

Habilitationsvorträge

EVELINE WITTMANN

„Wer kontrolliert die Kontrolleure? Eine institutionenökonomische Analyse zur Schulinspektion“

KURZFASSUNG: Eine Zielsetzung von Politik und höherer Schulbürokratie bei der Inspektion von Einzelschulen ist, sachliche Informationen zur Qualität von Schule und Schulentwicklung zu erhalten und zum Zweck der politischen Steuerung im Sinne der Einleitung von Verbesserungen zu verwenden. Der Beitrag diskutiert dieses Vorhaben auf der Basis institutionenökonomischer Argumente. Er geht von der Annahme aus, dass es sich bei Schulinspektion konzeptuell um eine Form der Kontrolle handelt, die im Rahmen New Public Management orientierten Reform des öffentlichen Sektors eingeführt wird. Die dieser Reformbewegung zugrunde liegenden institutionenökonomischen Überlegungen der Principal Agent Theory heben eigennutzmaximierendes und opportunistisches Verhalten bürokratischer Akteure hervor, das für die öffentliche Hand Folgekosten induziert. Die Einrichtung der Schulinspektion selbst bietet breite Ansatzpunkte für solches Verhalten. In der Logik dieses Ansatzes bedürfte die Schulinspektion demzufolge selbst der Kontrolle. Allerdings sprechen transaktionskostenökonomische Überlegungen dafür, von der Kontrollierbarkeitsannahme verstärkt abzurücken.

ABSTRACT: School inspection is being implemented based on the assumption that it leads to matter-of-fact information on the quality of schools and school development. It could be used to monitor schools and enhance school improvement. In this article, this assumption is discussed using arguments from institutional economics. It conceptualizes school inspection as a form of control introduced in the course of New Public Management oriented public sector reform. This reform movement draws from institutional economics, particularly principal agent theory, emphasizing self interest and opportunistic activity of bureaucratic actors. Following the logic of this approach, school inspection itself should be submitted to control. However, assumptions from transaction cost economics suggest giving up on the assumption that schools can be efficiently controlled.

1. Einleitung

Zieht man exemplarisch Aussagen der nordrhein-westfälischen Schulministerin Barbara Sommer heran, dann lässt sich der Wirkmechanismus der Schulinspektion wie folgt beschreiben: „Auch für Schulen ist es wichtig, ihre derzeitigen Schulentwicklungsprozesse aus externer Sicht zu kennen und in Hinblick auf Qualitätssicherung zu überprüfen. So ist es Anliegen und Aufgabe der Qualitätsanalyse, den Schulen ihre bestehenden Schulentwicklungsprozesse daten- und leitfadengestützt zu spiegeln und dieses Wissen allen Beteiligten als Entscheidungshilfe zur Verfügung zu stellen. Erfolgreiches Arbeiten gründet vor allem in der Sicherheit, die richtige Entscheidung getroffen zu haben. Die Qualitätsanalyse schafft eine solche Sicherheit, denn aus ihr resultieren Entscheidungen, die nachweisbar begründet sind“ (Schulministerium Nordrhein-Westfalen 2008; ähnlich z.B. Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport des Landes Berlin 2006, S. 7).¹ Folgt man der Ministerin, kann Schulinspektion

1 Zitat von Mai 2006

demzufolge als weitgehend objektivierte Datensammlung zur expertengestützten Selbststeuerung der Einzelschule verstanden werden.

Das Thema dieses Beitrags impliziert demgegenüber die folgende Annahme: Es handelt sich bei Schulinspektion primär um eine Form der Kontrolle, der Überwachung schulischer Akteure. Sie ist auf die Ebene der Einzelschule bezogen, und sie ist personifizierbar, d.h. an Akteurshandeln gebunden. Sie ist also durch Entscheidungen und Kalkulationen der Akteure der Schulinspektion beeinflusst. Dies schließt, ökonomisch betrachtet, eigennutzmaximierendes Handeln ein (Pirker 2000, S. 68). Merkmal der Architektur von Schulinspektion ist hierbei eine gewisse Unklarheit nicht nur ihrer Zielsetzung, sondern auch ihrer Struktur. Dies gibt Raum für opportunistisches Handeln, welches selbst Kosten erzeugt. Hieran schließt sich die Vermutung an, dass diejenigen, die diese Kontrolle ausüben, der inneren Logik von Schulinspektion zufolge selbst der Überwachung bedürfen könnten. Die Frage ist also, wie sich eine solche Kontrolle der Schulinspektion aus theoretischer Sicht begründen lässt, und wie sie unter der Maßgabe, Schulqualität zu verbessern, zu organisieren wäre.

Die Überlegungen dieses Beitrags sind an der wirtschaftswissenschaftlichen Bürokratiekritik orientiert. Es wird zunächst auf theoretische Überlegungen eingegangen, die im Rahmen eines mit dem Begriff „New Public Management“ (NPM) bezeichneten Paradigmenwechsels in der Organisation öffentlicher Verwaltungseinrichtungen – hin zu verstärkter Output- und Anreizorientierung – auch die Einführung von Schulinspektion in Deutschland mitbedingen.

Danach werden institutionenökonomische Ansätze thematisiert. Hierbei wird die Fragestellung verfolgt, wie sich aus dieser Sicht die Implementation von Schulinspektion in Deutschland modellieren lässt. Diese Perspektive wird deshalb eingenommen, weil der Paradigmenwechsel in der öffentlichen Verwaltung implizit durch institutionenökonomische Erwägungen, vor allem solche der sogenannten Principal Agent Theory, bedingt ist. Abschließend wird diskutiert, welche Aussagen sich auf der Basis der präsentierten Ansätze zur Implementation von Schulinspektion ableiten lassen.

Zunächst wird die Konstruktion von Schulinspektion in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland vorgestellt; in diesem Zuge werden erste vorliegende empirische Befunde zur Implementation von Schulinspektion in Deutschland aufgearbeitet. Hervorgehoben werden solche Aspekte der Konstruktion von Schulinspektion, aus denen sich die Notwendigkeit einer Kontrolle nicht nur der Einzelschulen, sondern auch der Schulinspektion ergeben könnten.

2. Konstruktion von Schulinspektion in Deutschland

2.1 Organisatorische Anbindung und personelle Zusammensetzung

Der Begriff der „Schulinspektion“ bezieht sich auf „Verfahren der ‚Inaugenscheinnahme‘ einzelner Schulen“ (MARITZEN 2006, S. 7). Daneben wird er auch für die Einrichtung verwendet, die diese Inspektion durchführt. Diese Form der externen Kontrolle bildet neben der Erweiterung einzelschulischer Verantwortung sowie Schulprogrammen und schulinterner Evaluation das zentrale Element jüngerer Schulreformen. Hinzu treten andere Formen der externen Evaluation, wie zentrale Lernstandserhebungen (s. Abbildung 1; s. auch VAN BUER/KÖLLER (im Erscheinen)).

Deutschland reiht sich mit der bundesweiten Einführung von Schulinspektion in einen Trend ein, wie er in zahlreichen anderen Ländern zu finden ist, z.B. im

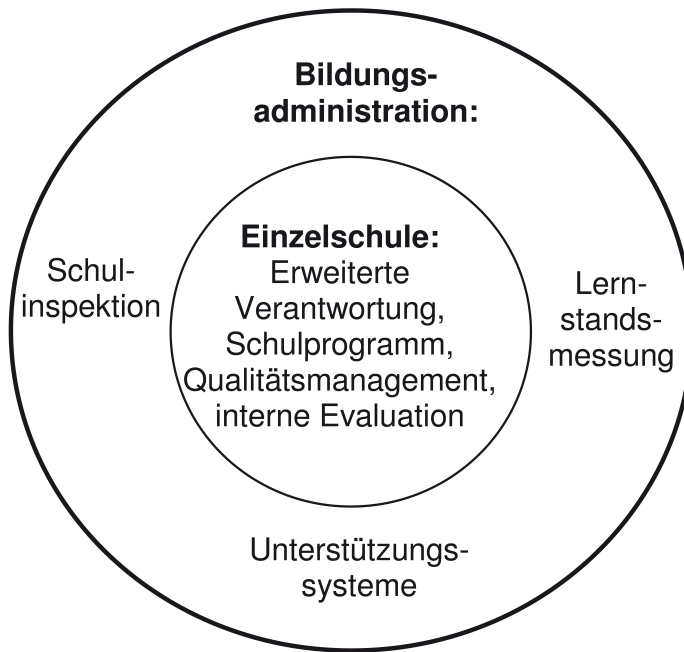


Abbildung 1: Einbettung von Schulinspektion

angelsächsischen Raum und Skandinavien, aber auch in Nachbarländern wie den Niederlanden und der Schweiz (BÖTTCHER/KOTTHOFF 2007a, S. 11).

