

Wolfgang Böttcher/Petra Görtz/Frank Meetz/Andrea Ottmann

Budgetierung und ihr pädagogisches Potenzial. Eine Skizze mit betriebswirtschaftlichen und internationalen Bezügen

Die große Bedeutung, die dem Thema schulischer Selbstständigkeit in der Schulgesetzgebung, in bildungspolitischen Debatten und auch in der Bildungsforschung beigemessen wird, darf über eines nicht hinwegtäuschen: Deutschlands Schulen sind – bezieht man sich auf den in PISA 2000 entwickelten Index für „Schulautonomie“ auf Grundlage einer Befragung der Schulleitungen – als unselbstständig zu charakterisieren.¹ Mehr Gestaltungsfreiheit für Schulleitungen und Lehrkräfte ist kein Selbstzweck, man erhofft sich positive Effekte für die Kompetenzentwicklung der Schülerinnen und Schüler. Dies gilt im Einzelfall als sehr schwierig nachweisbar und ist durchaus auch nicht unumstritten.² Allerdings sehen die Autoren der OECD-Studie „Lernen für das Leben, Erste Ergebnisse von PISA 2000“ den Zusammenhang zwischen selbstständigen Strukturen der Einzelschule und der Leistungsentwicklung in ihr als unstrittig gegeben an und formulieren, „dass eine größere Autonomie der Schule und stärkere Einbeziehung der Lehrkräfte in die Entscheidungsprozesse in der Regel, zumindest im Ländervergleich, in einem positiven Zusammenhang mit den durchschnittlichen Ergebnissen im Bereich der Lesekompetenz stehen“.³

Trotz der Rückständigkeit der deutschen Schulentwicklung in Bezug auf die Selbstständigkeit der einzelnen Einrichtung ist jedoch unverkennbar, dass im Schulrecht der meisten deutschen Länder eine Trendwende zu beobachten ist.⁴ In der vergangenen Dekade waren die Bereiche des Finanzmanagements und der Mitteleinwerbung auf einzelschulischer Ebene wesentliches Thema bei der Diskussion um selbstständigere schulische Handlungsstrukturen. Betrachtet wurden der Umfang der Mittel, die für den Schulsektor zur Verfügung zu stellen sind, die Form der Mittelzuweisung sowie die Berechnungsverfahren, die bei der Verteilung der Ressourcen auf die einzelnen Schulen anzuwenden sind. Alternativen zum zentralisierten System sollten gewährleisten, dass die unterschiedlichen Bedürfnisse der einzelnen Schulen bestmöglich berücksichtigt werden können.⁵ International lief die Debatte (auch) auf das Konzept einer Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen über finanzielle Ressourcen zu, wobei immer wieder Anleihen aus der betriebswirtschaftlichen Unternehmensführung im Bildungssektor zu beobachten sind. Die hierzulande aufgekommene Diskussion um Schulfinanzierung und Mittelbewirtschaftung, firmierend unter dem Begriff der Budgetierung, lieferte zwar viel Stoff für erziehungswissenschaftliche und schulpolitische Positionierungen, allerdings wurden bisher nur

¹ Vgl. Klemm, K./Meetz, F., Schulen werden selbstständiger. Eigenständiges Ressourcen- und Personalmanagement als Aufgabenfelder gestärkter Schulen, in: Essener Unikat 24, 2004, S. 8–19, S. 10.

² Vgl. Böttcher, W., Kann eine ökonomische Schule auch eine pädagogische sein? Schulentwicklung zwischen Neuer Steuerung, Organisation, Leistungsevaluation und Bildung, Weinheim 2002, bes. S. 127 ff.

³ Vgl. OECD (Anm. 3), S. 209. Der Bezug zur Lesekompetenz wurde gewählt, weil das Leseverständnis im Mittelpunkt der Studie PISA 2000 stand.

⁴ Vgl. Pfeiffer, H., Schule im Spannungsfeld von Demokratie und Markt. Selbstständigkeit und Autonomie von Schule – Konzeptionelle und empirische Entwicklungen, in: Holtappels, H.G./Klemm, K. et al. Jahrbuch der Schulentwicklung Bd. 13. Daten, Beispiele und Perspektiven, Weinheim/München 2004, S. 51–82.

⁵ Vgl. Eurydice Europäische Informationsstelle, Generaldirektion Bildung und Kultur, Brüssel, Eurydice Focus: Schulfinanzierung: Finanzströme im Primarbereich und im Sekundarbereich I in Europa (Diagramme für 2001), Brüssel Oktober 2001, S. 5.

wenige Veränderungen – abgesehen von fruchtbaren Ansätzen einiger Modellversuche in verschiedenen Bundesländern – tatsächlich umgesetzt.⁶

Das Thema des vorliegenden Beitrags ist die Budgetierung als ein wesentliches Instrument von Dezentralisierung und der damit verbundenen erhöhten Ressourcenverantwortung der Einzelschule. Dazu wird zunächst die Entwicklung des kommunalen Finanzmanagements beschrieben, wobei insbesondere die Merkmale einer erweiterten Ressourcenverantwortung im Rahmen von Budgetierung bei der „Neuen kommunalen Steuerung“ skizziert werden (Kap. 1). Dann referieren wir Entwicklungen der Budgetierung in der internationalen schulischen Praxis europäischer Nachbarländer und fragen, ob sie Ideen für den nationalen Reformprozess liefern können (Kap. 2). Im darauf folgenden Kapitel betrachten wir das Instrument der Budgetierung aus der Perspektive der Wirtschaft, wo das neue kommunale Finanzmanagement und damit die Budgetierung ihren Ursprung haben (Kap. 3). Die Schlussbemerkungen (Kap. 4) widmen sich kritisch den pädagogischen Chancen der Budgetierung im Kontext des Paradigmas der Neuen Steuerung im Schulwesen.

1 Neue Steuerung in der Schule – Budgetierung als Instrument der Zielerreichung

Dezentralisierung meint die Verlagerung administrativer Entscheidungen und zentraler Steuerungsversuche durch Ministerium und Schulämter nach unten, also in die Schulen und in die Entscheidungsgremien Lehrer- und Schulkonferenz. Beabsichtigte Effekte sind u.a. Einsparungen von Ressourcen, erhöhtes Verantwortungsgefühl beim Schulpersonal sowie die Verringerung der „Regulierungsdichte“ bei der Gestaltung der Schulpraxis.⁷ In Deutschland wurde und wird die Debatte unter den Stichworten „Autonomie“, „Selbstständigkeit“, „Selbstverwaltung“ oder auch „Eigenständigkeit“ geführt: Schulen sollen „selbsttätig“ werden, wie lernende Organisationen handeln, sich managen – statt passiv zu sein und nur verwaltet zu werden.

1.1 Dezentralisierung in der Schulfinanzierung?

Die Kompetenzverteilung im deutschen Schulwesen kann – zumindest in Ansätzen – von der Ausgabenhöhe der einzelnen Ebenen abgelesen werden. Das deutsche Schulwesen ist bedingt durch den föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik mischfinanziert, wobei Bundesländer und Kommunen den größten Teil der Mittel beisteuern. Aber auch der Bund und der private Sektor finanzieren das deutsche Schulsystem, allerdings zu einem marginalen Teil, wie Zahlen aus dem Jahr 2000 verdeutlichen: Insgesamt wurden für die Schulen etwa 55,6 Mrd. Euro ausgegeben. 46,3 Mrd. davon für das allgemeinbildende und 9,3 Mrd. für das berufliche Schulwesen. Lediglich 1,5 Mrd. Euro, also nur knapp 3 Prozent der Schulausgaben, wurden privat finanziert – unabhängig davon, ob die Schulen privat oder öffentlich getragen wurden.⁸ Zu diesen

⁶ Zu den Modellvorhaben, in denen Schulen das Feld der Budgetierung erproben gehören unter anderem „Selbstständige Schule“ in NRW (www.begleitforschung-selbststaendige-schule-nrw.de), „Modus 21“ in Bayern (www.bildungspakt-bayern.de/modus21/modus.html), „Modellvorhaben eigenverantwortliche Schule“ im Land Berlin und das Modellvorhaben „Stärkung der Selbstständigkeit von Schulen“ im Land Brandenburg.

