

Schulreformen – Eine vergleichende Betrachtung zwischen Modellen und der Reform im Kanton Appenzell-Ausserrhoden

Seminararbeit in:

Vorlesung 6,780

Public Management I

Finanz- und Leistungsmanagement

Prof. Dr. Kuno Schedler

Jürgen Baumann

Bahnhofsstrasse 13

9000 St. Gallen

Matr-Nr: 94-057-031

e-mail: Juergen.Baumann@student.unisg.ch

St. Gallen, 10.06.2001

Inhaltsverzeichnis

ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	IV
TABELLENVERZEICHNIS	IV
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	V
1 ZUSAMMENFASSUNG.....	1
2 EINLEITUNG.....	2
2.1 AUFGABENSTELLUNG UND AUFBAU	2
2.2 ANSATZ UND METHODIK	3
2.2.1 Auswahl der Interviewpartner.....	3
2.2.2 Methodik bei den Interviews.....	3
2.2.3 Auswertung der Daten	4
3 ANWENDUNG DES NPM AUF EIN SCHULSYSTEM (MODELLANFORDERUNGEN) 5	
3.1 GENERELLE ZIELE DES NPM	5
3.1.1 Kundenorientierung.....	5
3.1.2 Leistungs-/ Wirkungsorientierung.....	5
3.1.3 Qualitätsorientierung	6
3.1.4 Wettbewerbsorientierung.....	6
3.2 EIN MODELL FÜR MODERNE SCHULSYSTEME	6
3.2.1 Finanz - Aspekte	8
3.2.2 Organisatorische Aspekte	11
3.2.3 Pädagogische Aspekte	12
3.3 BEWERTUNGSKRITERIEN	13
4 AUSGESTALTUNG DES NEUEN SCHULSYSTEMS	14
4.1 FINANZASPEKTE.....	14
4.1.1 Ausgestaltung bisheriges Gesetz	14
4.1.2 Ausgestaltung Finanzen neues Gesetz	15
4.1.3 Erfahrungen aus der Praxis.....	16
4.1.4 Vergleich zum Modell und Bewertung.....	16
4.2 ORGANISATORISCHE ASPEKTE	17
4.2.1 Ausgestaltung bisheriges Gesetz	17
4.2.2 Ausgestaltung Organisation neues Gesetz.....	18
4.2.3 Erfahrungen aus der Praxis.....	19
4.2.4 Vergleich zum Modell und Bewertung.....	19
4.3 PÄDAGOGISCHE ASPEKTE.....	20
4.3.1 Ausgestaltung bisheriges Gesetz	20
4.3.2 Ausgestaltung Pädagogik neues Gesetz.....	20
4.3.3 Erfahrungen aus der Praxis.....	21
4.3.4 Vergleich zum Modell und Bewertung.....	21

5	ABSCHLIESSENDE BEWERTUNG UND AUSBLICK.....	22
	LITERATURVERZEICHNIS	24
	RECHTSQUELLEN	25
	ANHANG A: INTERVIEWVERZEICHNIS	26
	ANHANG B: GESPRÄCHSLEITFADEN	26

Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 3-1, FORMEN DER AUTONOMIE (AUS R. DUBS, 2000, 125).....	7
ABBILDUNG 3-2: STRUKTUR DER FINANZIERUNGS-ASPEKTE.....	8

Tabellenverzeichnis

TABELLE 4-1: ÜBERSICHT KOSTEN –TRÄGER – ZUSCHUSS – GESETZLICHE VERANKERUNG (ALT).....	15
TABELLE 4-2: ÜBERSICHT KOSTEN –TRÄGER – ZUSCHUSS – GESETZLICHE VERANKERUNG (NEU)	15
TABELLE 4-3: SCHRITTE ZUR EINSTELLUNG EINER LEHRKRAFT (BISHER).....	18
TABELLE 4-4: SCHRITTE ZUR EINSTELLUNG EINER LEHRKRAFT (NEU)	18

Abkürzungsverzeichnis

AR	Appenzell-Ausserrhoden
BV	Bundesverfassung
NPM	New Public Management
SG	Schulgesetz
SGa	Schulgesetz alt
SV	Schulverordnung
SVa	Schulverordnung alt

1 Zusammenfassung

Es ist nicht gesagt, dass es *besser* wird, wenn es *anders* wird.
Wenn es aber *besser* werden soll, dann muss es auch *anders* werden.
(Georg Christoph Lichtenberg, 1742 – 1799)

Das schweizerische Schulsystem (Bildungssystem) befindet sich in einem Umbruch, dem vermutlich grössten in den letzten 200 Jahren. Das Umfeld für die Schulen wandelt sich in den letzten Jahren drastisch. Neue und andere Anforderungen aus der Wirtschaft, kulturelle *Veränderungen* zum Beispiel durch Zuzug von Menschen mit anderem kulturellen Hintergrund. Dies alles findet seinen Niederschlag in der politischen Diskussion um Reformen im Schulsystem. *Reformen* ja, die Frage ist nur wie, wo und wie viel? Es stellt sich also die Frage inwiefern NWP *Lösungsansätze* aufzeigen kann. Diesem Anliegen soll in der folgenden Arbeit nachgespürt werden.

Dies geschieht mittels eines *Vergleichs* mit einem Modell welches die Anforderungen an den Einsatz von NPM in der Reform beschreibt. Man wird sehen, dass sich Reformen nicht gemäss dem Modell 1:1 umsetzen lassen. Elemente wie die Förderung der *organisationalen* und der *pädagogischen* (Lehrplan) *Autonomie* werden aufgegriffen, dafür aber andere wie die *Finanzkontrolle* oder ein *Benchmarking* vernachlässigt. Appenzell-Ausserrhoden geht seinen eigenen Weg. Ein eigener Weg in der Art und Weise wie die Reform angepackt und durchgezogen wird. *Handlungsbedarf* besteht primär bei einer *Vereinheitlichung* der Kontenpläne der Gemeinden und einer Klärung was *strategische* und was *operative* Führung bedeutet.

2 Einleitung

Zuerst ein kurzer Überblick über die Aufgabenstellung und wie die Arbeit aufgebaut ist. Danach wird kurz geschildert welche Methoden verwendet wurden.

2.1 Aufgabenstellung und Aufbau

Die ursprüngliche Aufgabenstellung lautete:

Neue Schulfinanzierung im Kanton Appenzell-Ausserrhoden –
Finanzausgleichsaspekte, pädagogische Konsequenzen, organisatorische Konsequenzen, Bewertung.

Es galt also *Veränderungen* aus der *finanziellen* Perspektive zu betrachten. Allerdings drängt sich bald die Frage auf, warum wurde eine neue Form von *Schulfinanzierung* gewählt? Handelt es sich bei dieser neuen Form von Gesetz, wo eben nicht nur finanzielle, sondern auch organisatorische und pädagogische Aspekte neu geregelt werden, nicht eher um den Versuch eine von NPM geprägte *Reform* in Gang zu setzen?

Wenn man die Aufgabenstellung somit umformuliert in:

Handelt es sich beim neuen Schulgesetz um einen ernsthaft gemeinten Versuch NPM einzuführen? Oder wie muss man das neue Gesetz einordnen? Kann NPM hier Lösungsansätze aufzeigen?

Damit lässt sich auch der weitere Aufbau dieser Arbeit erklären. Im 3. Kapitel soll es darum gehen *Modellanforderungen* zu beschreiben, wie sie in der gegenwärtigen Literatur genannt werden. Also welche *Lösungsansätze* kann NPM bei der Reform des Schulsystems beisteuern.

Im Kapitel 4 soll dann auf die *Situation* im Kanton Appenzell-Ausserrhoden (AR) eingegangen werden. Wie war die *bisherige* Ausgestaltung der Gesetze und wie sind die *neuen* Gesetze abgefasst, beziehungsweise zu verstehen? Was hat man bis jetzt für *Erfahrungen* gemacht? Dann lässt sich für jeden Bereich ein *Vergleich* zum Modell aus Kapitel 3 machen und auch bewerten.