Die folgende Darstellung der Konstruktion von Schulinspektion in ausgewählten deutschen Bundesländern bezieht sich im Wesentlichen auf eine im Jahre 2007 erschienene Untersuchung, die synoptische Darstellung von Schulinspektion in Deutschland bei Bos u. a. (2007, S. 244 f.). Wie Schulinspektion in den Bundesländern organisatorisch eingetaktet ist, ist exemplarisch in Tabelle 1 dargestellt; die Auswahl der Bundesländer folgt hierbei der Zielstellung, die Bandbreite der Organisationsformen von Schulinspektion in Deutschland wiederzugeben.

Die Darstellung verdeutlicht: Die organisatorische Anbindung von Schulinspektion rangiert

- von der Integration in die obere Schulbehörde
- über das betreffende Landesinstitut
- bis hin zur eigenständigen Organisation in Form eines Instituts für Qualitätsentwicklung.

Innerhalb der klassischen Kulturbürokratie kann die Anbindung auf Landesebene oder aber auch auf der Ebene von Bezirksregierungen erfolgen. Das hauptamtliche Personal der Schulinspektion variiert

- von Referenten des Landesinstituts für Schule
- über Mitglieder der Schulaufsicht und der Schulleitungen
- über Lehrkräfte
- bis hin zu Wissenschaftlern.

Tabelle 1: Organisation von Schulinspektion in ausgewählten deutschen Bundesländern (angelehnt an Bos u.a. 2007, S. 244 f.; teilweise modifiziert auf der Basis eigener Recherchen)

	Baden- Württemberg	Berlin	Hessen	Nieder- sachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland-Pfalz
Institutionalisierungsform der Schulinspektion	Landesinstitut für Schulentwicklung	Stabsstelle der Senatsverwaltung	Institut für Qualitätsentwicklung (IQ)	Eigene Behörde, unabhängig von Schulaufsicht i.e.S.	Dezernate an den 5 Bezirksregierungen	Agentur als Organisationseinheit im Ministerium
Personelle Zusammensetzung	Referenten des Landesinstituts für Schulentwicklung, durch Schule benannter kritischer Freund ²	Gemischte Teams: Beamte der Schulaufsicht, Schulleiter, Lehrkräfte, ev. Wissenschaftler ³	Mitarbeiter des IQ (abgeordnete Lehrkräfte, ehemalige Mitglieder von Schulleitungen, Kultusverwaltung, Universität) ⁴	Schulinspektoren	Personen der Schulaufsicht	Evaluationsteams, z.T. inkl. Schulaufsichtsmitglieder, Externe

2 Landesbildungsserver Baden-Württemberg 2006, S. 6 ff.

3 Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport 2006, S. 7 f.

4 Hessisches Kultusministerium/Institut für Qualitätsentwicklung o.J., S. 7

Daneben kommen zum Teil ehrenamtliche Mitglieder zum Einsatz, zum Beispiel Elternvertreter (Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport 2006, 8). Das Ausmaß, in dem die Schulinspektion in die Schulaufsicht eingebunden ist, divergiert ebenfalls erheblich. Die Bandbreite reicht hier von der formalen Unabhängigkeit der Schulinspektion von der Schulaufsicht bis hin zur partiellen Personalunion von Schulaufsicht und Schulinspektion.

2.2 Verfahren

Im Folgenden wird das Vorgehen der Schulinspektion exemplarisch für das Bundesland Berlin erläutert. Die Darstellung dient dazu, beispielhaft Räume für „unkontrolliertes“ Handeln der Akteure der Schulinspektion aufzuzeigen.

Der Schulinspektion dient in den einzelnen Bundesländern in der Regel ein System von Qualitätsbereichen, -merkmalen und -kriterien als Referenzrahmen für die interne Schulevaluation und die Schulinspektion (Bos et al. 2007, S. 245, MARITZEN 2006, S. 10). Bos u.a. (2007, S. 250) weisen darauf hin, dass hier zwischen den Bundesländern durchaus unterschiedliche Akzentuierungen vorliegen. Etwa sei für Niedersachsen das Feld der Lehr-Lern-Kultur für das Inspektionshandeln eher stark besetzt, wohingegen Baden-Württemberg diesbezüglich auf eine intensive Inspektion weitgehend verzichte. Für Berlin werden sechs Qualitätsbereiche insgesamt 25 Qualitätsmerkmale zugeordnet (Tabelle 2). Diese werden anhand von insgesamt 73 Qualitätskriterien konkretisiert, für die wiederum jeweils mehrere Operationalisierungsvorschläge gemacht werden.

Verfahren der Schulinspektion für die Prüfung der Qualitätskriterien sind Fragebögen mit standardisierten Einschätzskalen, Dokumentenanalysen, Schulrundgänge, je 20-minütige Unterrichtsbeobachtungen bei ca. 70% der Lehrkräfte sowie je 90-minütige Interviews mit zwei Schulleitungsmitgliedern, Lehrern und Eltern⁵ (Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport des Landes Berlin 2006, S. 12 f.). Auf der Basis dieser Verfahren werden durch die Schulinspektoren Einschätzungen zu Einzelitems vorgenommen, die zu wesentlichen Teilen deckungsgleich mit den Operationalisierungsvorschlägen des Handlungsrahmens sind (ebd. 2006, S. 38 f.; Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung 2007a, 3 ff.).

Die Anfälligkeit dieses Verfahrens für Beeinflussungen durch die Schulinspektion soll im Folgenden anhand des Qualitätsmerkmals „Schülerunterstützung und -förderung im Leistungsprozess“ (Qualitätsmerkmal 2.4 aus dem Qualitätsbereich 2 – „Lehr- und Lernprozesse“) verdeutlicht werden.

Beispiel 1:

Das Merkmal wird unter anderem durch das Item „Schaffung von förderlichen Lern- und Arbeitsbedingungen“ (Qualitätskriterium 2.4.1) konkretisiert. Zur Operationalisierung dieses Kriteriums werden im „Handlungsrahmen Schulqualität“ die folgenden zwei Indikatoren genannt (Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung 2007a, S. 23):

- „Die Raumgestaltung, das Mobiliar und das Raumklima fördern konzentriertes Arbeiten.“

5 Demgegenüber ist eine Befragung der Schüler in diesem Bundesland nicht explizit vorgesehen.

Tabelle 2: Handlungsrahmen Schulqualität für Berlin: Qualitätsbereiche und Qualitätsmerkmale (Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung 2007a, 3)

1 Ergebnisse der Schule	2 Lehr- und Lernprozesse	3 Schulkultur	4 Schulmanagement	5 Lehrerprofessionalität und Personalentwicklung	6 Ziele und Strategien der Qualitätsentwicklung
1.1 Personale Kompetenzen	2.1 Schulinternes Curriculum	3.1 Soziales Klima in der Schule und in den Klassen	4.1 Schulleitungs- handeln und Schul- gemeinschaft	5.1 Zielgerichtete Personalentwicklung	6.1 Schulprogramm
1.2 Fachkompetenzen	2.2 Unterrichtsgestaltung/Lehrerhandeln im Unterricht	3.2 Gestaltung der Schule als Lebensraum	4.2 Schulleitungshandeln und Qualitätsmanagement	5.2 Arbeits- und Kommunikationskultur im Kollegium	6.2 Schulinterne Evaluation
1.3 Sozial- und Methodenkompetenzen	2.3 Leistungsanforderungen und Leistungsbewertungen	3.3 Beteiligung der Schülerinnen und Schüler und der Eltern	4.3 Verwaltungs- und Ressourcenmanagement	5.3 Personaleinsatz der Beschäftigten	6.3 Maßnahmen zum schulübergreifenden Vergleich
1.4 Schullaufbahn	2.4 Schülerunterstützung u. -förderung im Lernprozess	3.4 Kooperation mit gesellschaftlichen Partnern	4.4 Unterrichtsorganisation		6.4 Dokumentation und Umsetzungsplanung
1.5 Schulzufriedenheit und Schulumage	2.5 Schülerberatung und -betreuung				

- „In der Organisation des Schulalltags sind gesundheitsförderliche Aspekte berücksichtigt.“

In der Schulinspektion wird der Indikator der Raumgestaltung im Zuge eines Schulrundgangs mithilfe eines Einzelitems mit vier Antwortkategorien operationalisiert. Dieses Item entspricht im Wortlaut dem Indikator des „Handlungsrahmens Schulqualität“ (Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung 2007b, S. 25). Außerdem erfolgt im Zuge von Unterrichtsbeobachtungen eine Einschätzung des Einzelitems: „Die Raumgestaltung, das Mobiliar, das Raumklima sowie die Anordnung und Bereitstellung der Lehr- und Lernmaterialien fördern konzentriertes Arbeiten.“ (ebd.). Bezüglich des Indikators der Gesundheitsförderlichkeit wird im Rahmen einer Dokumentenanalyse das Vorliegen eines „Konzepts zur Gesundheits- und Bewegungsförderung“ geprüft.