⁷ Vgl. *Haug, A.*, Schule als Sozialisationsinstanz, in: *Bovet, G./Huwendiek, V.* (Hrsg.), Leitfaden Schulpraxis – Pädagogik und Psychologie für den Lehrberuf, 2. Aufl., Berlin 1999, S. 50–73.

⁸ Vgl. *Dohmen, R./Klemm, K./Weiß, M.*, Bildungsfinanzierung in Deutschland. Grundbegriffe, Rahmendaten und Verteilungsmuster, Frankfurt a. M. 2003, S. 70 und 78.

privaten Ausgaben zählen in erster Linie Geldmittel etwa von Kirchen, die als Schulträger agieren. Rückschlüsse auf eingeworbene Sponsoringmittel lässt diese Zahl also nicht zu.⁹

Bildung ist Ländersache. Mit der Föderalismusreform ist dem Bund jedes Recht zur Einwirkung und Steuerung genommen.¹⁰ Die Bundesländer sind zuständig für die inneren Schulangelegenheiten – wie etwa Festlegung der Schulstruktur und Schulabschlüsse, die Klärung von Personalfragen des lehrenden Personals (Pflichtstunden und Stundentafeln der einzelnen Schultypen) oder die Entwicklung der Lehrpläne. Die äußeren Schulangelegenheiten sind Sache der Schulträger. Zu den Aufgaben der Schulträger (Städte, Gemeinden, Kreise) gehören etwa der Schulbau, die Schülerbeförderung und die Versorgung der Schulen mit Lehr-/Lernmitteln und nichtlehrendem Personal. Die Sachkapital- und Sachmittelbewirtschaftung durch den Schulträger erfolgt in Absprache mit der Einzelschule.¹¹ Die finanziellen Ressourcen für das Lehrpersonal der Schulen stellt das jeweilige Bundesland. Die Einzelschule hat bisher kaum Einfluss auf Personalentscheidungen, obwohl – wie etwa das Beispiel NRW zeigt – den Schulen mehr Mitspracherecht bei der Personalauswahl eingeräumt wird. Die Schuletats des Bundes, der Länder und der Kommunen als Schulträger sind zudem eng verwoben: Beim Schulbau beispielsweise – eine originäre Aufgabe der Schulträger – weisen auch die Etats der Bundesländer Schulbaumittel aus, die der Bezuschussung kommunaler Schulbaumaßnahmen dienen.¹²

Damit sind im Kern die Limitierungen einer alternativen Schulfinanzierung und einer veränderten internen Mittelallokation genannt. Es gibt keine Debatte darüber, ob diese Strukturen sinnvoll sind. Beim Programm, mehr und solche Kompetenzen auf die Ebene der Einzelschule zu verlagern, die bisher von übergeordneten Instanzen wahrgenommen wurden, bildet die einzelschulische Verantwortung für die Finanzmittel zwar in der Rhetorik ein Kernelement. Budgetierung erstreckt sich faktisch jedoch lediglich auf die sächlichen Ausgaben, die zum laufenden Betrieb der Schule nötig sind: Es geht um die Frage, wie bundesweit – Zahlen aus dem Jahr 2001 heranziehend – etwa sechs Milliarden Euro¹³ durch die Schulen selbst verausgabt werden. Die Steuerungswirkung durch ein neues Management der Ressource Geld scheint also insgesamt begrenzt.

1.2 Budgetierungsbestrebungen an deutschen Schulen

In der öffentlichen Verwaltung und somit auch im Bereich der Schulverwaltung werden die Finanzströme überwiegend nach dem kameralistischen Konzept erfasst. Dieses Prinzip konzentriert sich in der Rechnungsführung auf die in einer Rechnungsperiode anfallenden Ausgaben

⁹ Einen empirischen Überblick über Sponsoring an deutschen Schulen liefern *Böttcher, W. und Meetz, F.*, Fundraising und Sponsoring an deutschen Schulen – Konzepte, Begriffe, Praxis und Probleme, in: Pfundtner, R., Schulleiter Handbuch, Neuwied, Kriftel (im Erscheinen), und *Schmidt, C./Weishaupt, H./Weiß, M.*, Private Finanzierung von öffentlichen Schulen, Erfurt 2001 (Schriftenreihe des Instituts für allgemeine Erziehungswissenschaft und Empirische Bildungsforschung) 2001; *Kanders, M.*, IFS-Umfrage: Die Schule im Spiegel der öffentlichen Meinung. Ergebnisse der 13. Repräsentativbefragung der bundesdeutschen Bevölkerung, in: *Holtappels, H.G. et al.* (Hrsg.), Jahrbuch der Schulentwicklung Bd. 13. Weinheim/München 2004, S. 13–50. *Kanders* skizziert in einer Umfrage des Instituts für Schulentwicklung in Dortmund interessante Beschreibungen zu Einstellung der bundesdeutschen Bevölkerung zum Thema Schulsponsoring.

¹⁰ Vgl. *Böttcher, W./Rürup, M.*, Föderale Struktur des Bildungswesens und Schulentwicklung, in: van Buer, J./Wagner, C. (Hrsg.), Qualität von Schule (im Erscheinen).

¹¹ Vgl. *Bellenberg, G./Böttcher, W./Klemm, K.*, Stärkung der Einzelschule. Neue Ansätze der Ressourcen Geld, Zeit und Personal, Neuwied 2001, S. 9 ff. und S. 26.

¹² Vgl. *Dohmen/Klemm/Weiß* (Anm. 8), S. 70 u. 78.

¹³ Für die Schulen in Deutschland wurden 2001 insgesamt 56,9 Milliarden Euro ausgegeben. 55,4 Milliarden davon wurden öffentlich aufgebracht. Etwa 80 % dieser Gesamtausgaben waren Personalausgaben (überwiegend für Lehrerinnen und Lehrer), etwa 11 % wurden für Sachausgaben und weitere etwa 9 % für Investitionen (wie z.B. den Schulbau) erbracht (vgl. Statistisches Bundesamt 2004).

und Einnahmen sowie auf deren Kontrolle durch einen Vergleich mit in einem Haushaltsplan niedergelegten Ansätzen. Das Verfahren ist aufgrund dezentralisierter fachlicher Zuständigkeiten einzelner Ämter durch lange Verwaltungswege gekennzeichnet. Durch die für das laufende Haushaltsjahr festgeschriebenen Haushaltspositionen ist eine flexible Reaktion auf aktuelle Entwicklungen schwer möglich. Hinzu kommt, dass das kamerale Haushaltsjahr, im Gegensatz zum Schuljahr, am Kalenderjahr ausgerichtet ist. Außerdem ist die zentrale Ressourcenverantwortung stark ausgabenorientiert. Finden einmal zur Verfügung gestellte Mittel im laufenden Haushaltsjahr keine Verwendung, so wird der Haushaltsplan des nächsten Jahres um diesen Betrag gekürzt. Dieses Vorgehen verursacht das so genannte „Dezemberfieber“: Es werden zum Jahresende hin Ausgaben getätigt, allein um Mittelkürzungen zu verhindern. Das System bietet der Schule somit keine Anreize zu einem sparsamen und an der aktuellen Situation ausgerichteten Umgang mit den bereitgestellten Ressourcen.¹⁴ Der auf Inputgrößen basierende kamerale Haushalt unterscheidet zudem nicht, ob ein erhöhter Mitteleinsatz mit besseren Leistungen einhergeht oder lediglich auf einen Kostenanstieg zurückgeführt werden kann. Wenn eine Aufgabe als (politisch) „wichtig“ klassifiziert wird, rechtfertigt das die bereitgestellten Mittel und die hierfür eingesetzten Ressourcen. Die Ressourcenwirksamkeit wird nicht weiter hinterfragt.¹⁵ Ein „Aufgabenschleier“ legt sich über die kommunalen Aktivitäten und verdeckt die Kosten.¹⁶ „Die Nachteile der bisherigen geteilten Verantwortlichkeiten sind – so wird vorgebracht – beeinträchtigte Leistungsfähigkeit und Effizienz sowie geringe Effektivität und Flexibilität“.¹⁷