Allerdings sind dabei auch Einschränkungen zu machen. Eine vollständige Betrachtungsweise der Modelle würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Auch ist das Gesetz – und damit der (Teil-) Systemwechsel im Kanton – erst vor kurzem verabschiedet worden und somit die *Implementierung* erst im

Anfangsstadium. Entsprechend können nicht zu allen Bereichen schon Aussagen zu den Erfahrungen gemacht werden. Somit bietet es sich an, den Bogen zwar kurz aufzuspannen, dann aber einen *klaren Fokus* auf den *Autonomie – Aspekt* zu legen, da hier in den drei Bereichen der *Finanzierung*, der *Organisation* und der *Pädagogik* (Lehrpläne) Aussagen und Vergleiche gemacht werden können.

2.2 Ansatz und Methodik

Es geht darum ein *Modell* zu finden, welches die Ansätze des NPM aufnimmt und entsprechend integriert. Mehr dazu in Kapitel 3.

Neben der üblichen *Literaturrecherche* wurde dazu die Form des *Interviews* gewählt. Beim Interview handelt es sich um eine *qualitative Methode* der Sozialforschung. Das heisst, das Ziel der Interviews war es einerseits *Sachinformationen* zu gewinnen, dann aber auch *Hypothesen* zu überprüfen. Dies unter dem Gesichtspunkt das neue Schulgesetz mit einem NPM beeinflussten Ansatz zu vergleichen und es dort *einordnen* zu können. Gleichzeitig ist es der Versuch die Perspektive der *Anspruchsgruppen* (wenn auch nicht aller) erfassen zu können und somit auch einen besseren Überblick über die Thematik zu bekommen. Dies auch aus dem Grund, weil es wenig Literatur gibt, noch weniger wissenschaftliche Literatur, also gesicherte Erkenntnisse, zu diesem Thema vorliegen (vgl. Dubs).

2.2.1 Auswahl der Interviewpartner

Die *Interviewpartner* wurden nach den Kriterien der *Zugänglichkeit* und *Relevanz* ausgewählt. Ziel war es nicht nur Hypothesen zu überprüfen, sondern auch Sachverhalte zu klären und über die Person einen Einblick in die *Perspektive* der entsprechenden Anspruchsgruppe zu bekommen. Die möglichen Anspruchsgruppen hier sind hier: *Lehrerschaft*, *Schüler*, *Eltern*, *Träger der Schule*, *Gesetzgeber(Kanton)*, *weiterführende Schulen* und *die Wirtschaft*. Die Interviewpartner wurden aus dieser Gruppe gewählt, wobei nach den oben genannten Kriterien *selektionierte* wurde. Das führt dazu, dass drei Personen interviewt wurden. Je eine Person aus der Gruppe *Lehrerschaft*, *Träger* und *Gesetzgeber*.

2.2.2 Methodik bei den Interviews

Die Interviews sollten bewerkstelligen, dass dabei Hypothesen überprüft und andererseits auch Sachverhalte erfragt werden konnten. Daraus ergibt sich, dass die Methode des qualitativen Interviews eingesetzt wurde. Zur Gesprächsführung wurde ein *Leitfaden* verwendet, welcher im Anhang abgedruckt ist. Die

Gespräche dauerten etwa eine Stunde und wurden auf Tonträger aufgezeichnet, damit sie später einfacher auswertbar sind. Der Leitfaden gab die grobe Struktur vor und liess genug Spielraum um auf die individuelle Perspektive jeder Person einzugehen und somit die Möglichkeit deren *Wahrnehmung der Problematik* bestens zu erfragen. Lamnek nennt dies auch ein *problemzentriertes Interview*.¹

2.2.3 Auswertung der Daten

Auf eine *Transkription* der Gespräche wurde aus Gründen der Zeit und des Umfangs verzichtet.² Auch wurden die Daten nicht nach der umfassenden Methode welche Lamnek empfiehlt ausgewertet, sondern lediglich mehrmals angehört und auf *Gemeinsamkeiten*, bzw. *Widersprüche* überprüft.³

¹ Lamnek, 1989, 74 ff.

² Lamnek schlägt vor zu transkribieren und dann in 3 Phasen auszuwerten (Lamnek, 1989, 77 f.).

³ In der Retroperspektive bleibt mir zu sagen, dass sich eine Transkription unbedingt empfehlen würde, da vor allem das Zitieren dadurch erheblich erleichtert wird.

3 Anwendung des NPM auf ein Schulsystem (Modellanforderungen)

New Public Management als Konzept zur *Vitalisierung* der Öffentlichen Verwaltung verstanden, kann durchaus auch im Bereich der *Neukonzeption* der *Schulbildung* eingesetzt werden. Es gibt einige Ansätze in der Literatur, welche versuchen die Ideen aus der NPM Diskussion aufzugreifen. Ziel ist es nun einen kurzen Überblick über die *generellen Ziele* des NPM zu geben und aufzuzeigen wie diese in den Modellen wieder auftauchen.

3.1 Generelle Ziele des NPM

Die *strategischen* Ziele des NPM sind gemäss Schedler:

- Kundenorientierung
- Leistungs- / Wirkungsorientierung,
- Qualitätsorientierung
- Wettbewerbsorientierung.⁴

3.1.1 Kundenorientierung

Darunter das gleiche zu verstehen, wie man es aus der klassischen Betriebswirtschaftslehre kennt, wäre falsch. Der Kunde ist nicht nur die Bürgerin oder der Bürger, sondern ein viel *umfassender Kreis* von möglichen *Abnehmern* einer Leistung der Verwaltung. Kritischer Faktor ist die *Identifikation* des *Kundenkreises* einer Verwaltungseinheit, wenn sie sich auf Kunden ausrichten will. Die Frage also, wer nimmt unsere Leistung ab?⁵

3.1.2 Leistungs-/ Wirkungsorientierung

Hier ist die *Veränderung* im Verständnis von Leistung oder Wirkung angesprochen. Weg von der traditionellen Betrachtungsweise, was geht rein (Input) hin zu, was kommt bei uns raus (Output)? Eine Verwaltung kommt nicht darum herum zu definieren, was sie überhaupt für *Leistungen* (Produkte) herstellt und wie die *Wirkung* derer ist. Die Implikation, wenn nach einer solchen Orientierung geführt werden soll ist, dass die Leistungen und Wirkungen *messbar* sind bzw. gemacht werden. Daraus folgt die Forderung nach Einführung

⁴ Schedler, 2000, 55 ff, vergleiche auch Buschor, 1997b, 30

⁵ Schedler, 2000, 55 ff

von *Kosten- und Leistungsabrechnung*.⁶ Sobald diese Leistungen und Wirkungen messbar gemacht worden sind, lassen sich auch die *Effektivität* mit denen Ziele erreicht werden und die *Effizienz* der dazu eingesetzten Mittel vergleichen.⁷

3.1.3 Qualitätsorientierung

Es geht darum sich den *Dimensionen* der Qualität bewusst zu werden. Dimensionen sind:

- Produktbezogen
- Kundenbezogen
- Prozessbezogen
- Wertbezogen
- Politisch

Entsprechend tauchen hier wieder die Fragen nach der Effektivität und der Effizienz auf.⁸ Wichtig ist, dass bei der *Erarbeitung* von solchen Qualitätszielen, alle *Betroffenen* mit *einbezogen* werden, wenn eine hohe *Akzeptanz* bei allen erreicht werden soll.⁹

3.1.4 Wettbewerbsorientierung

Ziel dabei ist es „in möglichst allen Bereichen der Verwaltung marktähnliche Situationen zu schaffen“.¹⁰ Es ist festzustellen, dass es Bereiche in der Verwaltung gibt, wo Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern kaum oder gar nicht hergestellt werden kann. Instrumente wie *Kosten-Leistungsvergleiche* oder *Benchmarking* können dabei weiterhelfen.

