutsche Forschergruppe (Dörner u.a., 1983) hat in einer Reihe von Experimenten untersucht, wie sich Menschen angesichts von Problemen verhalten, die in hohem Maße komplex sind¹⁴. Die dabei in Experimenten festgestellten Fehlerquellen können unter Bezug auf die dargestellten Elemente der Strategie wie folgt gruppiert werden:

3.4.1. Fehler bei der Analyse der Rahmenbedingungen

Die Analyse der Situation erfolgt oft nur sehr eingeschränkt. Viele Daten werden nicht ermittelt oder nicht beachtet, vor allem solche, die vorgefassten Vermutungen widersprechen könnten. Bei der Analyse wird oft ungeprüft unterstellt, dass sich die Situation nicht verändern wird. Wenn Veränderungen in Betracht gezogen werden, so häufig nur als Fortschreibung der bisherigen Entwicklung.

Beim Umgang mit den auftauchenden Problemen ergeben sich aus der Vernachlässigung der Eigendynamik des betrachteten Systems verschiedene Fehlermöglichkeiten. Entweder wird nur reaktiv gehandelt, man läuft sozusagen den Problemen hinterher, oder aber man verhält sich so, als ob man selbst alles beeinflussen und steuern könnte oder gar müsste. Entwicklungen, die ohne eigenes Zutun die Erreichung der Ziele fördern würden, werden also nicht genutzt oder sogar gestört.

3.4.2. Fehler bei der Suche nach Maßnahmen

Bestimmte Maßnahmen werden immer wieder in Betracht gezogen, ohne dass objektiv geprüft wird, ob es noch andere, mehr Erfolg versprechende Möglichkeiten gäbe. Da die Eigendynamik der Rahmenbedingungen oft verkannt wird, werden Maßnahmen häufig falsch, insbesondere zu stark "dosiert". Führen Maßnahmen nicht zum Erfolg, so wird der von Watzlawick (1974, S. 51ff) beschriebene Fehlschluss gezogen, dass "mehr desselben" zum Erfolg führen könnte. Dies mündet schließlich oft in gewaltsame Lösungsversuche, die im Extremfall das Handlungsfeld derart negativ beeinflussen, dass künftige Lösungsversuche völlig aussichtslos sind.

Die Tatsache, dass aufgrund der Vernetztheit des Handlungsfeldes kaum jemals eine einzelne Maßnahme genügt, um die gewünschte Wirkung zu erzielen, wird ebenfalls oft übersehen. Die Autoren vermuten, dass dies auf das Bestreben zurückzuführen ist, möglichst zu jedem Effekt genau eine Maßnahme als die richtige Lösung des Problems zuzuordnen zu können. Durch diese Vorgehensweise kommt man jedoch in komplexen Situationen nicht zum Ziel.

3.4.3. Fehler bei der Zielformulierung und Maßnahmenbewertung

Die Zielformulierung wird häufig gänzlich unterlassen. Die Entscheidungen bauen dann auf unklaren Vorstellungen darüber auf, was eigentlich die wesentlichen Erfolgskriterien sind. Damit verbunden ist eine unzulängliche Schwerpunktbildung. Die Prioritäten wechseln oft sogar in Abhängigkeit von auftauchenden Schwierigkeiten. Man weicht wichtigen Problemen aus, die sich als schwer lösbar erweisen und beschäftigt sich mit unwichtigen Problemen, die schnelle Erfolgserlebnisse versprechen.

Bei der Bewertung von Handlungsmöglichkeiten werden die unerwünschten Nebenwirkungen von Maßnahmen oft ignoriert, die Erfolgskontrolle unterbleibt. Dies nicht zuletzt mangels vorweg definierter Ziele.

3.4.4. Zweckprogrammierung als Mittel der Komplexitätsbewältigung

Bei gegebener hoher Komplexität kommt der Unterscheidung zwischen echten Zielen und zu Zielen erhobenen Maßnahmen mehr als nur akademische Bedeutung zu. Man kann mit Luhmann

¹⁴ Dörner verwendete dabei Computersimulationen, die den mittlerweile weithin bekannten Computerspielen Ökolopoly und Simcity ähneln. "Lohhausen" hieß die fiktive Stadt, als deren Bürgermeister die Versuchspersonen im Experiment agierten.