Angesichts der Finanzierungsprobleme der öffentlichen Haushalte sowie der Notwendigkeit zur Neugestaltung der Verantwortlichkeiten im Schulsystem ging bereits die Bildungskommission NRW 1995 davon aus, dass auch der Bildungsbereich sich künftig grundsätzlich stärker als bisher den Fragen eines verantwortbaren und effektiven Mitteleinsatzes stellen muss: „Die Notwendigkeit einer ökonomischen Betrachtung des Lernens folgt schon aus der Verantwortung für die Inanspruchnahme eines beträchtlichen Anteils der Staatshaushalte für Bildungsausgaben und sollte dem Ressourcenbewusstsein in anderen Bereichen des wirtschaftlichen Lebens entsprechen“.¹⁸

Als Planungsinstrument zur Allokation einzelschulischer (Finanz)Ressourcen mit dem Ziel, Schulen autonomer und bedarfsgerechter auszustatten und die Förderung ökonomischen Denkens und Handelns in den Einzelschulen voranzutreiben, wird die Budgetierung angesehen.¹⁹ Einhergehend mit der kommunalen Verwaltungsreform und dem damit verbundenen neuen Finanzmanagement stellen die Schulträger ihren Schulen zunehmend Budgets zur Verfügung, in deren Rahmen diese – zumindest für ausgewählte Kostenstellen – eine eigenverantwortlichere Mittelbewirtschaftung betreiben können.²⁰

¹⁴ Vgl. *Bellenberg/Böttcher/Klemm* (Anm. 11), S. 15f.

¹⁵ Vgl. hierzu *Böttcher* (Anm. 2), S. 214.

¹⁶ Vgl. *Schwarting, G.*, Effizienz in der Kommunalverwaltung, Teil 1: Dezentrale Verantwortung und Finanzsteuerung durch Budgetierung, Berlin 1997, S. 24.

¹⁷ *Böttcher, P.*, Kann man Schulen budgetieren, und wozu kann das nutzen?, in: *Böttcher, W./Weishaupt, H./Weiß, M.* (Hrsg.), Wege zu einer neuen Bildungsökonomie – Pädagogik und Ökonomie auf der Suche nach Ressourcen und Finanzierungskonzepten, Weinheim 1997, S. 203–215. S. 203.

¹⁸ *Bildungskommission NRW* (Hrsg.), Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft, Neuwied 1995, S. 99.

¹⁹ Vgl. ebd. S. 211ff.

²⁰ Auf die Frage, welche Kostenarten budgetiert wurden, gaben bei der Eingangserhebung des Modellvorhabens „Selbstständige Schule“ in Nordrhein-Westfalen 89 % der Schulleitungen an, dass Lehr- und Unterrichtsmittel als Kostenstelle budgetiert wurden. Des Weiteren wurden Bürobedarf (ebenfalls 89 %), Porto (62 %), Inventar (6 %) sowie der Vermögenshaushalt (60 %) und die Fernmeldegebühren (59 %) von den Schulleitungen in geschlossenen Antwortformaten genannt. Personalmittel, Reinigungs- oder Energiekosten spielten demgegenüber eine untergeordnete Rolle. Welche Kombinationsformen von budgetierten Kostenstellen in den Schulen vorliegen, ist hieraus nicht ersichtlich. Es wird aber deutlich, dass die 278 hier befragten Schulen insgesamt offensichtlich von einer alle Kostenstellen umfassenden „Avantgarde-Budgetierung“ weit entfernt sind.

Budgetierung bedeutet, dass zusammenhängende Ressourcenbereiche im Betrag insgesamt festgelegt und den jeweiligen Handlungsträgern zur selbstständigen Bewirtschaftung überlassen werden.²¹ Die reformierte Gemeindehaushaltsverordnung bietet umfassende Möglichkeiten für eine Budgetierung und Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung. Es ist nunmehr theoretisch möglich:

- Mehreinnahmen in einem Budget für Mehrausgaben zu verwenden,
- Ausgabenansätze innerhalb eines Budgets für gegenseitig deckungsfähig zu erklären,
- ersparte Ausgaben, die für konsumtive Zwecke vorgesehen waren (Verwaltungshaushalt), für investive Zwecke im gleichen Aufgabenbereich zu verwenden (Vermögenshaushalt)

und

- Ausgabenansätze der Budgets ins nächste Jahr zu übertragen.²²

Für eine selbstständige Mittelbewirtschaftung im Rahmen der Budgetierung scheinen Schulen als abgeschlossene Organisationseinheiten ideal geeignet zu sein, da der Ressourcenverbrauch dieser Einheit verursachungsgerecht zugerechnet werden kann.²³ Hier sind nun gewisse Spielräume für Pädagogik eröffnet:

Auf der Einnahmenseite der Schule können – neben den Mitteln des Schulträgers – Einkünfte aus der Vermietung der Räumlichkeiten sowie Mittel aus Sponsoring, Spenden oder Werbung erzielt werden.²⁴ Die Deckungsfähigkeit der Ausgabenansätze bietet der Schule die Möglichkeit, im Entscheidungsgremium Schulkonferenz selbstständig über ihren Ressourceneinsatz im Rahmen des vom Träger bereitgestellten Budgets zu entscheiden. Der Umfang der Haushaltsstellen, über welche die Schule eigenverantwortlich entscheidet, ist variabel. Die Übertragbarkeit von Mitteln aus dem Verwaltungs- in den Vermögenshaushalt vergrößert den Entscheidungsspielraum der Schule, indem für Konsumzwecke bereitgestellte, aber nicht verbrauchte Mittel für Investitionen im gleichen Bereich genutzt werden können. Die Verlagerung von Ausgabenansätzen in das Folgejahr oder sogar noch weiter hinaus bietet die Möglichkeit eines effizienten Mitteleinsatzes und belohnt eine sparsame Ressourcenbewirtschaftung. Allerdings fließen Einsparungen in der Regel bis zu einem bestimmten Prozentsatz an den Träger zurück, um die Bereicherung einer Organisationseinheit auf Kosten der anderen zu unterbinden.

Die Programmatik liest sich wie folgt: „Modernes Schulmanagement sieht nicht länger wesentliche Ressourcen der Schule in den Händen anderer Stellen (Schulträger mit seinen verschiedenen Ressorts, Schulaufsicht, Ministerium usw.). Schule darf nicht mit Ressourcen umgehen müssen, deren Zusammensetzung und Menge (Zeit, Personal) sie nur ungenügend beeinflussen kann“²⁵. Das neue kommunale Finanzmanagement führt in der Beziehung zwischen

²¹ Vgl. *Koetz A.G.*, Schule und ökonomische Vernunft, in: Böttcher, W./Weishaupt, H./Weiß, M. (Hrsg.), Wege zu einer neuen Bildungsökonomie – Pädagogik und Ökonomie auf der Suche nach Ressourcen und Finanzierungskonzepten, Weinheim 1997, S. 84–97, S. 92.

²² Vgl. *Held, F.W./Zakrzewski, F.*, Neues Kommunales Finanzmanagement, in: der Gemeindehaushalt 7, 1999, S. 145–149, S. 148.

²³ Vgl. *Bellenberg/Böttcher/Klemm 2002* (Anm. 11), S. 40.

²⁴ Vgl. auch *Böttcher, W./Meetz, F.*, Fundraising und Sponsoring an deutschen Schulen – Konzepte, Begriffe, Praxis und Probleme, in: Pfundtner, R., Schulleiter Handbuch, Neuwied, Kristel (im Erscheinen) und *Böttcher J.U.*, Sponsoring und Fundraising für die Schule. Ein Leitfaden zur alternativen Mittelbeschaffung, Neuwied 1999.

²⁵ *Buchen, H./Burkhard, C.*, Wird Schulmanagement zum Qualitätsmanagement?, in: Frommelt, B. et al. (Hrsg.), Schule am Ausgang des 20. Jahrhunderts: gesellschaftliche Ungleichheit, Modernisierung und Steuerungsprobleme im Prozess der Schulentwicklung; Festschrift für Hans-Günther Rolff zum 60. Geburtstag, Weinheim 2000, S. 232.