3.2 Ein Modell für moderne Schulsysteme

Im folgenden bezieht sich die Arbeit auf den Ansatz von Dubs, einerseits weil dieser relativ *umfassend* (ganzheitlich und integriert) erscheint, andererseits weil es sich um einen Ansatz aus dem *deutschsprachigen* Raum (Schweiz) handelt und somit besser mit den *Begebenheiten* in AR vergleichbar ist.¹¹

⁶ Vgl. Schedler, 2000, 59 ff

⁷ Vgl. Schedler, 2000, 63 f

⁸ Vgl. Schedler, 2000, 65 f

⁹ Vgl. Schedler, 2000, 67

¹⁰ Schedler, 2000, 68

¹¹ Criblez kommt zum Schluss in seinem Artikel, dass es mit Ausnahme von Dubs an publizierten Überlegungen fehlt (vgl. Criblez, 1996, 9). Dies ist aus der heutigen Sicht ein wenig zu relativieren. Es tauchen doch mehr Schriften auf, die sich mit der Thematik der Schulreform befassen. Allerdings ist zu sagen, dass diese Schriften sich auf die Ansätze von Dubs oder

Eine mögliche *Alternative* bieten die Ausführungen von Buschor, welcher vor allem im Rahmen der Reformen im Kanton Zürich (Gesundheitswesen und Schulwesen) einiges publiziert hat. Doch sind dort die Ausführungen *stark* an die Bedürfnisse des Kantons Zürich ausgerichtet¹² und nicht auf der allgemeinen Ebene wie Dubs gehalten.

Der *Ansatz* von Dubs weist im *wesentlichen* fünf Punkte auf:¹³

- Autonomie der Schule (Kundenorientierung)
- Benchmarking (Wettbewerbsorientierung)
- Qualitätsmanagement (Qualitätsorientierung)
- Lehrerqualifikation (Leistungs- / Wirkungs- und auch Qualitätsorientierung)
- Finanzkontrolle (Leistungs- / Wirkungs- und auch Qualitätsorientierung)

Der eigentliche ‚Enabler‘ dieses Ansatzes bildet die Forderung nach *Autonomie* der Schule und ist auch die erste Stufe bei einer Einführung dieses Modells. Die anderen vier Punkte werden nicht speziell betrachtet, da dies einerseits den Rahmen der Arbeit sprengen würde und andererseits, wie man später sicher sehen wird, zum Teil sie zum jetzigen Zeitpunkt kaum vergleichbar sind.

Der Ansatz von Dubs geht also davon aus, dass man von einer eigentlichen Autonomie der Schulleitung spricht.¹⁴ Was diese Autonomie beinhaltet lässt sich aus der Graphik ersehen:

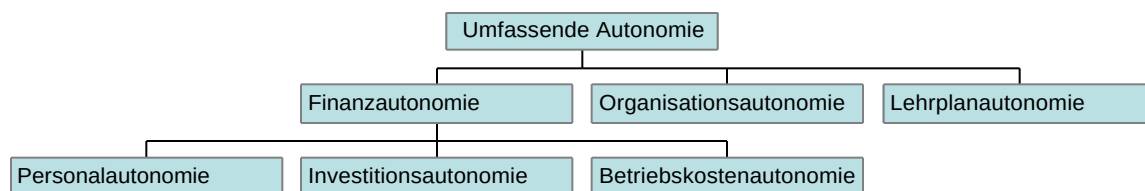


Abbildung 3-1, Formen der Autonomie (aus R. Dubs, 2000, 125)

In den nachfolgenden Unterkapiteln wird auf die Bereiche Finanzierung, Organisation und Pädagogik (Lehrplan) eingegangen.

Buschor stützen und insofern auf Modellebene nicht unbedingt einen zusätzlichen Beitrag zur Diskussion liefern. Als Beispiele seien hier die Dissertation von Bergmann (2000) oder der Artikel von Wieser (2001) aufgeführt.

¹² Buschor, 1997b

¹³ Quelle ist Dubs, 1996. Anmerkungen in Klammer sind zusätzlich hinzugefügt um den Bezug zu den allgemeinen Zielen des NPM herzustellen.

¹⁴ vgl. Dubs, 2000, 125

3.2.1 Finanz - Aspekte

Die Finanzierung nur auf den Aspekt der *Autonomie* zu reduzieren wäre hier unangemessen. Deshalb wird auch der Aspekt der Finanzierung – der *Finanzausgleich* – in diese Betrachtung mit einbezogen.

Die folgende Abbildung zeigt eine mögliche *Strukturierung* für die Finanz – Aspekte einer Schule.

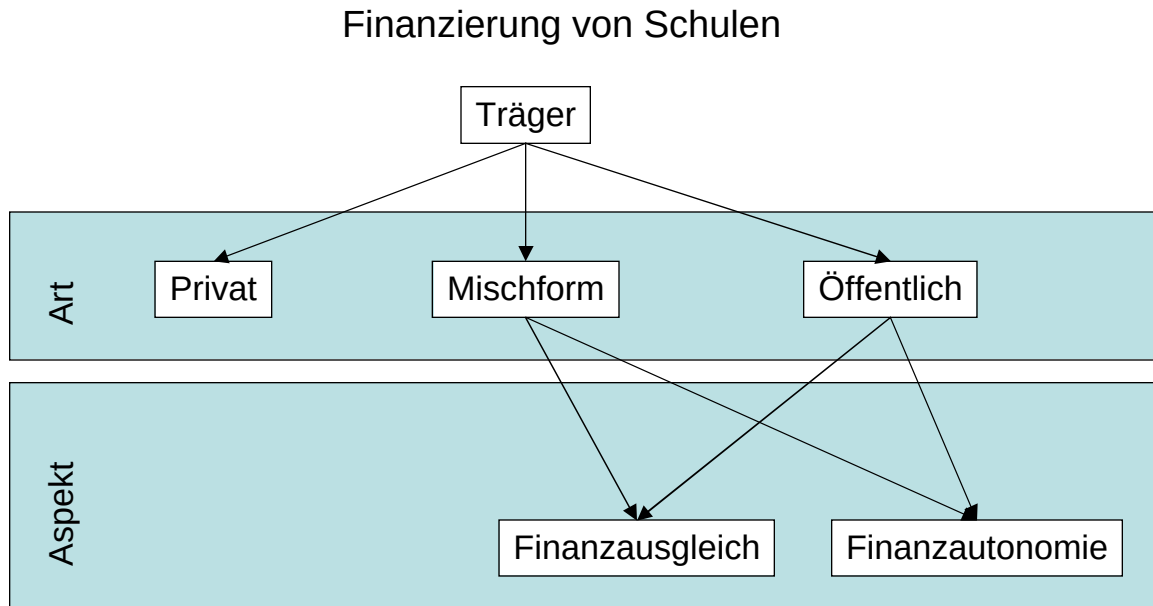


Abbildung 3-2: Struktur der Finanzierungs-Aspekte¹⁵

Im *Zentrum* stehen zwei Fragen:

- Von wem werden Schulen finanziert? (Herkunft)
- Wer entscheidet über die Ausgaben? (Autonomie)

3.2.1.1 Von wem werden die Schulen finanziert? – Versuch einer Systematisierung.

Grundsätzlich kann man unterscheiden zwischen *privater* und *öffentlicher* Finanzierung, beziehungsweise einer Mischform davon. Auf die private Form wird nicht weiter eingegangen, da sie für diese Arbeit nicht weiter wichtig ist. Sowohl bei der vollen öffentlichen Finanzierung, als auch bei einer Mischform tritt der *Staat* als Geldgeber auf. Somit kann man diesen auch als den eigentlichen *Träger* der Schulen betrachten. In einem föderalistischen Staat wie