"zwei grundsätzliche Steuerungsformen des Verwaltungshandelns unterscheiden: Konditionalprogramme und Zweckprogramme. Als Konditionalprogramm bezeichnet man Regeln, die dem Muster folgen: 'Wenn die Voraussetzungen der Fallmerkmale X vorliegen, tue (entscheide) Y'. Das Erteilen einer Baugenehmigung, eines Renten- oder Steuerbescheides kann diesen Handlungstyp illustrieren. Ein Zweckprogramm legt dagegen bestimmte Handlungsziele und bei der Mittelwahl zu beachtende Restriktionen fest, überlässt es aber im übrigen den Ausführenden, die unter den jeweiligen Umständen und innerhalb der vorgegebenen Grenzen zweckmäßigsten Maßnahmen dazu auszuwählen. Dieser zweite Typ der Handlungsprogrammierung ist für alle Planungsaufgaben kennzeichnend; ein Beispiel wäre aber auch der Bau eines Autobahnabschnitts.

Allerdings lassen sich die Handlungsgrundlagen der Verwaltung nicht etwa säuberlich in reine Konditionalprogramme und reine Zweckprogramme unterscheiden; vielmehr sind hier komplexe Verschachtelungen und Mischformen möglich. Wichtig ist, worauf auch Luhmann hinweist, dass es charakteristischerweise Konditionalprogramme sind, die in Form von Rechtsnormen formuliert werden. Die Bindung des Verwaltungshandelns an Rechtsnormen in der Epoche des liberalen Rechtsstaats lässt sich also auch als zunehmende Konditionalprogrammierung des Verwaltungshandelns beschreiben. Konditionalprogramme haben den Vorzug, dass sich leicht prüfen lässt, ob sie auch richtig angewandt, d.h. die Entscheidungsregeln eingehalten wurden. Dagegen ist die Frage, ob im Rahmen eines Zweckprogramms tatsächlich die zweckmäßigsten unter den verfügbaren Mitteln gewählt wurden, in der Regel sehr viel schwerer zu beantworten. Die Konditionalprogrammierung des Verwaltungshandelns erhöht also seine - auch gerichtliche - Überprüfbarkeit. Gleichzeitig entlastet sie die Verwaltung von der Verantwortung für die Folgen ihres Handelns: wenn sie nur der Regel folgt, kann man ihr nichts zur Last legen. Da allgemeine Entscheidungsregeln in der Form von Konditionalprogrammen jedoch weder erlauben, die besonderen Umstände von Einzelfällen noch Veränderungen der Problemsituation zu berücksichtigen, können sie die wirksame Aufgabenerfüllung beeinträchtigen.

Vor allem die Bewältigung komplexer Aufgaben und sich dynamisch verändernder Problemsituationen verlangt deshalb nach Zweckprogrammierung, bei

der die Verwaltung im übrigen auch für den Erfolg ihres Handelns verantwortlich gemacht und nicht nur nach dessen Regeltreue beurteilt wird" (Mayntz, 1982, S. 56f).

Die zunehmende Verrechtlichung des Schulwesens hat neben den aner kennenswerten Effekten der damit verbundenen Rechtssicherheit und Objektivität von Konditionalprogrammen auch eine Fülle von dafür typischen Problemen hervorgebracht, so z.B. eine zunehmende Kasuistik des Schulrechtes, die erst recht wieder zu Interpretationsproblemen im jedes Mal anders gelagerten Einzelfall führt, wenn die Betroffenen überhaupt erkennen, dass ein geregelter Tatbestand vorliegt. Nachdrücklich hat Luhmann herausgearbeitet, dass nur die Methode der **Zweckprogrammierung** geeignet ist, mit komplexen Umweltbedingungen fertig zu werden.