Das Beispiel lässt erkennen: Neben einer eher arbiträren Wahl der für förderliche Lern- und Arbeitsbedingungen gewählten Indikatoren, die nicht an einem nachvollziehbaren, explizit ausgewiesenen oder zumindest erkennbaren Theoriekonzept orientiert sind, liegt eine hohe oberflächliche Manipulierbarkeit durch die inspizierte Schule vor, indem etwa einschlägige Dokumente bereitgestellt werden, die nicht notwendigerweise eine Verankerung im Unterrichtshandeln der Lehrer aufweisen. Einschätzungen sind subjektiven Maßstäben der Inspektoren unterworfen und erfüllen kaum die gängigen Zuverlässigkeitsstandards (z.B. LIENERT/RAATZ 1998). Darüber hinaus kann gerade für die räumlichen Bedingungen sowie das Mobiliar angenommen werden, dass diese zu deutlichen Teilen durch die Mittelausstattung der Schule bedingt sind, also nur begrenzt die durch die Einzelschule zu verantwortende Qualität betreffen.

Beispiel 2:

In Tabelle 3 ist dargestellt, wie weitere Indikatoren des Qualitätsmerkmals „Schülerunterstützung und -förderung im Leistungsprozess“ operationalisiert werden (Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung 2007b, S. 52f.).

Die Darstellung lässt erkennen: Standardisiert vorliegende Items werden zu erheblichen Teilen anhand des Vorliegens entsprechender Dokumente und außerdem durch eineinhalbstündige Schulleitungsinterviews sowie partiell durch Lehrerinterviews geprüft. Deutlich wird: Ein Merkmal, das semantisch eine Prüfung auf der Basis des beobachtbaren Förderverhaltens der Lehrer erwarten ließe, wird zu deutlichen Teilen auf der Basis subjektiver Einschätzungen hochrangiger Schulleitungsmitglieder bewertet, die nicht zuletzt gegebenenfalls selbst für Mängel zur Rechenschaft zu ziehen wären. Mit dem größten Teil der Items wird nicht die Qualität individueller Förderung beurteilt, sondern die Existenz schriftlicher Dokumente und formaler Planungen, d.h. bestenfalls organisatorischer Voraussetzungen einer individualisierten Förderung.

Eine vieldeutige, zum Teil arbiträre Struktur bzw. ihre zu großen Teilen unklare Architektur scheint mithin systemisches Merkmal der Schulinspektion auf der Verfahrensebene zu sein. Die Interpretationsspielräume sind groß, unter anderem weil Qualitätskriterien grob und wenig passgenau operationalisiert sowie häufig mehrdeutig interpretierbar sind.

Tabelle 3: Operationalisierung des Qualitätsmerkmals „Schülerunterstützung und -förderung im Leistungsprozess“ (Quelle: Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung 2007b, S. 52f.)

2.4 Schülerunterstützung und -förderung im Lernprozess											
Qualitätskriterien											
2.4.1 Schaffung von fördernden Lern- und Arbeitsbedingungen		Instrumente/ Methoden									
		FB	DA	RG	UB	ISL1	ISL2	IL	IS	IE	Wert
Indikatoren	1. Die Raumgestaltung, das Mobiliar und das Raumklima fördern konzentriertes Arbeiten.										
	2. In der Organisation des Schullalltags sind gesundheitsförderliche Aspekte berücksichtigt.										
2.4.2 Systematische Förderung von leistungsschwächeren und leistungstärkeren Schülerinnen und Schülern											
Indikatoren	1. Ein schuleigenes Konzept zur Förderung leistungsschwächerer und leistungstärkerer Schüler/innen ist vorhanden.										
	2. Es gibt individuelle Förder- bzw. Bildungspläne, die auf einer Diagnose beruhen.										
	3. In der Schule gibt es Lehrkräfte, die sich in den Bereichen Diagnostik und Entwicklung von Förder- bzw. Bildungsplänen qualifiziert haben.										
	4. Die Schule hat besondere Programme zur Förderung grundlegender Kompetenzen, insbesondere zur Lesekompetenz.										
2.4.3 Regelmäßige individuelle Lernstandsanalyse und Rückmeldung individueller Förderziele											
Indikatoren	1. Regelmäßige Lernstandsgespräche mit Schülerinnen und Schülern sowie Eltern (Elternsprechstunde) sind institutionalisiert.										
	2. Die Schule setzt das Instrument der Förder- und Bildungspläne adressatengerecht ein.										
	3. Es gibt schriftliche Vereinbarungen zwischen der Schule, den Eltern und den Schülerinnen und Schülern, die die gemeinsame Verantwortung für den Lernerfolg und Verabredungen zur Lernunterstützung beinhalten.										
2.4.4 Förderung von Schülerinnen und Schülern mit besonderen Interessen und Begabungen											
Indikatoren	1. Die Schule stimmt sich im Hinblick auf Fördermaßnahmen bei besonderen Begabungen mit Fachleuten (z. B. Schulpsychologie, Sonderpädagogik, Hochbegabtenforschung) sowie mit den Eltern ab.										
	2. Schüler/innen mit besonderen Begabungen erhalten entsprechende Lern- bzw. Unterrichtsangebote.										
2.4.5 Förderung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf											
Indikatoren	1. Die Schule hat ein Konzept zur Integration von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf.										
	2. Das Integrationskonzept ist schulspezifisch angemessen und stimmig.										
	3. Es gibt individuelle Förderpläne, die die behinderungsspezifischen Erfordernisse angemessen berücksichtigen.										
Bewertung der Qualitätskriterien		Instrumente/ Methoden					Zusammenfassende Bewertung der Qualitätskriterien				
++ trifft zu		FB	Fragebogen				A stark ausgeprägt				
+ trifft eher zu		DA	Dokumentenanalyse				B eher stark ausgeprägt				
- trifft eher nicht zu		RG	Schulrundgang				C eher schwach ausgeprägt				
-- trifft nicht zu		UB	Unterrichtsbeobachtung				D schwach ausgeprägt				
# keine Bewertung möglich		ISL1	Interview Schulleiter/in								
		ISL2	Interview stellv. SL, PädKo, Abtl. etc.								
		IL	Interview Lehrer/in								
		IS	Interview Schüler/innen								
		IE	Interview Eltern								

Zusammenfassend verdeutlicht die Darstellung zur Konstruktion der Schulinspektion:

1. Organisatorisch wird Schulinspektion in einem Großteil der Bundesländer nicht von einer eigenständigen, weitgehend unabhängigen Einrichtung durchgeführt. Möglicherweise ist dies Ausdruck beschränkter finanzieller Mittel, unter denen Schulinspektion implementiert wird: Es deutet sich an, dass Zusatzinvestitionen

nach Möglichkeit vermieden werden. Darüber hinaus sind, bei variierenden formalen Beziehungen, häufig personelle Beziehungen und Abhängigkeiten zwischen Schulaufsicht und Schulinspektion wahrscheinlich.

2. Nicht nur sind die Referenzrahmen für die Schulinspektion komplex, sondern sie beinhalten auch erhebliche Interpretationsspielräume. Neben der Beobachterabhängigkeit sind die Validität und Messgenauigkeit der für die Schulinspektion verwendeten Instrumente kritisch einzuschätzen. Außerdem unterstreicht die geringe Beteiligung speziell ausgebildeter Wissenschaftler Zweifel an der Güte der Messungen.

Im Folgenden wird zunächst auf die „impliziten“ verwaltungspolitischen Überlegungen eingegangen, die zu dem beschriebenen Typus von Reformen geführt haben. Danach wird begründet, weshalb es in der inneren Logik dieser Reformen läge, neben der Schule auch die Schulinspektion verstärkten Kontrollen zu unterziehen.

3. Bürokratische Schulorganisation und Verwaltungsreform in Orientierung am New Public Management

Politische Herrschaft unterliegt nach WEBER (1921/1980, S. 122) dem Zwang ihrer eigenen Legitimierung. Rationale Herrschaft als spezifisch moderne Form der Herrschaft basiere auf dem Glauben an die Legalität der herrschenden Ordnung und an das Anweisungsrecht der zur Herrschaft Berufenen. Bürokratische Verwaltungsorganisation ist Weber zufolge eine Form der legal-rationalen Sicherung von Herrschaft (ebd., S. 124). Für Massenverwaltungen sei sie unerlässlich: Die Alternative zur bürokratischen Verwaltung bestehe in Dilettantismus (ebd., S. 128).