Schulträger und Schule weg von den alten hierarchischen Strukturen hin zu einem partnerschaftlichen Verhältnis.²⁶ Die dezentralisierten fachlichen Zuständigkeiten der unterschiedlichen Ämter beim Schulträger entfallen, an ihre Stelle tritt ein Kontraktmanagement, das den Handlungsrahmen im Verhältnis zwischen Schule und Schulträger festlegt.

Kontraktmanagement – und die darin enthaltene Budgetierung – umfasst Rollenveränderungen sowohl auf Seiten des Schulträgers als auch seitens der Schule. Der Schulträger erfüllt nunmehr zwei wesentliche Funktionen. Er fungiert als Berater der Schule, indem er beispielsweise ein Einkaufshandbuch erstellt oder Rahmenverträge mit Lieferanten oder Handwerkern aushandelt. Er ist Controller, der mittels der ausgehandelten qualitativen und quantitativen Ziele sein „Unternehmen“ Schule steuert. Sein Denken umfasst nicht mehr vorrangig die Ressourcenerstellung (Input), die Leistungen seiner Schule (Output) finden ebenfalls Berücksichtigung. Insbesondere auf die Schulleitung kommen neue Aufgaben wie beispielsweise das Führen von Vertragsverhandlungen im Rahmen baulicher Maßnahmen oder das Erschließen externer Mittel (Fundraising) zu. Für den Fall, dass auch die Zahlungsabwicklung vom Schulträger auf die Schule übertragen wird, erfährt das Schulsekretariat ebenfalls eine Erweiterung seines Tätigkeitsbereiches. Eine Erweiterung der Kontrakte um den Personalbereich und somit eine das Verhältnis von Schule und Länderkompetenzen tangierende Version ist denkbar, wird aber erst hier und da zaghaft erprobt. Organisatorisch und inhaltlich erreicht das Denken und Handeln in wirtschaftlichen Kategorien auch das Lehrerkollegium sowie Schüler und ihre Eltern: organisatorisch als Mitglieder des beschlussfassenden Organs der Schulkonferenz, und inhaltlich, indem gemeinsam Einsparpotentiale gesucht und genutzt werden (z.B. bei Energie- oder Reinigungskosten). Die Akteure der Schule müssen bei der Formulierung und Umsetzung ihrer Ziele nicht nur in pädagogischer, sondern auch in ökonomischer Dimension denken und handeln.

Das neue Paradigma klingt optimistisch, das neue Finanzmanagement impliziert für Schulen zweierlei: „Zum einen (den) wirtschaftlichen Umgang der Schulen mit den vorhandenen Ressourcen und damit verbundene Einsparungen, zum anderen erhält ‚Schule‘ durch die Möglichkeit, die ihr zugeteilten Mittel selbstständig für sämtliche Zwecke des Schullebens zu verwenden, einen eigenständigen Verantwortungsbereich“.²⁷ Im Rahmen der pädagogischen Verantwortung muss die Schule Ziele in ihrem Schulprogramm festlegen und fortentwickeln, im Rahmen der ökonomischen Verantwortung ist der effektive, an den selbst formulierten Zielen orientierte Mitteleinsatz gegenüber dem Geldgeber zu dokumentieren. Pädagogische und ökonomische Verantwortung korrespondieren und liegen in den Händen derjenigen, die es betrifft.

Das Modell ist – sei es, weil sich Schulträger schwer tun zu delegieren, sei es, weil Schulen Verantwortung scheuen – eher halbherzig. Im Rahmen des neuen Finanzmanagements ist die eine „Avantgarde-Budgetierung“, die alle Sachkosten einbeziehen würde, also auch kostenintensive Bereiche wie Bauunterhaltung, und bei der die Schule selbst als Vertragspartner am Markt auftritt, umstritten und findet in der schulischen Praxis in Deutschland bisher nicht statt.²⁸

²⁶ Vgl. *Bellenberg/Böttcher/Klemm* (Anm. 11), S. 52.

²⁷ *Böttcher, P.* (Anm. 17), S. 204.

²⁸ Vgl. *Klemm, K.*, Änderung der Bildungsfinanzierung: Umsetzungserfahrungen und -strategien, in: *Bildungsrat beim Ministerpräsidenten des Landes Niedersachsen: Empfehlungen für eine neue Finanzierung und Organisation des Schulsystems*, August 2002, S. 49.

2 Schulische Modelle erweiterter Verantwortung – international

Die Diskussion um schulische Selbstständigkeit hat alle bildungspolitisch Verantwortlichen in der Europäischen Union beschäftigt. Einig ist man sich darin, dass durch autonome Handlungsbefugnisse und Kompetenzen eine Institution und die sie kompilierenden Organisationen in die Lage versetzt werden, die ihnen gestellten Aufgaben effizienter und effektiver zu erfüllen, als dies in zentralistischen und bürokratischen Systemen der Fall ist.

Die Tatsache, dass andere Länder schon seit Jahren Elemente Neuer Steuerung umzusetzen versuchen, könnte uns bei der Analyse der momentanen Situation in Deutschland sowie dem Entwurf weiteren Reformmaßnahmen behilflich sein. So ist es interessant zu betrachten, wie andere Staaten die Zuständigkeiten für die Finanzierung und die Verwaltung der Haushaltsmittel auf die verschiedenen Verwaltungsebenen verteilen oder mit welchen Verfahren das notwendige Finanzvolumen für die Einzelschulen ermittelt werden kann. Zudem muss überlegt werden, ob die Gewinnung von Privatmitteln durch die Schulen verboten, angeregt oder reglementiert werden soll. Außerdem bedarf es der genauen Analyse, in wie weit es sinnvoll ist, Schulen dazu anzuregen, miteinander in Wettbewerb zu treten.²⁹

Europaweit werden verschiedene Modelle erprobt, und es lassen sich durchaus bemerkenswerte theoretische und praktische Varianten der Dezentralisierung finden, die ein genaueres Studium erforderten. Man findet z.B. variantenreiche Auslegungen des New Public Management (NPM) oder des Kontraktmanagements. Das NPM berücksichtigt hauptsächlich Anreizkomponenten, Zielvereinbarungen, Kosten-Leistungs-Rechnung sowie Controlling. Hier bezieht man sich vornehmlich auf den betriebswirtschaftlichen Aspekt. Beim Kontraktmanagement stehen Vereinbarungen über Leistungsstandards (z.B. zu erreichende Kompetenzniveaus und Abschlüsse) im Vordergrund. Über die Wirksamkeit beider Ansätze sind derzeit noch keine abschließenden Prognosen zu machen. Allen Konzepten gemein ist die besondere Betonung des Controllings, denn es ist funktional äquivalent zu Marktkonkurrenz und Gewinnmotiv, die bei marktwirtschaftlicher Leistungserstellung zu einer effizienzorientierten Ressourcenallokation führen.³⁰ Ein dafür nötiger qualitätsfördernder Verhaltensanreiz kann z.B. durch ein entsprechendes Finanzierungssystem ermöglicht werden. Voraussetzung dafür sind wirksame Budget- und Finanzierungsregeln, die mit autonomen Entscheidungskompetenzen verbunden sind. Anhand der Schweiz sowie Englands können diese beiden Konzepte näher verdeutlicht werden.

Das NPM wurde in der *Schweiz* bereits 1993 durch Buschor initiiert.³¹ Sein Steuerungskonzept basiert auf einem Leitbild, das jede Schule zu entwickeln hat (Festlegung der Schwerpunkte, Grundsätze und Werthaltungen), dem Leistungsauftrag (Ziele einer jeden Schule), dem Kontrakt zwischen den Vertragsparteien (z.B. Verwaltung und Schule) sowie dem Globalbudget anstatt der Detailbudgetierung. Bei Einsatz dieses Konzeptes sollen die Grundsätze und Teilkonzepte der Kunden- und Mitarbeiterorientierung, der schlanken sowie qualitätsorientierten Verwaltung, der Förderung von internen und externen Wettbewerbsverhältnissen, der Durchführung einer umfassenden Wirkungskontrolle der Leistungserstellung und der Schaffung von dezentralen sowie autonomen Verwaltungseinheiten beachtet werden. Als Dach des Konzeptes fungiert die neue Outputsteuerung, die die überkommene Inputsteuerung ablösen soll. Damit

²⁹ Vgl. *Eurydice Europäische Informationsstelle*, Generaldirektion Bildung und Kultur, Brüssel: Schlüsselthemen im Bildungsbereich in Europa, Bd. 2, Schulfinanzierung und Bewirtschaftung der Mittel im Schulwesen, Entwicklung in den europäischen Staaten (Kurzfassung), Brüssel Dezember 2000, S. 7ff.