"Zweckprogramme sind ihrem Inhalt nach zunächst und vor allem formulierte Probleme. Hierin liegt ihr wesentlicher Unterschied zu den Konditionalprogrammen, die - wenigstens in ihrer Idealgestalt - zugleich das Kalkül mit enthalten, welches das Problem löst, im Grunde also Mechanismen für die Lösung schon gelöster Probleme darstellen. Zweckprogramme beschränken sich demgegenüber darauf, die heuristische Funktion einer Problemstellung zu programmieren. Probleme verleihen den Entscheidungsüberlegungen, die sich mit ihrer Lösung befassen, Zusammenhang und Struktur" (Luhmann, 1977, S. 260). "Die Reduktion von Komplexität - und das ist der entscheidende Punkt - erfolgt nicht durch Zwecksetzung allein und auch nicht durch Planung langer und verzweigter Ketten von Ursachen und Wirkungen, sondern primär durch Bildung von Untersystemen, die, obwohl selbst intern komplex organisiert, von gewissen Entscheidungsstandpunkten aus als Einheiten behandelt werden können. Die Einteilung eines Systems in Untersysteme (strukturelle Differenzierung) vereinfacht das Handeln im System an jeder Stelle und auf jeder Ebene der Betrachtung. Sie macht es möglich, zu unterstellen, dass die Untersysteme durch - wie auch immer im einzelnen geartete - interne Prozesse eine Teilleistung bestimmter Art als ihren Output garantieren können, wenn ihnen ein entsprechender Input zur Verfügung gestellt wird" (a.a.O., S. 270). "Vom Standpunkt der Planung des Gesamtsystems aus gesehen kommt die Reduktion von Komplexität dadurch zustande, dass das System bzw. seine Leitung die Untersysteme als Leistungseinheiten behandeln kann, deren Innenabläufe sie nicht vollständig zu kennen bzw. mitzuplanen braucht" (a.a.O., S. 271).

An einem einfachen Beispiel kann man veranschaulichen, um welche Größenordnungen der Komplexität es dabei geht. Zwischen 15 Elementen bestehen (laut einer Formel der Kombinatorik) $15 \cdot 14/2 = 105$ mögliche Beziehungen. Teilt man diese 15 Elemente im Sinne Luhmanns in drei Gruppen auf, die man als Einheit betrachten kann, so haben diese Einheiten intern je $5 \cdot 4/2 = 10$, also insgesamt 30 mögliche Beziehungen; rechnet man die $3 \cdot 2/2 = 3$ möglichen Beziehungen zwischen den Einheiten selbst hinzu, so ergeben sich für das in selbständige Einheiten untergliederte System insgesamt 33 gegenüber 105 Beziehungen ohne Subsystembildung. Es muss natürlich gelingen, solche Einheiten zu bilden, ohne die wahre Komplexität der Außenwelt (insbesondere der Kundenanforderungen) gewaltsam auszublenden. dass dies nicht nur notwendig, sondern auch möglich ist, kann hier nicht im Detail nachgewiesen werden. Das Modell der selbstähnlichen, fraktalen Strukturen ist eine Anwendung dieser Erkenntnisse.

Luhmann plädiert keineswegs für eine Beschränkung auf die Vorgabe von Zielen im engeren Sinne, sondern sieht als das leistungsfähigste Instrument zur Bewältigung von Komplexität "mehrgliedrige Zweckprogramme", die zu jedem Ziel auch Empfehlungen (nicht jedoch diesbezügliche Vorschriften wie bei Konditionalprogrammen) bezüglich der Mittel der Zielerreichung vorgeben.

"Mehrgliedrige Zweckprogramme weisen vor allem einen wichtigen Vorteil auf, den man nur auf dem Boden der Systemtheorie begreifen und darstellen kann. Sie beschleunigen die Anpassung komplexer Systeme an Änderungen ihrer Umwelt. Einzelne ihrer Glieder können nämlich isoliert gesehen und geändert werden, ohne dass das Gesamtprogramm jeweils von Grund auf neu durchdacht und ausbalanciert werden müsste. Man kann an spezifischer Stelle ein Mittel ersetzen. Dessen funktionale Äquivalenz¹⁵ garantiert dann, dass mit Ausnahme der Untermittel dieses Mittels im Gesamtprogramm sonst nichts geändert zu werden braucht, die Änderung gewährleistet durch ihre Form als Substitution die Kontinuität des Ganzen. So schwerfällig Zweckprogramme sein mögen, wenn man sie ausarbeiten muss, so elastisch sind sie dadurch, dass ihre Teilstücke unabhängig voneinander variabel sind" (a.a.O., S 294).