¹⁵ Eigene Darstellung

der Schweiz, stellt sich nun die Frage welche der drei Ebenen als Träger auftritt: Der Bund, der Kanton oder die Gemeinde? Gemäss Bundesverfassung liegt die Schulhoheit bei den Kantonen selbst.¹⁶ In den Kantonen sind es meist die Gemeinden, welche für die Volksschulen und der Kanton, welcher für die Kantonsschulen (Gymnasien) zuständig – also Träger – sind.¹⁷ Nicht jede Gemeinde ist finanziell gleichgestellt mit den anderen. Die *Haupteinnahmequelle* für sie ist der Steuerertrag und die Gemeinde ist – als Trägerin der Volksschulen – verpflichtet primär für die Kosten aufzukommen. Aus diesem Ungleichgewicht leitet sich ein Bedürfnis für einen Finanzausgleich ab.¹⁸

Die *Ziele* des Finanzausgleichs sind:

- Abbau regionaler Disparitäten
- Erhaltung / Förderung der Autonomie
- Erhöhung der Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung¹⁹

Der *Finanzausgleich* hat im Fall des Schulwesens vor allem das Ziel die *Autonomie* der Gemeinden als Träger gewährleisten zu können. Wegen des Engagements im Schulwesen, versucht der Staat aber mit der Vergabe von Geldern häufig einheitliche Normen durchzusetzen und läuft somit dem Ziel der Autonomie der Gemeinden entgegen.²⁰

3.2.1.2 Wer entscheidet über die Ausgaben?

Wie im vorhergehenden Kapitel ersichtlich, treten die Gemeinden als Träger des Schulwesens auf. Nun stellt sich die Frage, ob es die *Gemeinden* sind, welche über die konkrete Verwendung der Gelder *entscheiden* oder ob jede *Schule* für sich *autonom* entscheiden kann. Die bisherige Situation ist so, dass mehr oder weniger die Gemeinden über alle Ausgaben der Schulen entscheiden. Sollen nun aber die Aspekte des NPM einfließen, dann kann dies dadurch geschehen, dass man den Schulen mehr Autonomie im finanziellen Bereich zugesteht. Dies zieht nun die Diskussion nach sich, wie staatliche Mittel an Schulen vergeben werden sollen, wenn man davon ausgeht, dass die Schulen weitestgehend selbst darüber entscheiden können wie sie die zugesprochenen Mittel ausgeben wollen.

¹⁶ Art. 62 Abs. 1 BV

¹⁷ So auch im Beispiel von Appenzell-Ausserrhoden. Artikel 36-38 der Kantonsverfassung. Bzw. Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 SG

¹⁸ Für eine genaue Systematisierung sei hier auf Mäder, Schedler 1996, 4ff verwiesen

¹⁹ Mäder, Schedler 1996, 9

Dubs spricht hier von drei generellen Aspekten welche zu berücksichtigen sind:

1. *Politische Analyse*, weil eine *Differenzierung* in der Mittelverteilung zwischen unterschiedlichen Schulstufen notwendig ist
2. Ausgestaltung der Mittelvergabe als *Leistungsauftrag* bzw. *Leistungsvereinbarung* oder als *Anreizsystem*
3. Die Frage ob ein System zum *Benchmarking* eingeführt werden soll²¹

Vor allem die ersten zwei Punkte legen eine *Trennung* zwischen der Volksschule und den Kantonsschulen bzw. Hochschulen nahe, wenn es um die Mittelvergabe geht. Dubs spricht sich im Fall der Volksschulen für einen *pragmatischen* Weg aus, in welchem mit Leistungsaufträgen bzw. Leistungsvereinbarungen gearbeitet werden soll. Auch wenn dann die Anreizsetzung fehlt, kann bei dieser Schulstufe eine gewisse *Outputorientierung* erreicht werden. Des weiteren stellt er ein systematische Mittelvergabemodell vor, welches sich hauptsächlich für Kantonsschulen²² und Hochschulen eignet. Darauf soll nicht besonders eingegangen werden, da der Fokus in Appenzell-Auserrhoden (zwangsläufig) auf den Volksschulen liegt.²³

Ein *Leistungsauftrag* ist wie folgt definiert:

„Jede Schule erhält von der Schulbehörde einen Leistungsauftrag (...). Sie schreibt also vor, welche Ziele die Schule zu erreichen hat und richtet das Budget darauf aus.“

Eine *Leistungsvereinbarung* ist wie folgt definiert:

„Jede Schule schliesst mit der Schulbehörde eine Leistungsvereinbarung (oft auch als Kontrakt bezeichnet) ab. Bei dieser Variante erarbeiten die Schulbehörde und jede Schule gemeinsam die Ziele, die zu erreichen sind.“²⁴

²⁰ Vgl. Mäder, Schedler, 1996, 13

²¹ Dubs, 2000, 127

²² Kantonsschulen gehören zum Bereich der Sekundarstufe II, welche in der Gliederung, in Kapitel 4, unter Sekundarstufe eingeordnet ist.

²³ Wer sich dafür interessiert, dem sei der Artikel von Dubs ab Seite 128 empfohlen, wo ein Modell für die Mittelvergabe vorgestellt wird (Dubs, 2000)

²⁴ Dubs, 2000, 127

Die *Mittelvergabe* an die Schulen stellt für jede einzelne Schule ein *Globalbudget* dar. Diese Mittel kann jede Schule im Rahmen der Zielvorgaben nach eigener Entscheidung verwenden.²⁵

Aus dieser Struktur wird eine Trennung zwischen *operativen* und *strategischen* Aufgaben ersichtlich. Den Gemeinden oder auch *Schulbehörden* kommt die Aufgabe der strategischen Führung zu, wohingegen sich die *Schulleitung* auf die operativen Aufgaben konzentrieren soll.²⁶

3.2.2 Organisatorische Aspekte

Es soll hier nicht darum gehen grundsätzliche Formen der Organisation mit Bezug auf eine Schule zu diskutieren. Aber der Aspekt der Autonomie, mit welcher eine Schule sich selbst organisieren kann, ist für diese Arbeit relevant. Das klassische Bild ist so, dass die Schule einen Vorschlag machen kann, die Entscheidung aber auf Gemeinde-Ebene getroffen wird.²⁷

Soll nun eine Reform mit den Zielen des NPM stattfinden, dann muss auch der Schule im Bereich der Organisation eine gewisse *Entscheidungsautonomie* gewährt werden.

„Mit der Organisationsautonomie wird der Schule das Recht verliehen, sich nach eigenen Vorstellungen zu organisieren.“²⁸

Somit lässt sich den Bedürfnissen von *Individualität* und *Flexibilität* gerecht werden.

Dabei stellen sich zwei *Hauptfragen*:

- Wie hoch soll der Grad der Autonomie sein?
- Wie sieht die Entscheidungsfindung bzw. die Entscheidungsfestlegung und die Verantwortungen aus?

Hier setzt das Konzept der *geleiteten* Schule an. Geleitet heisst, dass der Schule eine Person oder ein Gremium vorsteht, die (oder das) die operativen Entscheidungen trifft und verantwortet. Für dieses Modell wird davon ausgegangen,

²⁵ Vgl. Dubs, 2000, 129

²⁶ Vgl. Dubs, 1996, 26. Buschor, 1997b, 30 und etwas differenzierter Schedler, 2000, 52

²⁷ Als typisches Beispiel gilt hier die Anstellung von Lehrkräften, die durch die Gemeinde gewählt werden.