³⁰ Vgl. Bildungsrat beim Ministerpräsidenten des Landes Niedersachsen: Empfehlungen für eine neue Finanzierung und Organisation des Schulsystems; Hannover 2002, S. 21f.

³¹ S. Buschor, E., Schulen in erweiterter Verantwortung – Die Schweizer Anstrengungen und Erfahrungen, in: Avenarius, H. et al., (Hrsg.), Schule in erweiterter Verantwortung, Neuwied, Krieffel 1998, S. 67–88.

sollen Schulen dem Prinzip einer stärkeren Kundenorientierung gerecht werden. Außerdem können auf diesem Weg lohnwirksame Qualifikationen der Lehrerschaft durchgeführt werden. Von den Schulen wird gefordert, dass sie internes und externes Controlling durchführen, damit die politischen Instanzen weiterhin über eine zufriedenstellende Informationsbasis verfügen.

Das Kontraktmanagement kann am Beispiel von *England* skizziert werden. Forschungsberichte zur Wirksamkeit von Wettbewerbsregulativen durch „Quasi-Märkte“ lassen begründet vermuten, dass dieser – zunächst eingeschlagene Weg – nicht empfehlenswert ist. Sinnvoller scheint die Entwicklung einer Kooperationskultur zwischen den Schulen einerseits und den schulischen Anspruchsgruppen andererseits. Begründet in der Principal-Agent-Theorie versucht man, vertragliche Regelungen auch auf Fachleistungen auszudehnen. Das führt zu „Home-School-Agreements“³², die Vereinbarungen zwischen Schulleitung und Lehrkräften, Lehrern und Schülern sowie Mitwirkungsleistungen der Eltern regeln. Somit wird für die Schulen das Risiko der Vertragserfüllung reduziert, indem der Schulleiter weitere Beteiligte mit in die Verantwortung einbeziehen kann.

In England erfolgt die Schulfinanzierung in Abhängigkeit von der Schülerzahl wie von Besonderheiten des jeweiligen Schulstandortes. Die Zentralregierung weist die Mittel der LEA (Local Educational Authority) zu. Dabei wird deren jeweilige sozioökonomische Lage durch Orientierung an „Additional Educational Needs“ berücksichtigt. Dies bedeutet die gezielte direkte Finanzhilfe zur Verbesserung der Situation in „Education Action Zones“. Die danach folgende Zuweisung der Globalbudgets durch die LEA an die Schulen erfolgt formelgebunden.

Der hohe Stellenwert der Chancengleichheit in der Bildungspolitik soll durch Unterstützung (support) einerseits und Herausforderung (challenge) andererseits gewährleistet werden. Während Schüler persönliche Hilfe beim Lernen erhalten, wird gleichzeitig eine permanente Leistungsverbesserung von ihnen erwartet. Dazu werden zahlreiche Förderprogramme mit einer guten Finanzausstattung zur Verfügung gestellt.

Im Rahmen der Veränderungen wurden von der Labour-Regierung bereits 1998 Vorschläge erarbeitet, um das komplette Budget den Schulen zu übertragen. Durch das sog. „100 % funding“ können Schulen zusätzlich zu ihren bisherigen Aufgaben z.B. auch selbst entscheiden, welche Unterstützung zur Erfüllung des Lehrplans sie einwerben oder wie sie ihre Schulmahlzeiten anbieten. Somit sollen die Standards der Bildung verbessert und Schulen stärker in die Verantwortung genommen werden. Die Kapazität der Schule zum Selbstmanagement erhöht sich. Sie soll ihre Finanzierung klar und verständlich gestalten und in die Lage versetzt werden, Kosten sowie Nutzen in einfacher Weise zu bewerten.

3 Budgetierung in der Wirtschaft

Das hier für den Bereich Schule diskutierte Konzept der Budgetierung wurzelt in der Betriebswirtschaftslehre.³³ Der Prozess der Budgetierung umfasst Aufstellung, Verabschiedung und Kontrolle monetärer Zuwendungen für eine bestimmte Periode, wobei vereinbarte Zielgrößen bzw. Vorgaben zur Beurteilung der Entscheidungseinheit dienen.

³² Dazu auch *Füssell, H.P./Kretschmann, R.*, Verträge im Bildungsbereich – Chancen und Grenzen, in: RdJB 2005, S. 56–70, 62 f.

³³ Vgl. *Macharzina K.*, Unternehmensführung, 3. Aufl. Wiesbaden 1999, S. 148.

3.1 Betriebswirtschaftliche Entwicklungstendenzen

Die Verantwortung für das verabschiedete Budget wird an eine Entscheidungseinheit – wie etwa die Leitung eines Profit Centers – delegiert. Die vereinbarten Zielgrößen – zum Beispiel Marktanteile oder Umsatzzahlen – basieren auf Prognosen, Budgets sind daher planungsorientiert. Allerdings wird in vielen Fällen deutlich, dass die Unternehmenssteuerung mittels Budgetierung durch die Konzentration auf innere Unternehmensprozesse und die damit verbundenen aufwändigen Verhandlungsprozesse die Flexibilität von Unternehmen etwa in Bezug auf Veränderungen am Markt einschränken können, so dass in der Wirtschaft ein Trend „weg von der Budgetierung“ zu beobachten ist.³⁴

Die Ursachen für die Kritik am Konzept der Budgetierung liegen in erster Linie an den potenziell unterschiedlichen Zielvorstellungen von Mitarbeitern (Agents) und Unternehmenseignern (Principals)³⁵. Budgets dienen der Orientierung der Entscheidungseinheiten und ihrer Mitarbeiter sowie der Geschäftsleitung hinsichtlich der Gesamtziele und der hieraus abgeleiteten Zielgrößen der Unternehmung. Mit Blick auf die Unternehmenszielsetzung dienen sie weiterhin der Koordination der einzelnen Entscheidungseinheiten mit Blick auf die Unternehmenszielsetzung. Das Steuerungssystem der Budgetierung nimmt dabei eine Zwischenstellung zwischen Hierarchie und Markt ein. Schließlich dienen Budgets der Motivation der Entscheidungseinheiten, da diese im Rahmen der Budgetvereinbarungen in ihrer Maßnahmeplanung frei sind.³⁶

Als Zielgrößen dominieren in der Praxis Wertgrößen (z.B. Kosten oder Gewinne). Aber auch Budgets mit Mengen- (z.B. Absatzmengen) bzw. Leistungsgrößen (z.B. „Erhöhung der Bibliotheksöffnungszeiten um 20 %“) sind gängige Praxis. Letzteres findet vor allem in der öffentlichen Verwaltung Anwendung. Die Zielgrößen bilden zumeist starre Ober- bzw. Untergrenzen (statisches Budget). Daneben existieren Zielgrößen als Funktion bestimmter Planungsvariablen (flexible Budgets).

Der Festsetzung der Budgets liegt zumeist ein iteratives Vorgehen zu Grunde, bei dem sowohl die Kenntnisse der Geschäftsleitung als auch der Entscheidungseinheiten vor Ort in die Zielgrößenformulierung einfließen (Gegenstromverfahren). Dadurch wird zum einen einer Demotivierung der Entscheidungseinheiten entgegengewirkt, wie sie bei einer top down-Planung durch die Geschäftsleitung auftreten könnte. Zum anderen wird das Wissen der Entscheidungseinheiten in die Planung einbezogen. Weiterhin bleibt die Koordinationsfunktion der Budgetierung erhalten, was bei einer bottom-up-Planung nicht der Fall wäre. Das Gegenstromverfahren soll außerdem das Problem der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen zentralen und dezentralen Instanzen sowie Interessendivergenzen und opportunistisches Verhalten und die daraus resultierende Gefahr einer verzerrten Berichterstattung im Budgetierungsprozess entschärfen.³⁷

Die beschriebene Unternehmenssteuerung mittels Budgetierung entstammt allerdings einer weniger schnelllebigen Zeit. In einer sich immer rascher wandelnden Umwelt verschiebt sich die Sichtweise der Unternehmen. Nicht mehr die schlanke Organisation der internen Prozesse

³⁴ Vgl. *Daum J. H.*, Von der Budgetsteuerung zum Beyond Budgeting: Motivation, Fallbeispiele der Pioniere und Zukunftsperspektiven, in: *Budgetierung im Umbruch?*, in: *Controlling & Management*, Sonderheft Nr. 1, 2003, S. 77–90, S. 79; s. auch www.metamanagementgroup.com.