Luhmann liefert damit den theoretischen Hintergrund für praktische organisatorische Empfehlungen, wie sie etwa Turnheim (1991, S. 500) formuliert:

"Tiefere Hierarchieebenen sollten schnell auf Störungen reagieren können, weil dies die Lebensfähigkeit des Gesamtsystems erhöht. Unternehmenseinheiten als Teilsysteme müssen daher die Möglichkeit und Fähigkeit der Entscheidung vor Ort besitzen, und die Unternehmenszentrale sollte nicht aus Angst, dass dort falsche Entscheidungen getroffen werden, alles auf sich vereinen. Solche, in diesem Sinne zentralistische Systeme sind nicht lebensfähig, wofür wir vielfach Beispiele bei Unternehmen und auch Gesellschaftsstrukturen finden können"

Oder mit den Worten des Sony-Chefs Akio Morita:

"Jedes Unternehmen ist verloren, wenn es das Denken nur noch dem Top-Management überlässt" (zitiert nach Flöther, 1991, S. 24).

3.5. Corporate Identity und Unternehmenskultur als Instrument der Strategierealisierung

Die Umsetzung des Ideals maximaler dezentraler Entscheidungskompetenzen führt zwangsläufig dazu, dass es nicht mehr genügt, wenn das Top-Management eine Strategie kennt und verfolgt. Die Verankerung der Ziele und Entscheidungsprämissen im Denken und Handeln möglichst jedes Organisationsmitgliedes wird zum zwingenden Erfordernis.

Die Leitlinien künftiger Unternehmensorganisation fasst Woltron (1992, S. 178) wie folgt zusammen:

"Erstaunliche, scheinbar widersprüchliche Entwicklungen in zwei Richtungen werden ablaufen. Einerseits müssen Unternehmen aufgrund ökonomischer und betriebswirtschaftlicher Zwänge weiter wachsen, um international konkurrenzfähig zu bleiben. Andererseits werden diese Unternehmen, um nicht in Superstrukturen zu erstarren und ihre Beweglichkeit zu verlieren, sich im Inneren stark

¹⁵ Bei einem gegebenen Ziel kann ein Mittel nur durch eines ersetzt werden, das gleichermaßen zur Erreichung des Zieles führt. Es erfüllt also die gleiche Funktion.

aufgliedern. Sie werden föderalistische, kleinräumige Strukturen entwickeln müssen, um das notwendige Kreativitätspotential anzuregen und flexibel zu bleiben. Diese Doppelgleisigkeit, die viele Großkonzerne bereits praktizieren, verlangt nach teamfähigen, eigeninitiativen und vieldimensional denkenden Mitarbeitern. ...

Diejenigen, die sich an diese Gesetzmäßigkeiten nicht halten, werden in ihren Strukturen nicht ausreichend kreativ sein, um mit den Einfällen ihrer Konkurrenz Schritt zu halten. Sie werden nicht ausreichend gute Mitarbeiter für ihre Pläne gewinnen können, da junge Leute zunehmend die Selbstentfaltung und das kreative Gruppenerlebnis suchen. ...

Dezentrale, lockere Strukturen können aber nur funktionieren, wenn einige wenige Verhaltensweisen völlig außer Streit stehen, wie die Leitschienen auf einer breiten Straße, auf der man ansonsten nach Belieben seinen eigenen Kurs fahren kann. Glaubwürdigkeit und ethische Festigkeit werden sehr wichtig sein, um die komplizierten Organisationsstrukturen von morgen sicher und

stabil weiterzuentwickeln".

Die Verankerung eines neuen Selbstverständnisses in einem Unternehmen (und für Schulen stellt sich diese Aufgabe in gleicher Weise) erfordert - wie Mayer (1990, S. 3/326) ausführt - eine Veränderung der Unternehmensphilosophie und der Unternehmenspersönlichkeit.

Die **Unternehmensphilosophie** kann durch die Antworten auf sechs W-Fragen charakterisiert werden (a.a.O., S. 3/323):

WER sind wir? WAS sollen wir tun?
WIE tun wir das? WEM nutzen wir?
WO werden wir tätig? WARUM tun wir das?