²⁸ Dubs, 1996, 13

dass die Entscheidung von einer Person getragen wird, dem Schulleiter.²⁹ Als *Führungsstil* wird von Dubs das sogenannte *Leadership* vorgeschlagen, welches sich an folgenden Kriterien orientiert:

- Ideen der Lehrkräfte auffangen und Voraussetzungen für Entwicklung und Verwirklichung schaffen.
- Probleme erkennen und im Schulleitbild gemeinsam lösen.
- Laufenden Fortentwicklung der Schule zur Zufriedenheit der Beteiligten.
- Administrative Aufgaben in organisatorischer und administrativer Struktur effektiv erledigen.
- Führung übernehmen wenn sich notwendige Entscheidungen verzögern, bzw. Probleme nicht gelöst werden.³⁰

Um Missverständnissen und Problemen bei den Kompetenzen und Verantwortungen vorzubeugen, schlägt Dubs vor, dass jede Schule verpflichtet wird, ein *Führungshandbuch* zu entwerfen in dem diese Aspekte geregelt sind.³¹

3.2.3 Pädagogische Aspekte

Bei den pädagogischen Aspekten geht es wiederum nicht darum zu klären wie ein Lehrplan auszusehen hat, sondern was ein gewisser Grad an Autonomie in der *Gestaltung des Lehrplanes* einer Schule bringen kann. Dubs spricht auch von *Freiräumen* für die Gestaltung.³² Aus Gründen der Kompatibilität zwischen den einzelnen Schulen und Stufen ist aber ein *Minimallehrplan* – als Rahmen – durchaus erwünschenswert. Daraus resultiert ein Lehrplan, welcher bis zu einem gewissen Prozentsatz frei von jeder Schule ausgestaltbar ist.³³ Als Beispiel kann man sich vorstellen, dass eine Primarschule in einem Wohngebiet mit einem hohen Anteil an nichtdeutschsprachigen Kindern, (eventuell) zu Lasten anderer Fächer einen Schwerpunkt auf Deutsch legt. Somit aber den Bedürfnissen, oder besser den Bildungsständen der Kinder gerecht zu werden, damit bei einem Schulübertritt eine gewisse Gleichheit besteht.

²⁹ Für eine eingängige Diskussion über die verschiedenen Arten der Entscheidungsfindung sei auf Dubs verwiesen (Dubs, 1996 21 ff)

³⁰ Vgl. Dubs, 1996, 25

³¹ Vgl. Dubs, 1996, 13

Zudem hat es den Vorteil, dass man sich mit der Problematik auseinander setzen muss und sich somit der wichtigsten Punkte bewusst wird. Dies liefert einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Akzeptanz bei der Einführung eines solchen neuen Modells.

³² Dubs, 1996, 14

³³ Vgl. Dubs, 1996, 14

3.3 Bewertungskriterien

Ein Ziel dieser Arbeit ist es zu *Vergleichen*, welche Ansätze aus den Modellen konkret ins Gesetz eingeflossen sind.

- Finanzaspekte (Finanzausgleich, Finanzautonomie, existiert ein Leistungsauftrag, Globalbudget?)
- Organisatorische Aspekte (v.a. Schulleitung)
- Pädagogische Aspekte (v.a. Lehrplanautonomie)

4 Ausgestaltung des neuen Schulsystems

Der Kanton Appenzell-Ausserrhoden hat am 24.09.2000 ein neues Schulgesetz verabschiedet. Dazu kommen (später) noch ein paar Verordnungen und andere Gesetze. Im folgenden Teil soll es nun darum gehen, zuerst eine *Bestandesaufnahme* zu machen – was hat sich geändert? – und dann dies auf *Aspekte* des NPM hin zu untersuchen.

Grundsätzlich ist zu sagen, dass beim Schulgesetz im Kanton Appenzell-Ausserrhoden alle Schulen, *unabhängig* der Trägerschaft, geregelt werden. Dies sowohl in der alten als auch in der neuen Fassung der Gesetze. Grob gesagt werden unter Schule folgende Kategorien verstanden:

- Kindergarten
- Primarschule
- Sekundarstufe I + II (Gymnasium)
- Tertiärstufe (Fachhochschulen, Universitäten)

Die *hauptsächlich* betroffenen Bereiche der Schulreform im Kanton AR sind der Kindergarten, die Primarschule und die Sekundarstufe I, welche die als Volksschule zusammengefasst sind. Zusätzlich auch noch die Sekundarstufe II.

4.1 Finanzaspekte

Wie sich in Kapitel 3.2.1 gezeigt hat, lassen sich Finanzausgleich und Finanzautonomie nicht einfach voneinander trennen. Folglich werden sie in den folgenden Abschnitten *gemeinsam* behandelt werden.

4.1.1 Ausgestaltung bisheriges Gesetz

Das bisherige Schulgesetz sah vor, dass jede Gemeinde (Träger) einen pauschalen *Zuschuss* bekam. Zu unterschieden sind hier *bauliche* Aufwendungen und *wiederkehrende* Aufwendungen.

Folgende Tabelle schlüsselt die wichtigsten Kosten und die Regelung dazu auf.

Art	Kostenträger	Zuschuss Kanton	Artikel
Bauliche Aufwendungen	Schulträger (Gemeinde)	10%	Art. 51, SGa ³⁴
Wiederkehrende Aufwendungen			
Betriebskosten	Schulträger	Keinen	Art. 55, SGa
Lehrerbesoldungen	Schulträger	40% der Minimalbesoldung	Art. 56 SGa
Lehrmittel	Kanton	Keinen	Artikel 55, SGa

Tabelle 4-1: Übersicht Kosten –Träger – Zuschuss – gesetzliche Verankerung (alt)

Diese pauschale Verrechnungsart war absolut *input-orientiert*. Es herrscht die klassische Sichtweise vor.

4.1.2 Ausgestaltung Finanzen neues Gesetz

Der Kanton als Geldgeber war mit der alten Regelung nicht mehr zufrieden. Man sah sich nach einer neuen Form von Finanzierung um und hat schlussendlich von einer Pauschalfinanzierung auf eine *Pro-Kopf-Finanzierung* gewechselt. Das bedeutet, dass jede Gemeinde pro Schüler eine bestimmte Summe zugesprochen bekommt. In dieser Summe werden sowohl die baulichen als auch die wiederkehrenden Aufwendungen eingerechnet.

Die folgende Tabelle schlüsselt nun die wichtigsten Kosten nach dem neuen Gesetz auf.

Art	Kostenträger	Zuschuss Kanton	Artikel
Bauliche Aufwendungen	Schulträger (Gemeinde)	indirekt	Art. 45 Abs, 1 SG
Wiederkehrende Aufwendungen			
Betriebskosten	Schulträger	indirekt	Art. 45 Abs, 1 SG
Lehrerbesoldungen	Schulträger	indirekt	Art. 45 Abs, 1 SG
Lehrmittel	Schulträger	indirekt	Art. 45 Abs, 1 SG
Pro-Kopf-Zuschuss		2170.- (+70.-)	Art. 45 Abs, 2 SG Art. 44 Abs. 2 SV

Tabelle 4-2: Übersicht Kosten –Träger – Zuschuss – gesetzliche Verankerung (neu)

³⁴ Das alte Schulgesetz stammt vom 28.04.1981

Wie man aus der Tabelle 4-2 entnehmen kann beläuft sich der Beitrag pro Schüler auf 2170.- Franken – unabhängig von der Schulstufe – plus noch ein Zusatz von 70.- Franken wenn es sich um eine geleitete Schule³⁵ handelt.³⁶ Der Betrag wird den Gemeinden nach Anzahl der Schüler ausgeschüttet. Stichtag zur Erhebung der Anzahl Schüler ist jeweils der 1. Januar.³⁷

Bezüglich dem Grad der Autonomie ist festzustellen, dass die Schulen *kein* eigentliches Budget haben über das sie frei verfügen können. Nur bei der Kantonsschule wird von einem Globalbudget gesprochen, welcher auf Grund eines Businessplans genehmigt wird.³⁸

4.1.3 Erfahrungen aus der Praxis

Erfahrungen sind nur *begrenzt* gemacht worden. Die ersten Zahlungen vom Kanton an die Gemeinden werden dieses Jahr durchgeführt. Es wird die von Gesetz vorgesehene Summe überwiesen werden. Danach wird sich zeigen ob die Zahl angepasst werden muss oder nicht. Viel mehr gab der *Wechsel* vom Pauschaltransfer zu einem Pro-Kopf-System Anlass zur Diskussion. Speziell mit dem Hintergrund, dass *finanzschwache* Gemeinden unter Umständen die Schule nicht mehr adäquat finanzieren könnten. Der Kanton hält dem entgegen, dass die Finanzierung für den gesamten Kanton *neutral* sei. Natürlich könne es vorkommen, dass Gemeinden der Zuschuss nicht ausreicht die Kosten zu decken, dafür wird es aber auch Gemeinden geben, welche hier einen ‚Überschuss‘ erwirtschaften werden.