³⁵ Zur Principal-Agent-Theorie in der Betriebswirtschaftslehre vgl. *Jost P.-J.* (Hrsg.), *Die Prinzipal-Agenten-Theorie in der Betriebswirtschaftslehre*, Stuttgart 2001.

³⁶ Vgl. *Pfaff D.*, Budgetierung, in: *Handwörterbuch Unternehmensrechnung und Controlling*, 4. Aufl., Stuttgart 2002, S. 231–241, S. 231 ff.

³⁷ Vgl. *Ossadnik, W./Barklage, D./Küpper, H. U.*: Budgetierungsverfahren, in: *Handwörterbuch Unternehmensrechnung und Controlling*, 4. Aufl., Stuttgart 2002, S. 241–250, S. 247.

innerhalb starrer Hierarchie ist erfolgreiche Strategie, sondern die Steuerung des gesamten Beziehungsgeflechts der Unternehmung (Stakeholder-Orientierung oder Outside-In-Modell).³⁸ Budgetplanung und -steuerung führen aufgrund ihrer Innenorientierung zu Bürokratie und Inflexibilität. Ein Zielkonflikt zwischen den Unternehmenseignern, die einen hohen Return on Investment durch effiziente Nutzung der Organisation anstreben, und den Budgetverantwortlichen ist möglich. Letztere verhandeln darum, möglichst niedrige Zielwerte zu erhalten.³⁹ Es besteht somit die Gefahr, dass Unternehmen lediglich Minimalziele verfolgen. „Manager und Mitarbeiter sollten aber nicht animiert werden, sich zu einem großen Teil ihrer Zeit damit zu beschäftigen, wie sie die budgetbasierte Kontrolle am besten umgehen können und rein intern orientiert zu agieren, sondern sie sollten stattdessen motiviert werden, sich ambitionierte marktorientierte Ziele zu setzen und diese mit Begeisterung zum Wohle ihrer Kunden und Aktionäre zu verfolgen“⁴⁰. Budgetbasierte Steuerung erfolgt in einem aufwändigen Verhandlungsprozess, der eine schnelle Anpassungsfähigkeit an die sich wandelnde Umwelt verhindert. Um wenigstens etwas Flexibilität zu erhalten, werden unnötige Reserven in die Budgets eingebaut. Budgetplanung ist zu einem Prozess des politischen Taktierens und Handelns mutiert, bei dem es nicht um den Unternehmenserfolg und schon gar nicht um das Wohl der Kunden geht, sondern um rein interne, meist persönliche Ziele der Akteure.

Neue Ansätze ‚jenseits der Budgetierung‘ reagieren darauf, dass sich durch Budgetierung, ganz im Gegensatz zum Versprechen, Bürokratie und Inflexibilität einstellen können. Budgets stellen mit ihrer Kosten- und Kennzahlenbetrachtung auf bestimmte und reduzierte Dimensionen ihrer inneren Organisation ab: „Die Firma als Firma, in Form ihrer Produkte, Mitarbeiter, Innovationen, Geschäftsbeziehungen etc., also all der Dinge, die zusammen erst die Sphäre des Unternehmens als Organisation begründen, ist nicht der Gegenstand der Betrachtung“.⁴¹ Neuere Konzepte der Unternehmenssteuerung konzentrieren sich deshalb in erster Linie auf die Unternehmensumwelt, wie etwa Marktbegebenheiten, vor allem aber auf den Kunden: „Weg von einer massenfertigenden effizienten produktorientierten ‚Maschine‘, hin zu einem kunden- und serviceorientierten Gebilde (...), das quasi automatisch und evolutionär auf Marktveränderungen und neue Kundenbedürfnisse mit Produkt-, Service- und Prozessinnovationen reagiert, indem die vorhandenen Fähigkeiten und Aktivitäten möglichst effizient und dynamisch auf aktuelle und konkrete Kundenbedürfnisse hin ausgerichtet werden“.⁴²

3.2 Jenseits der Budgetierung

Um die Schwächen einer budgetorientierten Unternehmensführung auszugleichen, wird heute vielfach das Konzept des „*Beyond Budgeting Round Table*“ (BBRT) diskutiert.⁴³ Dieses Modell hat in Untersuchungen von Unternehmen (z.B. Ikea, Aldi), die ohne herkömmliche Budgets arbeiten, gezeigt, dass es ohne die zwei zentralen Nachteile eines Budgetierungsverfahrens, nämlich der Unflexibilität und der bürokratischen und aufwändigen Entscheidungsstrukturen, zukunftsfähig ist. Zwei wesentliche Ansatzpunkte kennzeichnen das Konzept. Einerseits soll im Rahmen des Führungsmodells das volle Mitarbeiterpotenzial über deren „Empowerment“ für das Unternehmen nutzbar gemacht werden. Andererseits soll im Rahmen des Performance-

³⁸ Vgl. Daum J. H. (Anm. 34), S. 77.

³⁹ Vgl. Hentze, J./Kammel, A., Personalwirtschaftslehre 1, 7. Aufl. Bern, Stuttgart, Wien 2001, S. 34.

⁴⁰ Daum J. H. (Anm. 34), S. 79f. Wiedergabe einer Aussage von Jack Welch, ehem. CEO von General Electric in einem Interview für das Fortune Magazine.

⁴¹ Daum (Anm. 34), S. 79.

⁴² Ebd.

⁴³ Vgl. Pfügling, N., *Beyond Budgeting. Better Budgeting*, Freiburg 2003; Fraser, R./Jeremy, H., *Beyond Budgeting*, Stuttgart 2003.

Managements der Planungs- und Steuerungsprozess vereinfacht und flexibilisiert werden. Der BBRT behauptet einen Zusammenhang zwischen Führungsmodell und Steuerungssystem einer Organisation: „Wenn Unternehmen beginnen, ihre Führungsmodelle an neue Realitäten anzupassen, müssen auch die entsprechenden Steuerungssysteme folgen, denn zwischen Performance-Managementsystem und dem Führungsmodell gibt es einen engen Zusammenhang“.⁴⁴ Die zwei wesentlichen Elemente des Beyond Budgeting Modells lassen sich wie folgt kurz skizzieren:

Führungsprinzipien

- Schaffen eines „Performance-Klimas“, das Erfolg am Wettbewerb – also außerhalb des Unternehmens am Markt – misst.
- Motivation durch Herausforderungen und Verantwortungsübernahme innerhalb eines Rahmens klarer Werte, sowie durch teambasierte Anreize (Incentives).
- Delegation von Leistungsverantwortung an operative Manager mit der Möglichkeit, selbstständig zu entscheiden. Aufwändige Verhandlungsprozesse, wie im Rahmen der Budgetierung notwendig, können so eingeschränkt werden.
- Empowerment operativer Manager, indem man ihnen die Mittel an die Hand gibt, selbstständig zu agieren (Zugriff auf Ressourcen).
- Organisation auf Basis kundenorientierter Teams, die für zufriedene und profitable Kunden verantwortlich sind.
- Erzeugung offener und transparenter Informationssysteme.