Die öffentliche Schule wird in der Erziehungswissenschaft gemeinhin als eine Organisation verstanden, die – wenn auch mit Abstrichen (dazu KÖLLER 2007, S. 369) – bürokratische Merkmale aufweist (z.B. ROSENBUSCH 2007, S. 224f.; FEND 1981, S. 234 ff.). Im klassischen Bürokratiemodell wird dabei davon ausgegangen, dass Effektivität durch fachlich geschultes, mit eindeutiger formaler Kompetenz versehenes Personal erreicht werden kann. Die Koordination der Organisationsmitglieder erfolgt durch Hierarchie und Abgrenzung der Kompetenzbereiche.

Die ökonomische Bürokratietheorie, etwa von DOWNS (1967) und NISKANEN (1971, S. 36 ff.), geht demgegenüber von der Prämisse aus, dass die Verwaltung nicht bedingungslos den Vorgaben politischer Entscheidungsträger folgt. Neben den Erfordernissen ihrer Bürokration verhalten sich Organisationsmitglieder auch eigennutzmaximierend und nicht immer rational (SCHRÖTER/WOLLMANN 2005, S. 65).

Das Verwaltungsmodell des sogenannten „New Public Management“ (NPM) greift auf die wirtschaftswissenschaftliche Bürokratiekritik zurück (SCHRÖTER/WOLLMANN 2005, S. 65). In den 80er und 90er Jahren des 20. Jahrhunderts wurde dieses Modell weltweit als Alternative zum bürokratischen Organisationsmodell verstanden (ebd., S. 63). Wie die nachfolgenden Erläuterungen verdeutlichen werden, sind es die Grundzüge dieses Verwaltungsmodells, die sich in der Konstruktion der Schulinspektion widerspiegeln.

So setzt die neue Verwaltungslogik Anreiz- und Ergebnisorientierung an die Stelle von Verfahrens- und Inputorientierung. An die Stelle hierarchischer Regulierungen sollten demnach vertragsähnliche Verhältnisse treten – das sogenannte „Kontraktmanagement“, das nach Auffassung von LANE (2000, S. 147 ff.) das Kernelement

des New Public Management darstellt. Dies könne, so die Annahme des New Public Management, eine effektive und effiziente Ergebnissteuerung gewährleisten (SCHRÖTER/WOLLMANN 2005, S. 70). Mittels „Zielvereinbarungen“ und „Kontraktmanagement“ sollen dezentrale Organisationen, die mit erhöhter Gestaltungsautonomie versehen werden, an die Vorgaben der höheren Verwaltungsebenen und der Politik zurückgebunden werden.

Politik soll hierbei prononcierter als bislang langfristige Politikziele formulieren, während die Verwaltung das operative Tagesgeschäft absolviert. Politikziele sind gleichzeitig im Sinne operationalisierbarer und kontrollierbarer Qualitätsstandards zu formulieren (ebd., S. 70). Impliziert wird bei einer sinnvollen Umsetzung dieses Ansatzes nach SCHRÖTER/WOLLMANN (2005, S. 70f.), dass

- eine eindeutige Rollentrennung zwischen Politik und Verwaltung vorgenommen werde;
- dass Globalbudgetierung und eine Flexibilisierung des Haushaltsrechts eingeführt werden,
- ein Controlling stattfinde, das auch die weiter reichenden Wirkungen von Verwaltungshandeln auf Adressaten und das gesellschaftliche Umfeld in die Analyse einbezieht, sowie dass
- politische Mandatsträger in der Lage seien, Rückmeldungen zu kontrollieren und auf Fehlentwicklungen adäquat zu reagieren.

Als Folge der Implementierung von New Public Management in den öffentlichen Verwaltungen ist auch für Deutschland festzustellen, dass mit dem New Public Management neben hierarchische Vorgaben im Sinne des klassischen Bürokratiemodells zunehmend formalisierte Kontraktverhältnisse auf der Basis von Zielvereinbarungen treten (SCHRÖTER/WOLLMANN 2005, S. 72f.).⁶ Um staatliche Legitimität zu sichern, werden verstärkt Kontrollen zur Einhaltung der Verträge für erforderlich gehalten. Für das öffentliche Schulwesen schlägt sich diese Konstruktion insbesondere in der Kopplung von Befunden und Urteilen der externen Schulinspektion mit Zielvereinbarungen mit den Einzelschulen nieder (VAN BUEER/KÖLLER (im Erscheinen)).

Wesentliches Merkmal des New Public Management ist das Bestreben, öffentliche Verwaltungseinrichtungen an volks- und betriebswirtschaftlichen Konzepten orientiert zu reformieren (SCHRÖTER/WOLLMANN 2005, S. 63, S. 65 ff.). Zu den zentralen theoretischen Grundlagen des New Public Management gehören die Überlegungen der sogenannten Neuen Institutionenökonomik, vor allem die ihrem Ursprung nach Firmenbeziehungen thematisierende sogenannte Principal Agent Theory und die Transaktionskostenökonomik. Diese streben an, möglichst effiziente institutionelle Arrangements zu finden, um Austauschbeziehungen zu organisieren (ebd., S. 66; LANE 2000, S. 150).

Im Folgenden wird auf die institutionenökonomischen Grundlagen des Verwaltungsmodells des New Public Management und deren Implikationen für die Betrachtung der Schulorganisation genauer eingegangen.

6 Zur Überlagerung bürokratischer Mechanismen mit denen des New Public Management im Rahmen erweiterter schulischer Verantwortung legt die Verfasserin in WITTMANN (2007) genauere Analysen vor.

4. Organisationsökonomische Betrachtung

Institutionen definieren im Verständnis der Neuen Institutionenökonomik „über formale und informale Regeln die Menge und die Art erwünschter und sanktionsfrei möglicher Handlungen, und ihr Ziel sind Handlungsbeschränkungen“ (WIELAND 2000, S. 65; dazu auch WILLIAMSON 1996a, S. 4f.). Organisationen können als in hohem Maße formalisierte, über Organisationsziele definierte institutionelle Arrangements definiert werden (WIELAND 2000, S. 66). Betrachtet man die Schulorganisation aus institutionenökonomischer Perspektive, geht es um Probleme hierarchischer Kontrolle (WILLIAMSON 1993a, S. 50). Dabei wird von der universellen Existenz individuellen opportunistischen Verhaltens ausgegangen (WIELAND 2000, S. 36).

4.1 Principal Agent Theory

Die Principal Agent Theory versteht sich als kritische Weiterentwicklung der Property-Rights-Ökonomik oder auch „Theorie der Verfügungsrechte“. Verfügungsrechte (*property rights*) beziehen sich auf die Anrechte auf Verwendung, Koordination sowie Transfer von Ressourcen. Sie bestimmen, wer welche Ressourcen legitimerweise, wann, in welcher Weise und in welchem Maße nutzen kann (FURUBOTN/PEJOVICH 1974, S. 4).

Die Principal Agent Theory modelliert institutionelle Arrangements folgendermaßen: Ein Prinzipal delegiert Aufgaben und in diesem Zuge auch ihm gehörende Verfügungsrechte, z.B. finanzielle Mittel, an einen Agenten. Dies geschieht mittels eines „Vertrags“, wobei unter den Vertragsbegriff hier sowohl formale Verträge als auch Vereinbarungen mit informellem Charakter fallen. Das heißt, es wird die Autorität übertragen, im Namen des Prinzipals Entscheidungen zu treffen. Der Agent ist gehalten, die Interessen des Prinzipals zu vertreten. Hierfür erhält er eine Entlohnung. Zentral ist hierbei die Annahme, dass die Nutzenfunktionen⁷ von Prinzipal und Agenten nicht identisch, sondern konfliktär sind. Gleichzeitig besteht eine Informationsasymmetrie zwischen Prinzipal und Agenten dahingehend, dass nur der Agent weiß, in welchem Maße er sich wirklich für die ihm vom Prinzipal übertragene Aufgabe eingesetzt hat (JOST 2007, Sp. 786).

Die Kosten, die aus dem Versuch resultieren, dieses Problem zu beheben, werden als Agency-Kosten bezeichnet. Sie bestehen unter anderem aus Überwachungskosten des Prinzipals. Sie repräsentieren also die Anstrengungen des Prinzipals zur Verringerung des eigenen Informationsnachteils. Weitere Agenturkosten stellen die Signalisierungskosten der Agenten dar. Hiermit sind Anstrengungen des Agenten zur Verringerung von Informationsasymmetrien gemeint, also z.B. Kosten der Eigenwerbung. Solche Kosten können pekuniärer oder nichtpekuniärer Natur sein. In die Principal Agent Theory werden hierbei nicht nur intraorganisationale Relationen einbezogen, sondern alle einer Organisation möglichen Relationen (WIELAND 2000, S. 43).

7 Mit Nutzenfunktionen wird die Befriedigung gemessen, die der Konsum eines Gutes oder Güterbündels einem Konsumenten stiftet (z.B. ENDRES & MARTIENSEN 2007, S. 67), wobei den Annahmen der Neuen Institutionenökonomik entsprechend Güter sowohl materieller als auch immaterieller Natur sein können (JOST 2007, Sp. 783).