4.1.4 Vergleich zum Modell und Bewertung

Im Vergleich zum Modell werden bei der Schulreform im Kanton AR im finanzielle Bereich schon einige Punkte wieder aufgenommen. So zum Beispiel das *Globalbudget* für die *Kantonsschule* oder aber der generelle Aspekt, dass die *Trägerschaft* für die Volksschule bei den Gemeinden bleibt und somit der Aspekt der Gemeindeautonomie erhalten bleibt. Festzustellen ist aber auch, dass für die *Volksschulen* weder ein *Globalbudget*, noch ein damit verbundener *Leistungsauftrag* vorgesehen ist. Der Aspekt der *Autonomie* für die Volksschule wird in diesem

³⁵ Worum es sich bei der geleiteten Schule wurde in Kapitel 3.2.2 beschrieben. Der konkrete Fall wird in Kapitel 4.2.2 erläutert.

³⁶ Es werden noch Ausnahmen gemacht, so zum Beispiel ein Beitrag für fremdsprachige Lernende oder Beiträge an die Musikschulen. Diese sind aber für die Implikationen nicht weiter relevant.

³⁷ Angabe der Erziehungsdirektion

³⁸ Art. 13 Abs. 7 SV

Sinne überhaupt nicht berücksichtigt. Die Schulleitung kann über die Verwendung der Gelder nicht selbst entscheiden, was zur Folge hat, dass die Schulkommission bzw. die Gemeinde in diesem Bereich *nicht* entlastet wird. Allerdings sind zur Zeit erste Bestrebungen im Gang auf Gemeindeebene eine *Vereinheitlichung der Kontenpläne* zu diskutieren. Dies würde dann eine (notwendige) Grundlage bilden um ein Globalbudget-System einführen zu können.³⁹

Fazit ist, dass durchaus Ansätze von NPM im neuen Gesetz aufgenommen werden, eine konsequente Umsetzung auf allen Ebenen noch nicht stattfindet.

4.2 Organisatorische Aspekte

Im folgenden soll untersucht werden wie sich die organisatorischen Aspekte verändert haben. Wer macht *Vorschläge*, wer trifft *Entscheidungen*? Schwerpunkt ist der Aspekt der *geleiteten Schule*.

4.2.1 Ausgestaltung bisheriges Gesetz

Wie schon in Kapitel 3 festgestellt ist der Träger der Schulen, mit Ausnahme der Kantonsschulen, die Gemeinde selbst. Somit stellt sich folgende Frage:

Wer führt die Schule (trifft die Entscheidungen?)

Die Schulen werden von den *Gemeindeschulkommissionen* geführt.⁴⁰ Das heisst, dass die Schulen, vertreten durch einen Schulvorsteher zwar Anträge stellen konnten, doch die Entscheidung über den Antrag war der Schulkommission vorbehalten. Alternativ, wenn es keine Schulkommission gab, wurde ihre Aufgaben vom Gemeinderat wahrgenommen.⁴¹

³⁹ Vgl. Dubs, 1996, 17

⁴⁰ Vgl. Art. 61 Schulgesetz (alt)

⁴¹ Dies geht nicht direkt aus dem Gesetz hervor, doch hat es sich bei den Gesprächen gezeigt, dass nicht in jeder Gemeinde von AR eine Schulkommission eingerichtet ist. Dies lässt sich vermutlich durch die Grösse der Gemeinden erklären.

Als Beispiel ist hier die Einstellung einer Lehrkraft beschrieben.⁴²

Was?	Wer?
Erkennen des Bedarfs	Schule, Schulkommission
Stellenausschreibung	Schulkommission, Gemeinde
Eingang Bewerbungen	Schulkommission
Vorschlag einer geeigneten Person	Schulkommission
Entscheid über Anstellung der Person	Schulkommission (Gemeinde)
Formaler Vollzug der Anstellung	Gemeinderat

Tabelle 4-3: Schritte zur Einstellung einer Lehrkraft (bisher)

4.2.2 Ausgestaltung Organisation neues Gesetz

Analog zum vorigen Kapitel kann hier bei der Frage begonnen werden:

Wer führt die Schule (trifft die Entscheidungen?)

Neu im Schulgesetz vorgesehen ist die Einführung der *geleiteten* Schule. Dies hat zu Konsequenz, dass jeder Schule einzeln, oder Schulen im Verbund einen *Schulleiter* einsetzen müssen. Der Schulleiter soll die Schule im *operativen* Bereich führen. Darunter fallen die Bereiche der *pädagogischen, personellen, organisatorischen, finanziellen* und *administrativen* Führung. Zusätzlich noch die Überprüfung des Berufsauftrags der Lehrenden.⁴³ Dieser Schulleiter ist wiederum der Gemeinde, bzw. der Schulkommission unterstellt. Dem *Träger*, -- also der Gemeinde – kommt somit eine *strategische* Aufgabe zu.⁴⁴

Wieder die Illustration am Beispiel der Einstellung einer Lehrkraft.

Was?	Wer?
Erkennen des Bedarfs	Schulleitung, Schulkommission
Stellenausschreibung	Schulsekretariat
Eingang Bewerbungen	Schulsekretariat
Vorschlag einer geeigneten Person	Gremium (Schulleiter, 1 Mitglied Schulkommission, 1 Schulvertreter, Schulsekretärin)
Entscheid über Anstellung der Person	Schulkommission (Gemeinde)
Formaler Vollzug der Anstellung	Schulleitung und Gemeinde

Tabelle 4-4: Schritte zur Einstellung einer Lehrkraft (neu)

Der *wesentliche* Unterschied zum früheren Vorgehen liegt vor allem im Bereich der *Selektion*. Hier wurden die *Kompetenzen* klar von der Gemeinde oder

⁴² Das Beispiel kann nicht alle Gegebenheit im Kanton wiedergeben. Es geht um die Darstellung der Verschiebung von Kompetenzen weg von der Gemeinde hin zur Schulleitung. Dafür ist diese Darstellung genügend genau.

⁴³ Art. 35 Abs. 3 SG, insbesondere auch Art. 33 Abs. 1 SV

⁴⁴ Art. 35 Abs. 2 und 3. Vergleiche auch Buschor, 1997b, 30

Schulkommission an den Schulleiter *abgegeben*, was im Sinne der Übertragung von operativer Tätigkeit ist.

4.2.3 Erfahrungen aus der Praxis

Alle Interviewpartner haben sich in diesem Bereich einstimmig geäußert, dass die Einführung der geleiteten Schule für alle Beteiligten eine Entlastung von operativen Tätigkeiten ist. Vor allem für die Lehrerschaft und die Schulkommission – und deren Präsident – bedeutet es eine enorme Reduktion der administrativen Aufgaben die nun ein Schulleiter wahrnimmt.

4.2.4 Vergleich zum Modell und Bewertung

Das Modell schlägt vor eine geeignete Person als *Leader* einzusetzen um die operativen Aufgaben zu übernehmen. Genau dies macht das neue Schulgesetz im Kanton. Im Beispiel der Lehrereinstellung bleibt aber zu fragen, *warum* Lehrkräfte nicht konsequenterweise bei den Schulen angestellt werden, im Sinne davon, dass der *Schulleiter* nicht nur die Auswahl trifft, sondern den *Entscheid* über die Anstellung auch selbst *fällt* und *verantwortet*. Somit könnte er seiner operativen Verantwortung *gerecht* werden und die Schulkommission sich auf die Vorgabe von *Eignungsprofilen* beschränken.