Performance Management Prinzipien

- Der Zielsetzungsprozess basiert auf der Vereinbarung von externen Benchmarks.
- Der Motivations- und Vergütungsprozess basiert auf dem Teamerfolg relativ zum Wettbewerb.
- Die Strategie- und Maßnahmeplanung wird an operative Manager delegiert und erfolgt kontinuierlich.
- Der Ressourcennutzungsprozess basiert auf dem direkten lokalen Zugang zu Ressourcen (innerhalb vereinbarter Parameter).
- Der Prozess koordiniert die Nutzung von Ressourcen auf Basis interner Märkte.
- Der Mess- und Steuerungsprozess stellt schnelle und offene Performance-Informationen für „Multilevel Control“ bereit.

⁴⁴ Daum (Anm. 34), S. 82.

Bei der Betrachtung von Praxisbeispielen lassen sich einige wesentliche Bereiche identifizieren, die das Beyond Budgeting Modell kennzeichnen:

- Die Unternehmenskultur,
- das Commitment der Mitarbeiter

sowie

- Teamwork

sind zentrale Koordinationsmechanismen. Zudem greift Controlling auf wenige, aber wichtige Kennzahlen (Key Value Driver) zurück. Vorherrschend ist das Benchmarking, also der kontinuierliche Vergleich von Produkten, Dienstleistungen sowie Prozessen und Methoden mit (mehreren) Unternehmen, um die Leistungslücke zum so genannten Klassenbesten (Unternehmen, die Prozesse, Methoden usw. hervorragend beherrschen) systematisch zu schließen.⁴⁵ Ziel ist es, die eigene Markt- und Wettbewerbsposition zu stärken.⁴⁶ Das Unternehmen reagiert in einem kontinuierlichen Anpassungsprozess auf Umweltänderungen. „Als operatives Konzept für das Informations- und Wissenszeitalter kristallisiert sich ein ‚sense-and-respond‘ Modell heraus mit dem Fokus auf schnelle Reaktionsfähigkeit, bei der die Organisation quasi automatisch und reflexhaft auf Marktveränderungen reagieren kann, ohne die interne Effizienz zu gefährden“.⁴⁷ Anstelle von Hierarchie wirken ein explizites Wertesystem, interne Transparenz der Performance-Ergebnisse, laufende marktbezogene Maßnahmeabstimmung und kontinuierliche Plananpassung über die gesamte Organisation als Integrationsinstrumente.

Beyond Budgeting ist kein Konzept, das direkt von einem auf das andere Unternehmen übertragbar ist. Jede Unternehmung setzt eigene Akzente auf Grundlage ihrer individuellen Erfolgsfaktoren. Bei der Umsetzung des Konzepts sind zwei Ausgangssituationen auszumachen. Entweder beginnt ein Umdenken im Bereich des Controlling, in dem sich die Erkenntnis durchsetzt, dass interne Bürokratie und externe Anpassungsfähigkeit einander widersprechen, oder eine Unternehmenskrise fordert einen Change-Management-Ansatz heraus, der durch das Top-Management selbst initiiert wird.⁴⁸

3.3 Schulrelevante Merkmale neuer Budgetierungsansätze

Ausgangspunkt der Entwicklungen im ökonomischen Bereich sind die zunehmende Umweltdynamik sowie die Veränderung der Führungssysteme. Beides macht nach Ansicht des BBRT auch eine Anpassung der Unternehmenssteuerungsmodelle notwendig. Die Reformbestrebungen im Schulsystem haben ihren Ursprung im zunehmenden Kostendruck, unter denen öffentliche Haushalte stehen,⁴⁹ und in der Kritik an der qualitativen Leistungsfähigkeit des schulischen Systems.⁵⁰ Auch muss Schule, durchaus nicht unvergleichbar mit der Situation von Unternehmen, in einer sich immer schneller wandelnden Umwelt bestehen und adäquat darin agieren: „Die Aufgaben der Schule haben unter Berücksichtigung der gesellschaftspolitischen Bedingungen, der spezifisch lokalen Rahmenverhältnisse, der gestiegenen gesellschaftlichen Erwar-

⁴⁵ Vgl. Gabler Wirtschaftslexikon 1992, S. 389.

⁴⁶ Vgl. Klös, H.-P./Weiß, R. (Hrsg.), Zur Methode von Bildungs-Benchmarking Deutschland“, in: Klös, H.-P./Weiß, R. (Hrsg.), Bildungs-Benchmarking Deutschland. Was macht ein effizientes Bildungssystem aus? Köln 2003, S. 9–16, S. 9, und ausführlicher *Macharzina, K.*, Unternehmensführung, 3. Aufl., Wiesbaden 1999, S. 242 f.

⁴⁷ *Daum* (Anm. 34), S. 80.

⁴⁸ Vgl. ebd.

⁴⁹ Vgl. *Bildungskommission NRW* (Anm. 18), S. 8.

⁵⁰ Vgl. z.B. *OECD* (Anm. 3), S. 209.

tungen an Schule einen Grad an Komplexität erreicht, der durch Arbeitsteilung und Spezialisierung, angesiedelt bei verschiedenen externen Einrichtungen, nicht mehr beherrschbar ist“.⁵¹ Im Umgang mit dieser Komplexität bedarf es eines „integrierten Managements, das von einem ganzheitlichen Denken und Handeln getragen ist. (...) Notwendig wird ein umfassendes systemisches Denken, das ein gedankliches Wechselspiel zwischen Teil und Ganzheit, das Einordnen von Teilerkenntnissen in Gesamtkonzepte, sowie ein wechselseitiges Denken auf unterschiedlichen Abstraktionsebenen erlaubt“.⁵² Das Beyond Budgeting Modell trägt diese sowohl integrativen als auch systemischen Züge.

Change Management hält in der Organisation Schule Einzug. Wie in der Wirtschaft gibt es auch im Bereich der Schulbudgetierung kein für jede Schule und jeden Schulträger einzig wahres Konzept. Der mit dem neuen kommunalen Finanzmanagement begonnene Veränderungsprozess hat seinen Ursprung in der Wirtschaft. Wenn diese als Vorbild fungiert, so sollten deren neueste Erkenntnisse berücksichtigt werden, um die Hemmnisse, die durch Budgetierung in erwerbswirtschaftlichen Unternehmen aufgetreten sind, in den Schulen gar nicht erst einzuführen. Bezogen auf die wesentlichen Bereiche des Beyond Budgeting Modells lässt sich exemplarisch ableiten:

- Die Identifikation mit der Schule und dem Schulsystem ist bei allen schulischen Anspruchsgruppen (Stakeholdern) zu fördern.
- Weiter sollten für das aufzubauende Controlling-System wenige, aber aussagekräftige Kennzahlen (Key Value Driver) ausfindig gemacht werden, die sich als Vergleichsmaßstab eignen.
- Offenheit bei Information und Kommunikation zwischen allen Beteiligten – insbesondere den Schulen, der für die inneren Schulangelegenheiten verantwortlichen Schulaufsicht und dem für die äußeren Schulangelegenheiten verantwortlichen Schulträger – ist eine starke Stütze im Anpassungs- und Veränderungsprozess.
- Dabei endet der Anpassungsprozess in einer sich stets wandelnden Umwelt nicht an einem bestimmten Punkt, sondern ist als kontinuierlich anzusehen.
- Die Berücksichtigung der ökonomischen Erkenntnisse im schulischen Reformprozess könnte den Blick dafür schärfen, neue Bürokratismen und Inflexibilitäten, wie sie mit dem Konzept der Budgetierung entstehen können, zu verhindern.

4 Schlussfolgerungen für das deutsche Schulwesen

Das Verhältnis von Pädagogik und betriebswirtschaftlichen Ansätzen wird in allen europäischen Ländern in neuer Weise diskutiert. Unübersehbar ist die Tendenz, zentralstaatliche Kompetenzen zu dezentralisieren und vermehrt auf örtliche Ebenen oder die Ebene der Einzelschule zu verlagern.

Allerdings sagt die empirische Forschung bisher nur wenig über die Wirksamkeit dezentraler Ressourcenverantwortung aus. Ob tatsächlich Effizienzgewinne auf Systemebene erzielt werden, ist noch nicht hinreichend belegt. Es lässt sich im Gegenteil vermuten, dass die Kosten, die für das Controlling entstehen, die Wirkungen übertreffen. Auf einzelschulischer Ebene wird vor

⁵¹ Buchen, H./Burkhard, C. (Anm. 25), S. 232.