Überträgt man diese Überlegungen auf die Konstruktion von Schulinspektion, lässt sich diese typologisch modellieren wie in Abbildung 2 dargestellt.

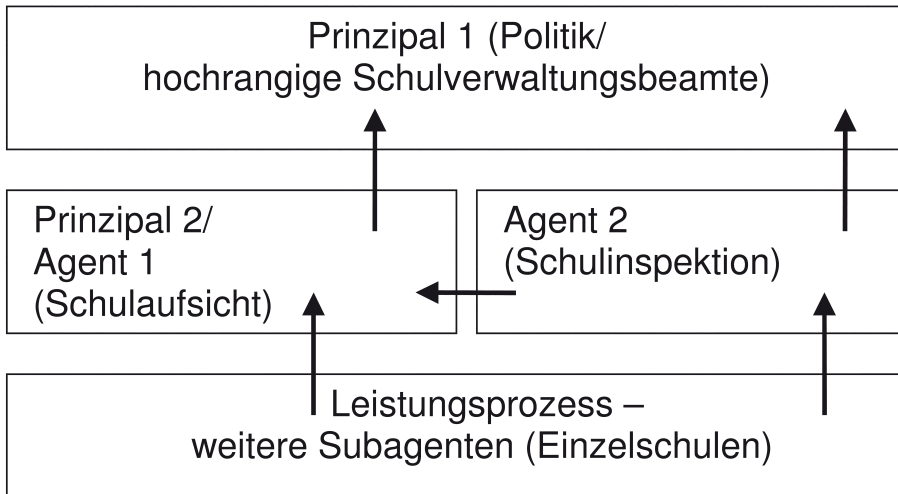


Abbildung 2: Agenteneinflüsse in der Schulinspektion (Principal-Agent-Modellierung in Anlehnung an NEUBERGER 2001, S. 178)

Schulpolitik bzw. hochrangige Schulverwaltungsbeamte können als Prinzipale betrachtet werden, Schulaufsicht und Schulinspektion als Agenten, die Einzelschulen und ihre Akteure als Subagenten. Je nach Konstruktion fungiert darüber hinaus die Schulaufsicht als Abnehmer, also als Prinzipal der Schulinspektion.

Wesentliches Merkmal der Principal Agent Theory ist, dass diese den Korridor fokussiert, innerhalb dessen Vertragsbeziehungen verletzlich sind. Im Rahmen der Principal Agent Theory wird diese Verletzlichkeit mit den Begriffen des „Moral Hazard“, der „Adverse Selection“ und des „Holdup“ gekennzeichnet. Diese Begriffe werden nachfolgend definiert und anhand von Beispielen für die Schulinspektion verdeutlicht (dazu ALCHIAN/WOODWARD 1987, S. 113 ff.; JOST 2007, Sp. 786).

- Mit dem Begriff „Adverse Selection“ wird ein Zustand bezeichnet, in dem es auf einem Markt aufgrund von Informationsasymmetrien systematisch zu unerwünschten Ergebnissen kommt.⁸ Ursache sind insbesondere wertmindernde Informationen, die im Rahmen eines Vertragsabschlusses geheimgehalten werden und deshalb optimales Anreizverhalten verhindern. Im Bereich der Schulinspektion wäre dies z.B. gegeben, wenn vor allem auf ehrenamtliches Engagement zurückgegriffen würde oder beteiligte Lehrkräfte kaum Stundenabminderungen erhielten, weil der Nutzen der Schulinspektion im Voraus nicht

8 Üblicherweise wird dies in der einschlägigen Literatur entlang des sogenannten „Lemon Problem“ verdeutlicht, mit dem begründet wird, weshalb gute Gebrauchtwagen aufgrund der Unbekanntheit ihrer tatsächlichen Eigenschaften unter Wert gehandelt und vom Markt verdrängt werden (dazu AKERLOF 1970).

wirklich eingeschätzt werden kann. Geringe Bezahlung birgt allerdings auch die Gefahr, Leistungsanreize für eine gute Schulinspektion zu vermindern.

- „Moral Hazard“ als zentrales Problem, das Principal Agent-Modellierungen zugrunde liegt, bezeichnet suboptimales Verhalten nach Vertragsabschluss, das entsteht, wenn ein Individuum oder eine Institution nicht die vollen Konsequenzen seiner Handlungen trägt. Hieraus resultiert die Tendenz, weniger sorgfältig zu handeln als ohne die Möglichkeit, Verantwortung zu verlagern. Prinzipale werden dies den Annahmen der Principal Agent Theory zufolge antizipieren und sich im Rahmen des Abschlusses von Verträgen zu schützen versuchen. Bei der Implementierung von Schulinspektion wäre dies etwa dann gegeben, wenn eine Delegation von Verantwortung für Schulqualität an die Schulinspektion die Verantwortung für die Gewährleistung eines hinreichenden Inputs an Personal- und Sachmitteln durch die Schulverwaltung teilweise ersetzen würde.
- Der Begriff „Holdup“ bezieht sich auf den Raum für Vertragsmodifikationen, die in Veränderungen der Verhandlungsstärke von Vertragspartnern nach einem Vertragsabschluss begründet sind. Diese Möglichkeit liegt vor allem dann vor, wenn Agenten über hochspezifische Ressourcen verfügen, wenn also einzigartige, nicht oder nur schwer ersetzbare Investitionen wie spezifisches Wissen vorliegen (DIETL 2007, Sp. 1751). In der Schulinspektion läge diese Möglichkeit zum Beispiel vor, wenn für die Schulinspektion eigene, zusätzliche staatliche Stellen, z.B. ein Institut für Qualitätsentwicklung, eingerichtet würden.

Im Rahmen der Principal Agent Theory werden daher optimale Risikoverteilungen und das Setzen von Leistungsanreizen bei der Spezifizierung von Vertragsverhältnissen untersucht. Dem Forschungsstand zur Principal Agent Theory zufolge hängen die Möglichkeiten, opportunistisches Verhalten einzuschränken, unter anderem von den folgenden Faktoren ab (WIELAND 2000, S. 46f.):

1. Die Möglichkeit, die Einhaltung von Verträgen zu überwachen, ist abhängig vom Grad der erreichbaren technischen und ökonomischen Effizienz der Kontroll- und Überwachungstechnik.
2. Die Wahrscheinlichkeit für Moral Hazard sinkt mit dem Interpretationsspielraum, innerhalb dessen eine Entscheidung noch als legitim angesehen wird (ALCHIAN/ WOODWARD 1987, S. 116).
3. Wer bereits spezifische Investitionen in eine Kooperation getätigt hat, wird eher dazu neigen, sich vertragstreu zu verhalten.

Für die Agenten der Schulinspektion kann den bisherigen Erläuterungen zufolge davon ausgegangen werden, dass die hier genannten Bedingungsfaktoren zu eher geringen Teilen gegeben sind (Tabelle 4). Das gilt insbesondere für die Instrumente der Schulinspektion. Wie zuvor erläutert, werfen diese messmethodische Probleme auf und lassen breiten Raum für Interpretationsspielräume. Investitionen in die Schulinspektion werden teils durch die höheren Ebenen der Schulverwaltung oder die politisch Verantwortlichen unternommen, insbesondere bei Ausgründung eines Instituts für Qualitätsentwicklung, teils durch die Agenten der Schulinspektion selbst, vor allem bei un- oder gering entgoltenen Inspektionstätigkeit. Zu erwarten ist hier jeweils eine Schwächung der Verhandlungsposition des investierenden „Vertragspartners“.

Als Zwischenfazit ist also davon auszugehen, dass im Bereich der Schulinspektion vor allem als Resultat aus allenfalls in Ansätzen vorhandenen Verfahren zu ihrer

Tabelle 4: Opportunismus beschränkende Faktoren in Schulaufsicht und Schulinspektion

Opportunismus beschränkende Faktoren	Schulaufsicht	Schulinspektion
Technische und ökonomische Effizienz der Kontroll- und Überwachungstechnik	⇓	⇓
Geringe Interpretationsspielräume für legitime Entscheidungen	⇓	⇓
Kooperationsspezifische Investitionen	⇒	⇒

Kontrolle und breiten Interpretationsspielräumen der Agenten starke Anreize zu opportunistischem Verhalten gegeben sind. Die Nutzung von Informationsasymmetrien durch die Agenten ist wahrscheinlich. Aus Sicht der Principal Agent Theory wäre dementsprechend nach Möglichkeiten der Kontrolle der Schulinspektion zu fragen.