Diesem Anliegen hält Criblez in einem (leidenschaftlichen) Aufsatz entgegen, dass eine Wahl direkt durch die Schule, einem *Verlust* der öffentlichen Legitimation für die gewählte Person, aber auch eine *Verringerung* der Akzeptanz der Schule selbst zur Folge hat.⁴⁵ Er folgert im Bezug auf die *Trennung* von strategischen und operativen Aufgaben folgendes:

„Werden Entscheidungskompetenzen im Bildungssystem im Sinne einer klaren Trennung von strategischer und operativer Entscheidungsebene vom Parlament und Regierung in die entsprechenden Verwaltungseinheiten delegiert, verlieren die dort gefällten Entscheide an demokratischer Legitimation. Die Folge ist: Die Verwaltung wird noch unglaublicher. Ähnliches lässt sich für die einzelnen Schulen feststellen: Werden Entscheidungskompetenzen von den demokratisch legitimierten Institutionen (...) an die Schulen delegiert, ist damit eine Einbusse an öffentlicher Legitimation verbunden.“⁴⁶

⁴⁵ Vgl. Criblez, 1996, 12

⁴⁶ Criblez, 1996, 16

In den Gesprächen stellte sich heraus, dass das Erziehungsdepartement sich ein Vorgehen entsprechend dem Modell – Der Schulleiter stellt Lehrkräfte ein – durchaus vorstellen kann. Hingegen der Schulpräsident die Vorteile des jetzigen Systems (nach neuem Schulgesetz) hervorhob, indem er dem Schulleiter bei personellen Auseinandersetzungen den Rücken frei halten und dieser sich somit besser auf seine operativen Aufgaben konzentrieren könne.

Insgesamt muss sich das Milizsystem und somit die Schulkommission die Frage gefallen lassen, inwieweit sie kompetent ist eine Personalentscheidung zu treffen. Im konkreten Fall versucht die Schulkommission den Kompromiss einzugehen, in dem sie der Schulleitung (und einem Gremium) die Selektion der Person überlässt und nur noch formal die Auswahl bestätigt.

An diesem Beispiel lässt sich zeigen, dass das *Verständnis* von dem was strategische und was operative Aufgaben sind durchaus *unterschiedlich* ist.

Trotzdem ist festzuhalten, dass es zu funktionieren scheint. Vielleicht begünstigen die überschaulichen Verhältnisse im Kanton dieses Verfahren, doch auch im Kanton Zürich ist eine solche Delegation der Aufgaben und damit eine Trennung der Aufgaben vorgesehen.⁴⁷

4.3 Pädagogische Aspekte

Dieser Abschnitt ist kurz gehalten, da sich alle Interviewten einig waren, dass zur Zeit keine konkreten Auswirkungen absehbar sind. Herausgegriffen wird der Aspekt der *Lehrpläne*.

4.3.1 Ausgestaltung bisheriges Gesetz

Die Lehrpläne wurden von der *Landesschulkommission* erstellt und waren für alle Schulen *verbindlich*.⁴⁸

4.3.2 Ausgestaltung Pädagogik neues Gesetz

In Artikel 36, Absatz 1 des neuen Schulgesetzes wird dem Regierungsrat der Auftrag gegeben die Lehrpläne so zu gestalten, dass die *Bildungsziele* erreicht werden können. Wiederum sind die Lehrpläne für alle Schulen *verbindlich*.

⁴⁷ Vgl. Buschor, 1997a, 6

⁴⁸ Art. 16 SGa

4.3.3 Erfahrungen aus der Praxis

Dass die Lehrpläne neu vom Regierungsrat kommen ist nicht besonders erwähnt worden. Auf die Frage hin, wie es denn mit der Autonomie in der konkreten Ausgestaltung aussieht, antworteten der Schulpräsident und der Lehrpräsident sinngemäss gleich. Nämlich, dass, vor allem in den Volksschulen *genug* Freiraum zur *Ausgestaltung* bestanden habe und auch beim neuen Gesetz besteht. Daher brauche es *keine* speziell verankerte Regelung.

4.3.4 Vergleich zum Modell und Bewertung

Das Modell schlägt vor entsprechende Freiräume zu definieren, in denen eine Schule individuell auf sein Umfeld den Lehrplan anpassen kann. Wenn man dies nun mit den Erfahrungen von oben vergleicht, dann drängt sich der Schluss auf, dass die Forderung im *Modell* davon ausgeht, dass bisher *stark strukturierte* Lehrpläne vorgeherrscht haben. Umgekehrt ist auch das Fehlen einer solchen Regelung im Kanton AR erklärbar, wenn die Freiräume schon da waren, dann besteht auch kein Bedürfnis danach und sie müssen nicht in Gesetzen verankert werden. Dies zeigt auch auf wie bei der Formulierung des neuen Gesetzes vorgegangen sein muss. Mehr dazu in der abschliessenden Bewertung in Kapitel 5.

5 Abschliessende Bewertung und Ausblick

Das neue Schulgesetz im Kanton AR nimmt tatsächlich Elemente aus dem NPM auf und versucht so die Schulen an die veränderte Umwelt anzupassen. Nicht nur, dass Aspekte der *Autonomie* aufgegriffen werden, sondern auch, dass Elemente wie *Qualitätsüberprüfung* und die *Lehrerqualifikation*⁴⁹ schon Eingang in das Gesetz gefunden haben. Die Interviewten haben jeweils direkt oder indirekt betont, dass es sich bei diesem Gesetz um einen *Kompromiss* handle, auf dem es sich gut aufbauen und weiterentwickeln lasse.

An diesem Punkt ist nun einzusetzen. Das Verfahren wie die Reform in Gang gesetzt wurde ist nicht speziell untersucht worden. Doch hat es den Anschein, als ob hier *kein* besonders *strukturiertes* Vorgehen gewählt worden ist. Der Vertreter der Erziehungsdirektion hat diese Vermutung soweit auch bestätigt. Die jetzige Ausgestaltung des Gesetzes und die Gespräche legen den Schluss nahe, dass nach keinem eigentlichen Konzept vorgegangen wurde, sondern eher nach dem Verfahren ‚*mal schauen was die anderen so machen und was wir davon gebrauchen können*‘. Die *Gefahr* bei solch unstrukturiertem Vorgehen besteht darin, dass gewisse Aspekte, wie in diesem Fall die Finanzkontrolle oder das Benchmarking, verloren gehen können.

Zudem besteht auch das Risiko, dass sich *Missverständnisse* oder *Interpretationsdifferenzen* ausbilden können. Als Beispiel kann hierfür die Unterscheidung zwischen strategischer und operativer Führung dienen. Alle drei Parteien verstehen unter der konkreten Ausgestaltung von strategischer und operativer Führung zum Teil unterschiedliche Dinge, wie dies bei der Kompetenz zur Einstellung von Lehrkräften illustriert wurde.

Auf der anderen Seite ist im Fall des Kantons Appenzell-Ausser rhoden die Frage berechtigt, ob ein Reformplan, wie er in Zürich umgesetzt wird, in seiner Formalität in AR nicht mit ‚Kanonen auf Spatzen‘ schiesst. In Anbetracht der Grösse des Kantons (20 Gemeinden) und der damit verbundenen Nähe zum Volk sind schon lange *schlanke* Strukturen in der Verwaltung der Fall. Anliegen aus dem Volk können so viel schneller Veränderungen auslösen bzw. in Veränderungsprozesse mit einfließen, wie dies zum Beispiel in Zürich oder anderen grossen Kantonen.