⁵² Ebd.

allem von Kosteneinsparungen durch den verstärkten Abschluss temporärer Beschäftigungsverträge und Personalsubstitution gesprochen. Offensichtlich scheint es aber keine validen Hinweise darauf zu geben, dass ohne weitere intervenierende Variablen ein positiver Zusammenhang zwischen erweiterter schulischer Handlungskompetenz durch Budgetierung und Schülerleistung bestünde.⁵³ Während man sich einig ist über Sparerfolge als Ergebnis eigenverantwortlicher Mittelbewirtschaftung, ist es deutlich schwieriger, die erwarteten Erträge von Dezentralisierung im Leistungsbereich zu bemessen. Daher warnt die OECD vor voreiligen Kausalinterpretationen, obwohl Zusammenhänge zwischen selbstständigen Schulstrukturen und Leistungsentwicklung angenommen werden.⁵⁴

Über Gründe für enttäuschte Wirkungserwartungen und sichtbare Effektivitätsverbesserungen lässt sich momentan nur spekulieren. Ein möglicher Grund könnte im Verhalten der schulischen Akteure selbst begründet liegen. Die erweiterten Verfügungsrechte an Ressourcen können von den Betroffenen auch opportunistisch genutzt werden, d.h. zur Verbesserung ihrer eigenen Wohlfahrtsposition, und nicht zur Effektivitätssteigerung der Organisation Schule.⁵⁵ Außerdem sind manche Kritiker der Ansicht, dass durch selbstverantwortlichen Umgang der Schulen mit den Finanzmitteln mit einer Vergrößerung bestehender Leistungsdisparitäten und Chancengleichheiten gerechnet werden müsse.⁵⁶ Und doch: Im Grunde haben die Debatten um Dezentralisierung das Thema der Chancengleichheit bzw. der bestehenden Benachteiligung bildungsferner Schüler erst wieder zu Bewusstsein gebracht. Denn soziale Selektion ist ja nicht exklusiver Effekt Neuer Steuerung, sondern sie ist und war dominantes Funktionsmerkmal der zentral und inputgesteuerten Schule. Gerade mit Hilfe neuer Finanzierungsmodelle lässt sich realisieren, was im alten System faktisch nicht möglich war: positive Diskriminierung. Nach diesem Prinzip sollen Schüler, die über weniger Erfolgchancen verfügen, mehr Ressourcen erhalten, damit die Chancengleichheit gefördert wird. Die Idee basiert auf dem Prinzip, dass alle Schüler bestimmte Lernstandards, die staatlich vorgegeben sind, erreichen sollen. Bildungsstandards könnten als verbindliche Qualitätsmaßstäbe in das Pflichtenheft der Einzelschule aufgenommen werden und definieren, was alle Kinder und Jugendlichen – zum Beispiel am Ende der Pflichtschulzeit – können und wissen müssen.⁵⁷ Die Ressourcenausstattung könnte sich indikatorengestützt an den Randbedingungen der schulischen Arbeit ausrichten.

Ob erweiterte schulische Selbstverantwortung für das Ressourcenmanagement international betrachtet bislang erfolgreich war, lässt sich nicht abschließend feststellen. Klar ist, dass die Länder, die seit Jahren Varianten der Dezentralisierung verfolgen, in der PISA-Rangliste gut platziert sind und teilweise erhebliche Leistungsverbesserungen aufweisen. Freilich verfügen sie auch gleichzeitig über mehr oder weniger klare Aufgabenbeschreibungen in Form von Bildungsstandards oder nationalen Curricula. Dass das gewählte Mittel der Autonomisierung und die beabsichtigten Ziele, kostengünstigere Schulen und bessere Schülerleistungen zu erreichen, nicht in einer linearen und direkten Beziehung zueinander stehen, scheinen die Ergebnisse zu belegen.⁵⁸ Ein solches Resultat ist schließlich auch für ein solch komplexes System, wie es das Schulwesen ist, nicht zu erwarten. Das Prinzip der Hoffnung, das die alte Inputsteuerung be-

⁵³ Vgl. *Bildungsrat beim Ministerpräsidenten des Landes Niedersachsen*, Empfehlungen für eine neue Finanzierung und Organisation des Schulsystems; Hannover 2002, S. 20 f.

⁵⁴ Vgl. *OECD* (Anm. 3), S. 349.

⁵⁵ Vgl. *Bildungsrat* (Anm. 53), S. 20 f.

⁵⁶ Vgl. *Maag Merki, K./Büeler, X.*, Schulautonomie in der Schweiz, Eine Bilanz auf empirischer Basis, 2000, S. 129–161, S. 135.

⁵⁷ Vgl. *Böttcher, W.*, Bildungsstandards und Kerncurricula – potenzielle, intendierte und nicht-intendierte Effekte eines zentralen Reformprojekts, in: Schlömerkemper, J. (Hrsg.), *Bildung und Standards. Die Deutsche Schule*, 8. Beiheft, 2004; S. 231–244.

⁵⁸ Vgl. ebd., S. 136

stimmte, darf freilich nicht zum Leitprinzip der Neuen Steuerung werden. Lediglich ein Wandel der Rhetorik wird Schule nicht verändern können. Systematische Evaluationen müssen zeigen, dass dauerhaft z.B. Ressourcen gespart, den Lehrern bessere Arbeitsbedingungen ermöglicht und vor allem die Schülerleistungen gesteigert werden. Es scheint uns sinnvoll, an die Verantwortlichen dahingehend zu appellieren, dass Konzepte der Steuerung von Unternehmen auf ihre Nützlichkeit hin untersucht werden. Eine in diesem Sinne positive Orientierung an der Wirtschaft darf nicht verwechselt werden mit einer ungeprüften Vulgärökonomie. Schließlich zeigt die Wirklichkeit, dass die Wirtschaft Probleme hat und die sie analysierende Wissenschaft anderen Sozialwissenschaften nicht überlegen ist.

Der im internationalen Vergleich zu konstatierende Rückstand der deutschen Schulentwicklung – sowohl was die mangelnde Gestaltungsfreiheit als auch die fehlende Orientierung an klaren Zielen betrifft – könnte sich dann als Vorteil erweisen, wenn es gelingt, Nachteile verschiedener implementierter Konzepte und Strategien genauer zu analysieren. Hier hilft ein Studium internationaler Erfahrungen mit Schulentwicklung wie auch der Expertise, die in erwerbswirtschaftlich orientierten Organisationen vorhanden ist. Insbesondere letztere zeigen, dass Budgetierung zwar noch heute weit verbreitet ist, jedoch Nachteile wie unflexible Reaktionsmöglichkeiten auf Marktveränderungen oder Konzentration auf unternehmensinterne Prozesse offensichtlich sind. Diese Erfahrungen verweisen auf die Notwendigkeit umfassender Organisationsgestaltung, die Prozesse, Ergebnisse, Ressourcen und die Abnehmer der Produkte oder Dienstleistungen (Kunden) einbezieht. Deutsche Schulen können somit aus einer verspäteten Umsetzung von Budgetierungs-Konzepten einen Vorteil für die Zukunft ziehen: Man muss nicht jeden Fehler selber machen!

Nur eines muss klar sein: Eine über Dekaden gewachsene Kultur lässt sich nicht durch symbolische Politik wandeln. Change Management ist ein komplexer, komplizierter und aufwändiger Prozess. Er bedarf der massiven Unterstützung. Ihn lediglich von den Schulleitern und Lehrern einzufordern, ist eine Zumutung.

Verf.: Prof. Dr. rer. pol. Wolfgang Böttcher, Fachbereich 06, Institut III, Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Georgskommende 33, 48143 Münster, E-Mail: wolfgang.boettcher@uni-muenster.de

Petra Görtz, Berufskolleg des Kreises Höxter für Wirtschaft und Verwaltung, Im Flor 35, 37671 Höxter

Frank Meetz, Universität Duisburg-Essen, Campus Essen, Fachbereich Bildungswissenschaften, Universitätsstr. 11, 45117 Essen, E-Mail: f.meetz@uni-essen.de

Andrea Ottmann, Genossenschaftliches Berufskolleg Westfalen, Wiener Straße 53–55, 48145 Münster