4.2 Transaktionskostenanalyse

Grundsätzlich geht die Principal Agent Theory dabei von einperiodischen Modellen aus; langfristige Tauschinteressen werden dementsprechend nicht berücksichtigt. Demgegenüber bedürften für langfristige Beziehungen transaktionsspezifische Investitionen einer besonderen Betrachtung. WIELAND (2000, S. 45 f.) zufolge schränken langfristig angelegte und von Investitionen begleitete vertragliche Bindungen die Zukunftsoptionen der Partner ein. Sie bieten jedoch vor kontingenten nachvertraglichen Entwicklungen keinen Schutz. „Moral Hazard“, „Adverse Selection“ und „Holdup“ können hierbei Resultat komplexer, aus gegenwarts- und zukunftsbezogener, objekt- und subjektbezogener Unsicherheit sein. Sie müssen also nicht notwendigerweise amoralischen Motiven der Agenten entspringen.

Anders als die Principal Agent Theory geht die Transaktionskostenökonomik WILLIAMSON'scher Prägung und die auf ihr fußende „Neue Organisationsökonomik“ (WIELAND 2000) daher davon aus, dass Verträge nie vollständig formulierbar sind. Außerdem kann die Durchsetzung von Verfügungsrechten problematisch sein. Darüber hinaus bezieht die Transaktionskostenökonomik im Vergleich zur Principal Agent Theory neben Arbeitsvermeidungsverhalten auch verstärkt Motive wie Macht, Status und Arbeitsplatzsicherheit in ihre Überlegungen ein (WILLIAMSON 1993, S. 52). Grundlegende Verhaltensannahmen sind im Gegensatz zur Principal Agent Theory beschränkte Rationalität und eine kalkulierende Form von Opportunismus (WILLIAMSON 1996c, S. 44, e, S. 224 f.):

- Opportunismus meint hierbei „nicht Egoismus oder Eigeninteresse, sondern daß mit ‚kalkulierender Hinterhältigkeit‘ der Akteure in Kooperationsbeziehungen gerechnet werden muss“ (WIELAND 2000, S. 52). Er stellt eine kontextualisierte Verhaltensannahme dar, nicht ein Bild über die universelle Natur des Menschen.
- Die Wirksamkeit von Opportunismus ist Folge beschränkter Rationalität: Versuche, rational zu handeln, werden durch die verfügbaren Fähigkeiten beschränkt.

- Darüber hinaus bezieht die Transaktionskostenökonomik verbreiterte menschliche Bedürfnisse in ihr Menschenbild ein, etwa die Bedürfnisse von Individuen nach persönlicher Integrität (WILLIAMSON 1996c, S. 50).⁹

Transaktionen sind die Übertragungen von Verfügungsrechten im Rahmen expliziter oder impliziter „Verträge“ (WILLIAMSON 1996b, S. 25f., d, S. 58), das heißt hier zum Beispiel die Einrichtung der Schulinspektion beziehungsweise die Übertragung von Inspektionsaufgaben an deren Agenten. Die Transaktionskostenanalyse betrachtet vor diesem Hintergrund insbesondere die Kosten von Informationsbeschaffung sowie von Koordinations- und Kontrollmaßnahmen und von nachträglichen Anpassungen der Verträge (WIELAND 2000, S. 50). Anders gewendet befasst sich die Transaktionskostenanalyse mit der Frage, welche Organisationsformen am ehesten glaubwürdige Bindungen an Verträge gestatten (WILLIAMSON 1996c, S. 42). Hieraus werden nicht nur Entscheidungshilfen bezüglich marktförmiger oder hierarchischer Organisation abgeleitet, sondern auch hinsichtlich staatlicher, Non-Profit- oder privater Organisation. Zentrales Thema der Organisationsökonomik ist die Anpassungsfähigkeit organisationaler Arrangements zur Steuerung von Transaktionskosten (WILLIAMSON 1996b, S. 25 ff.; WIELAND 2000, S. 51).

Neben den Verhaltensannahmen beschränkter Rationalität und eines kalkulierenden Opportunismus erfolgt die Zuordnung von Transaktionen zu effizienten Organisationsstrukturen über die Dimensionalisierung von Transaktionen bezüglich ihrer Unsicherheit, Häufigkeit und der Signifikanz der auf sie zugeschnittenen Investitionen (WIELAND 2000, S. 51f.). Grundsätzlich ist diesem Ansatz zufolge anzunehmen (vgl. Tabelle 5):¹⁰ Die Anfälligkeit von Transaktionen für Opportunismus ist umso größer,

- je unsicherer die zum Zeitpunkt der Transaktion aufzufindenden Umstände sind – je unklarer zum Beispiel ist, welche Faktoren die Qualität der Einzelschule bedingen und wie diese operationalisiert werden können;
- je häufiger Transaktionen auftreten – je mehr Aspekte z.B. zu inspizieren sind und je mehr Inspektionen durchgeführt werden;
- je spezifischere Investitionen für eine Transaktion benötigt werden, bezüglich der Schulinspektion zum Beispiel Investitionen in die messmethodische Expertise der Inspektoren.

Vor dem Hintergrund der vorhergehenden Erläuterungen kann davon ausgegangen werden, dass Schulinspektion selbst nicht unerhebliche Transaktionskosten erzeugt, die aus den Verfahren der Informationsgewinnung, aus der Anpassung dieser Verfahren, aus der Ausbildung und dem Einsatz der Inspektoren, aus mangels zuverlässiger Information verfehlt oder nicht gezogenen Konsequenzen etc. resultieren.

9 „The integrity-respecting (or demeaning) attributes of markets and hierarchies of different kinds need to be worked out“ (WILLIAMSON 1996c, S. 50).

10 Eine Aufarbeitung empirischer Befunde, die die nachfolgenden Annahmen untermauern, nehmen z.B. KLEIN/SHELANSKI (1995) und JOST (2001, S. 461ff.) vor. Dabei kommt JOST (2001, S. 461) zu dem Ergebnis: Die empirischen Untersuchungen stellten in der Regel darauf ab, die Aussagen des Transaktionskostenansatzes zu stützen, was ihnen zu guten Teilen auch gelinge. Eine systematische Untersuchung darüber, welche organisatorischen Lösungen unter welchen systematischen Umständen sowohl theoretisch angemessen als auch empirisch beobachtbar seien, gebe es bislang nicht. Auch liege keine aus der Sicht des Transaktionskostenansatzes geschriebene Pathologie organisatorischer Praktiken vor.

Tabelle 5: Kostenerhöhende Merkmale von Schulinspektion gemäß transaktionskostenökonomischen Annahmen

Bedingungen	Beispiele für die Schulinspektion
Unsicherheit der zum Zeitpunkt der Transaktion aufzufindenden Umstände	Unklarheit über die konkreten Bedingungen der Qualität der Einzelschule
Häufigkeit von Transaktionen	Häufigkeit der Inspektionsdurchgänge
Spezifität der Investitionen für eine Transaktion	Investitionen in die messmethodische Expertise der Inspektoren

Dabei ist anzumerken, dass z. B. WIELAND (2000, S. 56) auf die Notwendigkeit verweist, fehlende Moralität nicht lediglich als zu vermeidendes Risiko anzusehen, sondern Moralität selbst als Investition und produktiven Faktor in Organisationen zu begreifen. Moral wird hierbei als opportunitätskostensenkender Faktor betrachtet: „Unter der Bedingung von beschränkter Rationalität, hoher Faktorspezifität und Kontingenz in langfristig angelegten Vertragsbeziehungen sind die Erträge aus antiopportunistischen Programmen (umgekehrt proportional zu den Kosten von Opportunismus) potentiell hoch“ (ebd., 57). In Fällen hoher organisationaler Spezifität von Investitionen in Humankapital und signifikanter Messschwierigkeiten seiner Leistungen lohne sich mithin eine moralische Kommunikation mit dem Ziel, personale Identität und Integrität aller Kooperationspartner sicherzustellen. Auf dieser Basis könne es gelingen, Individuen „als latente Quelle von Opportunismus und Konflikt, die über den internen Arbeitsmarkt direkte Wirkung auf die Leistungsfähigkeit des Teams hat“ (Wieland 2000, S. 59), in das Leitungs- und Verwaltungshandeln einer Organisation¹¹ einzubinden (dazu auch WILLIAMSON 1996f, S. 267 ff.).¹²

Abschließend wird nun auf die Frage eingegangen, wie die Schulinspektion vor dem Hintergrund des Gesagten unter dem Gesichtspunkt ihrer wirkungsvollen Kontrolle organisatorisch eingetaktet werden könnte und welche alternativen Lösungsmöglichkeiten es zur Verringerung des Opportunismusproblems gegebenenfalls gibt.

5. Modelle zur Implementation einer wirksamen Schulinspektion

Im Folgenden werden exemplarisch drei Modelle skizziert und diskutiert. Die ersten beiden Modelle sind primär an Überlegungen der Principal Agent Theory orientiert, wohingegen das letztere Modell die durch die Transaktionenökonomik thematisierte beschränkte Rationalität einbezieht.