Damit die Reform weiter vorangetrieben werden kann braucht es in verschiedenen Bereichen *Konkretisierungen*, *Ergänzungen* und *Klärungen*.

⁴⁹ Vgl. Art. 40 SG

Folgende *Handlungsfelder* können aufgezeigt werden:

- Bilden eines einheitlichen Kontenrahmens
- Einführen einer Finanzkontrolle
- Einführen eines Benchmarkings
- Klären was strategische und was operative Führung im jeweiligen Bereich bedeutet.

Insgesamt ist die Reform im Kanton Appenzell-Ausserrhoden trotzdem positiv zu beurteilen.

Die besten Reformer, die die Welt
je gesehen hat, sind die,
die bei sich selbst anfangen.

(George Bernhard Shaw)

Literaturverzeichnis

- Bergmann, Andreas (2000): *Steuerung von Institutionen im Bildungswesen am Beispiel der Zürcher Kantonsschulen*. Dissertation Uni St. Gallen, St. Gallen.
- Buschor, Ernst (1997a): *Teilautonome Volksschulen – Entwicklungsrahmen*. Erziehungsdirektion des Kantons Zürich, Zürich.
- Buschor, Ernst (1997b): *New Public Management – Probleme bei der Umsetzung am Beispiel des Kantons Zürich*. In: Mitterlehner, Reinhold, Kryer, Alfred (Hrsg.) (1997): *New Public Management – Effizientes Verwaltungsmanagement zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Österreich*. Österreichischer Wirtschaftsverlag, Wien.
- Buschor, Ernst, Mäder, Hans, Schedler, Kuno (1996): *Entwicklungen im Finanzausgleich – eine Einleitung –*. In: Mäder, Hans, Schedler, Kuno (Hrsg.) (1996): *Perspektiven des Finanzausgleichs in der Schweiz*. Haupt, Bern, Stuttgart, Wien.
- Criblez, Lucien (1996): *Schulreform durch New Public Management?* In: Schweizer Schule 11/1996, Reinhardt, Basel.
- Dubs, Rolf (2001): *Ökonomische Aspekte in der Bildungspolitik*. In: *Schule im Umbruch*. Erziehungsdepartement des Kanton St. Gallen (Hrsg.), St. Gallen.
- Dubs, Rolf (2000): *Finanzautonomie, Globalhaushalt und Globalbudget an Schulen*. In: Schweizerische Gesellschaft für Kaufmännisches Bildungswesen, 94. Jahrgang, Heft 4, Basel
- Dubs, Rolf (1996): *Schule, Schulentwicklung und Public Management*. Institut für Wirtschaftspädagogik Universität St. Gallen, St. Gallen. Erstmals erschienen in : Schweizerische Zeitschrift für Kaufmännisches Bildungswesen, 90. Jahrgang, Heft 3, Basel 1996

Lamnek, Siegfried (1989): *Qualitative Sozialforschung, Band2 – Methoden und Techniken*. Psychologie Verlags Union, München.

Schedler, Kuno, Proeller, Isabella (2000): *New Public Management*. Haupt, Bern; Stuttgart, Wien.

Wieser, Peter (2001): *Fachhochschulentwicklung am Beispiel des Aufbaus der Fachhochschule Ostschweiz*. In: *Schule im Umbruch*. Erziehungsdepartement des Kanton St. Gallen (Hrsg.), St. Gallen.

Rechtsquellen

Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, vom 18. April 1999

Schulgesetz vom 26. April 1981 (SGa)

Schulgesetz vom 24. September 2000 (SG)

Schulverordnung vom 7. Dezember 1981 (SVa)

Schulverordnung vom 26 März 2001 (SV)

Anhang A: Interviewverzeichnis

Name	Funktion	Perspektive	Datum, Ort
Naef, Hans	Präsident Lehrerverein	Lehrer	11.05.2001, Speicher
Urech, Michael	Sekretär des Erziehungs- departements Kanton AR	Kanton (Staat)	28.05.2001, Herisau
Weibel, Lukas	Schulpräsident Speicher	Gemeinde (Träger)	29.05.2001, Speicher

Anhang B: Gesprächsleitfaden

Situation

- Im Arbeitsumfeld
- Dauer 1 Stunde
- problemzentriertes Interview

Einführung

- Kurze Einleitung warum, welche Form gewählt.
- Vorstellen meiner selbst und des Arbeit (Zusammenhang).
- Ziel meines Interviews ist:
- Hypothesen überprüfen
- Sachverhalte klären
- Einblick in die Perspektive der interviewten Person, bzw. Anspruchsgruppe
- Fragestellung erläutern

Umfeld des Interviewten

- Arbeitsumfeld
- Privates Umfeld

Finanzausgleichsaspekte

- Wie beurteilen Sie den Wechsel auf dieses neue Gesetz mit Bezug auf die finanzielle Perspektive?
- Ist das setzen von Klassenbandbreiten sinnvoll? Wenn nein, was wäre sinnvoll?
- Aspekt, dass die Gemeinde das Geld verteilt, also auch zuständig ist für die Schulen?
- Kann eine Schule autonom entscheiden wie Ausgaben getätigt werden?

Wie hoch sind die Aufwendungen für Bildung im Appenzell?

Vergleich mit sonstigen Aufwendungen

Aspekt des Finanzausgleichs, wer leistet wem was?

Was wird allgemein unter Finanzausgleich verstanden?

Welche Spielarten gibt es davon?

Wo setzt NPM an?

Ausgestaltung eines NPM Konzepts

Finanzautonomie (Dubs)

Wie beurteilen Sie den Wechsel von der alten Finanzierungsart auf die neue?

Für Ihre Schule, für Ihre Gemeinde?

Organisatorische Konsequenzen

- Gab es bis anhin nicht generell einen Rektor für eine Schule (bisherige Situation)?
- Was ist die Aufgabe der Schulleitung?
- Warum wurde neu eine Schulleitung vorgesehen?
- Wie sind die Erfahrungen mit dem System des Schulleiters (wo schon eingeführt)?
- Wer macht die Lehrpläne?
- Wer macht die Stundenpläne?
- Autonomiebestrebungen als eine Entwicklungsmöglichkeit?
- Entlohnung der Lehrerschaft, warum ist das ein Thema in AR?
- Sind wegen des Lohnes Lehrkräfte abgewandert?
- Residenzpflicht für Lehrkräfte?
- Ist die Gemeinde (Kommission) kompetent, organisatorische und pädagogische Fragen zufrieden stellend zu lösen?

- Was ist davon zu halten, wenn man die bisherigen Kompetenzen der Gemeinde zum Schulleiter, bzw. direkt zur Schule transferiert?
- Wie ist die Formulierung in der Verordnung zu verstehen? (Art. 33 Abs.1 SV)

Bei organisatorischen Konsequenzen ist auch nach personellen Konsequenzen zu fragen?

Einführung des Schulleiters

Wer sass in der Landesschulkommission, damit ein Vergleich zum neuen System mit dem Regierungsrat gemacht werden kann.

Warum ist die Verantwortung nur an die Gemeinde abgegeben worden?

Sind die Gemeinden überhaupt kompetent?

Wie kann man ein Schulsystem organisieren?

Künftige Ausgestaltung des Schulwesens

Aspekte gemäss Dubs

Keypoints

Pädagogische Konsequenzen

- Was bringt eine Neugestaltung dem pädagogischen Inhalt?
- Hat die Qualitätssicherung wieder Rückwirkung auf die finanziellen Aspekte?
- Unterrichtsgestaltung (Blockzeiten, Tagesschule)?
- Haben Schulen im AR überhaupt die Vorraussetzung für Tagesschulen?
- Förderung?
- Bildungsniveau, sind Auswirkungen abschätzbar?

Abschluss

- Ist bis jetzt ein Aspekt nicht erfragt worden, wo Ihrer Ansicht nach besonders wichtig ist?
- Was ist für Sie die grösste Veränderung aus pädagogischer, organisatorischer Sicht?