Dass diese Fragen auch für Schulen relevant sind, zeigt ein Blick auf die Anleitung zur Schulentwicklungsplanung in Chicago, die als ein Prozess definiert wird,

"by which schools ask and attempt to answer the following questions:

- *Where are we as a school?*
- *Where do we want to be? By when?*
- *What are some realistic ways of getting there?*
- *Which way do we prefer? Why?*
- *What are the risks and likely side effects?*
- *What is it going to cost?*
- *How are we going to pay for it?*

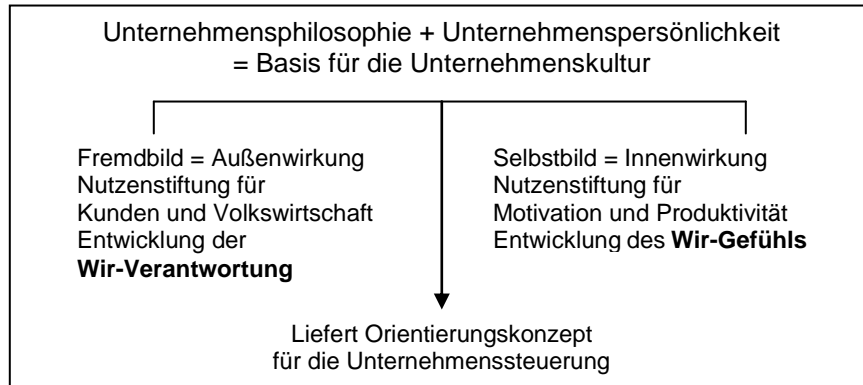
Once the plan is underway, the following additional questions need to be raised:

- *How far have we come?*
- *Are we still on course? If not, why not?*
- *Do we still want to go to the same place?*
- *What changes are required?" (Kimbrough, 1990, S. 21).*

Die **Unternehmenspersönlichkeit** definiert Mayer (a.a.O., S. 3/324) durch die Komponenten Verhalten, Erscheinungsbild und Kommunikation.

Gerade wenn sich eine Organisation in dezentrale, autonome Einheiten gliedert, um insgesamt reaktionsfähiger zu werden, kommt einer aktiven Gestaltung der **Unternehmenskultur** besondere Bedeutung zu, da sie die entscheidende Grundlage der Unternehmenssteuerung ist (siehe die

nachfolgende grafische Darstellung aus Mayer, a.a.O., S. 3/326).



Ausführlich setzten sich Handy/Aitken (1986, S. 94) mit der Frage auseinander, welche Unternehmenskultur eigentlich eine Schule aufweist und zeigen tiefgehende Rollenwidersprüche auf:

"The tradition of professionalism remains strong in teaching. Tenure, the privacy of the classroom, the right to express one's own views in one's own way and the sense of accountability to one's profession - these are all the hallmarks of a profession and of a person culture. They do not sit well with graded hierarchies, standardized curricula and the management ethos of large institutions, all of which call for a role culture.

The secondary school today seems afflicted by a sort of organizational schizophrenia; is it a bureaucratic factory delivering goods or is it a collective of individual professionals each doing their own professional thing? It is convenient for governments, local authorities and parents to see it as a factory. Then they can ask it to deliver particular types of goods, they can use the language of resources and outputs, they can impose quality control and other regulations, they can measure and compare effectiveness.

The ethos of education, the development of the individual, the crucial interaction between individual teacher and individual pupil, by contrast, all argue for the maintenance of the professional tradition. Which should it be?"

Ein neues Selbstverständnis der Schulen - wie es nachfolgend vorgeschlagen wird - muss natürlich zunächst auf politischer Ebene beschlossen werden, damit es aber tatsächlich wirksam wird, erfordert es professionelle Corporate-Identity-Projekte auf allen Ebenen des österreichischen Schulsystems (dazu ausführlicher Flöther, 1991 sowie mit einem Praxisbeispiel Dietrich, 1992).