Modell 1 („Mehrstufiges Regressmodell“): Folgt man dem Argument der Principal Agent Theory, wonach Kontrolle opportunistisches Verhalten und daraus resultierende Kosten verringert, wäre neben einer Kontrolle der Schulen auch eine Kontrolle der Schulinspektion und der Umsetzung in staatliche Steuerungsstrategien erforderlich (so z. B. die Forderung von BÖTTCHER/KOTTHOFF 2007b, S. 228). Neben den Verfahren

¹¹ d. h. die „Governancestruktur“ (WIELAND 2000, S. 59)

¹² Vgl. auch die umfangreiche empirische Forschung über Moral und Vertrauen im Bereich der sogenannten „Behavioral Economics“ z. B. CAMERER/LOEWENSTEIN (2004, S. 27 ff.).

der Schulinspektion wären hierbei Kompetenz und Motivation der Schulinspektoren einer Prüfung zu unterziehen. In die Kontrolle einzubeziehen wäre aber auch die Rückmeldung von Ergebnissen der Schulinspektion an die Schulaufsicht sowie die Verwertung dieser Ergebnisse durch die Schulaufsicht selbst. Z.B. beschreibt DIETRICH (2007, S. 215f.) Überlegungen aus Hessen zur Einführung einer – allerdings institutsinternen – Evaluation der Schulinspektion mithilfe eines „Hessischen Referenzrahmens Schulinspektorat“.

Als Konsequenz aus einem solchen „mehrstufigen Regressmodell“ ergäbe sich eine „endlose Kontrollkette“. Problematisch sind damit vor allem die anzunehmenden Transaktionskosten einer solchen Kontrolle. Daneben wäre über ihre Implementation politisch zu entscheiden. Dabei erscheint eher unwahrscheinlich, dass eine „vollständige Kontrolle“ überhaupt im Sinne der politischen Ebene als Prinzipal wäre. Denn sie würde auch Spielräume für „opportunistisches“ politisches Handeln verringern, zum Beispiel für die Nutzung von Inspektionsergebnissen zur Wahlwerbung.¹³ Die Frage, die sich für dieses Modell stellt, ist also, wie eine „Regresspflicht“ jeweils konstruiert wäre; denn problematisch ist an diesem Modell vor allem auch die Bindung von Verantwortlichkeiten an Legislaturperioden.

Modell 2 („Effektmodell“): Zentral für diese Variante wäre die Kontrolle der Effekte von Schulinspektion. Schulinspektion wäre also daran zu messen, ob infolge ihrer Handlungen, der Erstellung eines einzelschulischen Leistungsberichts mit Handlungsempfehlung, Veränderungseffekte in diejenige – möglichst in operationalisierbarer Form zu spezifizierende – Richtung ausgehen, die die Schulinspektion intendiert hat. Vor dem Hintergrund ihrer theoretischen Modellierung zu den Effekten von Schulinspektion halten z.B. EHREN/VISSCHER (2006, 65) in Abhängigkeit der einzelschulischen Innovationskapazität und externaler Impulse grundsätzlich differenzierte Inspektionsstrategien für erforderlich.

Unter den im internationalen Kontext bereits existierenden Schulinspektionsmodellen lässt sich die Bandbreite der Effekte, die hier zu prüfen wäre, am Beispiel der Schulinspektion durch OFSTED in Großbritannien verdeutlichen (s. z.B. KEY 2007, S. 25). Angesichts der Widerstände gegen die OFSTED-Inspektion (z.B. DE WAAL 2006; CHEESMAN 2007, S. 34) erscheinen neben den eigentlichen Inspektionskosten¹⁴ (z.B. VAN BRUGGEN 2006, S. 122; CHEESMAN 2007, S. 38) erhebliche langfristige Anpassungskosten vor allem in solchen Schulen wahrscheinlich, die durch die Inspektion als schwach gekennzeichnet werden. Kostentreibend sind z.B. oberflächliche Anpassungen schulischer Leistungserstellung an die Anforderungen der OFSTED-Inspektion, wie eine erhöhte schriftliche Dokumentationsstätigkeit durch Lehrer oder das sogenannte „teaching to the test“ einschließlich der Ausrichtung schulischer Curricula auf die im Rahmen standardisierter Vergleiche getesteten Kernfächer (ebd., S. 39; zu einer Zusammenfassung von Befunden zur englischen Schulinspektion auch BÖTTCHER/KOTTHOFF 2007a, S. 18). Daneben wären zu den relevanten Transaktionskosten aber z.B. auch Folgekosten zu zählen, die sich etwa aus einer Stigmatisierung der Lehrer und Abgänger als schlecht bewerteter

13 Eine institutionenökonomische Modellierung, die solche Probleme politischer Einflussnahme im Rahmen externer Evaluationen und hieraus resultierende Konsequenzen für deren Implementierung thematisiert, nehmen z.B. MICHAŁOWA/BORRMANN (2006) für die Entwicklungszusammenarbeit vor.

14 Dem „House of Commons Education and Skills Select Committee“ zufolge betrugen die Inspektionskosten im engeren Sinne im Jahr 2005 13.000 Pfund pro Schule (Cheesman 2007, S. 38).

Schulen ergeben (CHEESMAN 2006, 35 ff.; EHREN/VISSCHER 2006, S. 65). Für die Schulinspektion in Großbritannien legen z.B. SHAW u.a. (2003) sowie Rosenthal (2004) Befunde vor, die auf leichte negative Effekte von Schulinspektion auf Ergebnisse von Schulleistungsprüfungen im Jahr der Durchführung der Schulinspektion hindeuten; d.h. die Kosten der Inspektion scheinen systemisch betrachtet zumindest im Jahr der Schulinspektion ihren Nutzen zu übersteigen.¹⁵

Modell 3 („Modell beschränkter Rationalität“): Dieses dritte Modell ergibt sich aus den folgenden Überlegungen: Schulinspektion selbst ließe sich grundsätzlich in zumindest drei Varianten organisieren:

1. Schulinspektion als Regelinstrumentarium: Voraussetzung dieser Variante ist eine prinzipielle Gleichheit aller Schulen. Ansonsten könnten schul- und schultypenübergreifende Inspektionssysteme keine Anwendung finden. Vermutet werden kann, dass es sich hierbei um eine kostenintensive Variante handelt. Aus ökonomischer Sicht wäre es denkbar, Modelle über die Kosten der Inspizierung einer Schule zu entwerfen.

2. Schulinspektion als Kriseninspektion: Dieser Variante entsprechend wäre Schulinspektion auf diejenigen Schulen begrenzt, die Krisen durchlaufen. Im Sinne eines kriminologischen Ansatzes ginge es darum, Ursache-Wirkungszusammenhänge von Krisen aufzudecken und zu verstehen; ähnliche Überlegungen finden sich z.B. bei EHREN/VISSCHER (2006, S. 51). Im Vergleich zur vorhergehenden Variante wäre diese kostengünstig, das heißt vermutlich deutlich effizienter. Geht man davon aus, dass die Inspektion guter Schulen entfallen kann, ginge es zunächst darum, gute von schlechten Schulen zu unterscheiden. Zu denken wäre hier beispielsweise an zentrale Lernstandserhebungen. Diese Variante würde allerdings vergleichbare Probleme aufwerfen wie das zuvor erläuterte Effektmodell. Zentral erscheint hier aus transaktionskostenökonomischer Sicht die Frage, inwieweit es gelingt, bereits bei der Implementierung von Schulinspektion vom Anspruch der Objektivität von Schulinspektion hin zu einer weniger stigmatisierenden, die Integrität schulischer Akteure bewahrenden Form der Spiegelung einer externen Perspektive zu gelangen.¹⁶

3. Schulinspektion als präventives Instrument: Hier stünde das Abrücken von Schulinspektion im eigentlichen Sinne zur Diskussion. Als exemplarisch für ein solches Modell kann die Abschaffung von Schulinspektion im finnischen Schulwesen angesehen werden, wobei DOMISCH/LAPPALAINEN (2007, S. 106) zufolge das Ziel verfolgt wurde, die Schulen selbst zu den zentralen Einrichtungen ihrer Qualitätsentwicklung zu machen und diesen auf Vertrauensbasis die nötigen Informationen zuzuleiten.¹⁷ Gemäß diesem Modell wären aus eigenem Antrieb von den Einzelschulen oder von relevanten Akteuren Hinweise darauf zu geben, dass die jeweilige Schule in eine Krise steuert. Schulinspektion bestünde hier nicht nur in einer Anamnese. Schulinspektion müsste vielmehr zu ergreifende Maßnahmen mitbegründen. Ihre Funktion läge in der Anamnese, Gestaltung und Unterstützung. Bei dieser Variante der Schulinspektion

15 Im Sinne des „mehrstufigen Regressmodells“ wäre demgegenüber vor allem eine unabhängige Prüfung der Messverfahren dieser Einrichtung selbst erforderlich.