Einen Schritt in diese Richtung hat bereits der Landesschulrat für Oberösterreich gesetzt, der ein Unternehmensleitbild mit folgenden Kapiteln erarbeitet und publiziert hat:

- 1 *Der Landesschulrat als Dienstleistungsbetrieb*
- 2 *Der Landesschulrat als Verwaltungsbehörde*
- 3 *Das Betriebsklima*
- 4 *Der Landesschulrat und Mitarbeiter*
- 5 *Der Landesschulrat und Autonomie.*

Als Realisierungszeitraum für die wirksame Verankerung eines Leitbildes in

der Firmenkultur werden in der Literatur 5 Jahre angegeben (vgl. insbesondere Flöther 1991, S. 64), wobei Teilerfolge bereits nach einem Jahr sichtbar werden.

3.6. Strategische Herausforderungen an das Schulsystem

Handy/Aitken (1986, S. 109) zitieren eine Resolution der Secondary Head's Association aus dem Jahre 1984, aus der die Perspektive einer offenen, mit ihrer Umwelt vernetzten Schule deutlich wird:

"Schools may need to develop as centres for learning for people of all ages, i.e. as community schools in which adults young and old, in or out of work, attend courses for pleasure, for retraining, for leisure or to share their skills with others. In this case the existing conventions of the timing of the school and the holidays become even more inappropriate; equally the segregation of the adolescent age group for learning purposes ceases to be either necessary or appropriate."

Über Vorboten dieses neuen Schulverständnisses in Österreich, das durch "Generierung lokalen Wissens und Veränderung der Lebensbedingungen" in einer "dynamischen Lernkultur" gekennzeichnet ist, berichten Poschl/Altrichter (1992, S. 74-77). Es ist undenkbar, dass eine zentral geführte Organisation eine solche Lernkultur aktiv und auf breiter Basis initiieren und koordinieren kann, dieses hohe Maß an Komplexität kann nur mehr durch "fraktale Strukturen" gemeistert werden.

Die Anforderungen, denen sich das Schulsystem künftig stellen muss, fassen Handy/Aitken (1986, S. 102ff) unter drei Kategorien zusammen, die in bewusster Analogie zu Strategiefragen in der Privatwirtschaft formuliert sind. Diese Aussagen werden nachfolgend kurz dargestellt (gekürzt und frei übersetzt):

Der Markt

- Teilweise weniger Kinder (v.a. Inländer), teilweise mehr Kinder (v.a. Immigranten)
- Geänderte Familienverhältnisse (kleinere Familien, hohe Alleinerzieherquote, Berufstätigkeit beider Eltern)
- Veränderte Werte und Einstellungen in Bezug auf Schule bei Kindern und Eltern
- Das Umfeld der Kinder bietet alternative Informations- und Bildungsangebote, Kinder sind vielfach umworbene Kunden
- Die Schulen werden künftig nicht mehr davon ausgehen können, dass sich primär die Kinder und Eltern der Schule anpassen, sondern umgekehrt werden sich auch die Schulen den Kindern und Eltern anpassen müssen (Denn: "Der Kunde hat immer recht")

Das Produkt

- Die Schule muss auch Sozialisationsaufgaben außerhalb der traditionellen Wissensvermittlung übernehmen
- Neue Anforderungen aus der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung (z.B. Informatisierung und Internationalisierung) erfordern neue Bildungsangebote.

Die Logistik

- Es wird nicht mehr als selbstverständlich gelten, dass die Schüler zur Schule kommen müssen, sondern die Schulen werden zu den Schülern kommen¹⁶
- Bildungsangebote werden nicht mehr nur zu festgelegten Zeiten, sondern unabhängiges, selbstgesteuertes Lernen wird als ergänzendes Angebot erwartet.

Alle diese Anforderungen sind ohne eine gravierende Veränderung des organisatorischen Rahmens der erzieherischen Arbeit der Lehrer nicht erfüllbar. Gefordert ist also nicht nur eine "Unterrichtsreform", sondern eine durchgängige Veränderung der grundlegenden Organisations- und Arbeitsprinzipien der Schule. Die vorangegangenen Überlegungen sollten deutlich gemacht haben, dass dieses neue Schulsystem nach den Grundsätzen einer fraktalen Unternehmensstruktur aus einer Reihe von autonomen, miteinander vernetzten Einheiten bestehen muss.

¹⁶ Als Beispiel dafür könnte man die Open University nennen, aber auch die aktive Beteiligung der Schulen an den Familienberatungsstellen der Region, und umgekehrt könnte aus einer solchen neuen "Logistik" folgern.