16 So formuliert WILLIAMSON (1996d, S. 60): „Of special importance to the economics of organization is that the mitigation of hazards can be the source of mutual gain. The language of governance, rather than statistical theory, applies“.

17 Die Transaktionskostenökonomik lässt hierbei auch Raum für die Analyse kultureller Prägungen (WILLIAMSON 1996e, S. 230) sowie die historische Pfadabhängigkeit von Entwicklungen (ebd., S. 240).

könnte nicht mittels eines „Einheitssets“ gearbeitet werden. Präventionsorientierte Schulinspektion würde, gerade auch im Hinblick auf Unterstützungsleistungen der Schulen, im Vergleich zur Regelinspektion zusätzliche Kompetenzen der Inspektoren erfordern. Im Rahmen dieses Modells gelänge möglicherweise auch eine Stärkung von Vertrauen und Moral der beteiligten Agenten. Sie trüge wiederum zur Senkung von Transaktionskosten bei.

6. Abschließende Bemerkungen

Die vorliegenden Analysen verdeutlichen, dass eine Betrachtung zur Wirksamkeit von Schulinspektion vor allem auch deren großteils „versteckte“ Folgekosten in Betracht zu ziehen hätte. Dabei scheint die Implementierung einer solchen Inspektion in einem Dilemma gefangen: Wird der Weg einer „sparsamen“ Implementierung von Schulinspektion beschritten, sind – wie die Diskussion der Modelle zur Implementation von Schulinspektion zeigt – Einbußen in der Qualität der Schulinspektion mit entsprechenden Folgekosten innerhalb der Schulen das erwartbare Resultat eines solchen Vorgehens, z. B. den Kosten verfehlter Korrekturmaßnahmen. Eine Kontrolle dieser Aspekte ist ökonomisch kaum zu realisieren. Wird demgegenüber auf eine verstärkte Professionalisierung und Qualifizierung von Schulinspektion gesetzt, entstehen Folgekosten: Bei verbesserter Qualifizierung würden aufgrund der Spezifik des Wissens der handelnden Akteure deren Spielräume für opportunistisches, kostensteigerndes Verhalten wachsen. Dies gilt in verstärktem Maße dann, wenn durch Auslagerung der Schulinspektion in eine „eigenständige“ Organisation der Weg einer erhöhten institutionellen Unabhängigkeit der Schulinspektion eingeschlagen und finanziert wird. Hier kommen Kosten für die Sicherung einer neu geschaffenen öffentlichen Organisation hinzu.¹⁸ Ein Ausweg aus diesem Dilemma läge aus transaktionskostenökonomischer Sicht in der Stärkung der Moralität schulischer Akteure und damit im Abrücken von der Überwachungsbarkeitsannahme.

Literatur

- AKERLOF, G.A. (1970): The market for „lemons“. In: *Quarterly Journal of Economics* 84, H. 3, S. 488–500
- ALCHIAN, A.A./WOODWARD, S. (1987). Reflections on the Theory of the Firm. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 143, H. 1, S. 110–136.
- BOS, W./DEDERING, K./HOLTAPPELS, H.-G./MÜLLER, S./RÖSNER, E. (2007): Schulinspektion in Deutschland – Eine kritische Bestandsaufnahme. In: BUER, J. VAN/WAGNER, C. (Hrsg.): *Qualität von Schule. Ein kritisches Handbuch*. Frankfurt u.a.: Lang, S. 241–257.
- BÖTTCHER, W./KOTTHOFF, H.-G. (2007a): Schulinspektion zwischen Rechenschaftslegung und schulischer Qualitätsentwicklung: Internationale Erfahrungen. In: BÖTTCHER, W./KOTTHOFF,

18 Dabei ist darauf zu verweisen, dass eine solche Einrichtung in Anbetracht der grundgesetzlichen Verankerung der staatlichen Schulaufsicht in Art. 7 Abs. 1 GG auch nicht außerhalb der öffentlichen Verwaltungslogik implementierbar wäre. Es wäre daher davon auszugehen, dass diese selbst in hohem Maße bürokratische Züge aufwiese, der mit der Principal Agent Theory verbundenen Kritik öffentlicher Verwaltungen und der aus dieser Sicht vorhandenen Notwendigkeit von Kontrolle also nicht entinnen würde.

- H.-G. (Hrsg.). *Schulinspektion. Evaluation, Rechenschaftslegung und Qualitätsentwicklung*. Münster: Waxmann, S. 9–20.
- BÖTTCHER, W./KOTTHOFF, H.-G. (2007b): Gelingensbedingungen einer qualitätsoptimierenden Schulinspektion. In: BÖTTCHER, W./KOTTHOFF, H.-G. (Hrsg.). *Schulinspektion. Evaluation, Rechenschaftslegung und Qualitätsentwicklung*. Münster: Waxmann, S. 223–229.
- BRUGGEN, J.C. VAN (2006): Schulinspektion in den Niederlanden. Metaevaluation und punktuelle Tiefe auf Wunsch der Schule. In: BUCHEN, H./HORSTER, L./ROLFF, H.-G. (Hrsg.): *Schulinspektion und Schulleitung*. Stuttgart: Raabe, S. 107–124.
- BUER, J. VAN/KÖLLER, M. (im Erscheinen): Schulprogramme und Schulprogrammarbeit an beruflichen Schulen – Konstruktionsleistungen und Implementationserwartungen. In: *Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik*.
- CAMERER, C.F./LOEWENSTEIN, G. (2004): Behavioral Economics: Past, present, future. In: CAMERER, C.F./LOEWENSTEIN, G./RABIN, M. (Hrsg.): *Advances in Behavioral Economics*. New York: Russell Sage/Princeton/Oxford: Princeton University, S. 3–51.
- CHEESMAN, R. (2007): School inspection in England. In: BÖTTCHER, W./KOTTHOFF, H.-G. (Hrsg.). *Schulinspektion. Evaluation, Rechenschaftslegung und Qualitätsentwicklung*. Münster: Waxmann, S. 33–41.
- DE WAAL, ANTONIA (2006): Inspection, inspection, inspection. How OFSTED crushes independent schools and independent teachers. London: Civitas.
- DIETL, H.M. (2007): Transaktionskostentheorie. In: KÖHLER, R./KÜPPER, H.-U./PFINGSTEN, A. (Hrsg.): *Handwörterbuch der Betriebswirtschaft*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, Sp. 1750–1760.
- DIETRICH, J. (2007): Qualitätsentwicklung von Schule und Unterricht in Hessen durch Einführung der Schulinspektion. BÖTTCHER, W./KOTTHOFF, H.-G. (Hrsg.): *Schulinspektion. Evaluation, Rechenschaftslegung und Qualitätsentwicklung*. Münster: Waxmann, S. 199–221.
- DOMISCH, R./LAPPALAINEN, H.-P. (2007): Evaluierung schulischer Qualität in Finnland. In: BÖTTCHER, W./KOTTHOFF, H.-G. (Hrsg.): *Schulinspektion. Evaluation, Rechenschaftslegung und Qualitätsentwicklung*. Münster: Waxmann, S. 165–173.
- DOWNES, A. (1967): *Inside bureaucracy*. Boston: Little/Brown.
- EHREN, M.C.M./VISSCHER, A.J. (2006): Towards a theory on the impact of school inspections. *British Journal of Educational Studies* 54, H. 1, S. 51–72.
- ENDRES, A./MARTIENSEN, J. (2007): *Mikroökonomik. Eine integrierte Darstellung traditioneller und moderner Konzepte in Theorie und Praxis*. Stuttgart: Kohlhammer.
- FEND, H. (1981): *Theorie der Schule*. München/Wien/Baltimore: Urban und Schwarzenberg.
- FURUBOTN, E.G./PEJOVICH, S. (1974): *The economics of property rights*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Hessisches Kultusministerium/Institut für Qualitätsentwicklung (2008): *Handbuch Schulinspektion. Informationen zu Konzept, Verfahren und Ablauf der Schulinspektion in Hessen*. Wiesbaden. Download unter http://www.iq.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CM-Reader/HKM_15/IQ_Internet/med/9fb/9fb204b9-f200-c311-1010-43bf5aa60dfa,22222222-2222-2222-2222-222222222222.pdf am 26.02.2008.
- JOST, P.-J. (2001): *Der Transaktionskostenansatz in der Betriebswirtschaftslehre*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- JOST, P.-J. (2007): *Institutionenökonomik*. In: KÖHLER, R./KÜPPER, H.-U./PFINGSTEN, A. (Hrsg.): *Handwörterbuch der Betriebswirtschaft*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, Sp. 781–789.
- KEY, T. (2007): School inspection in England: Evaluation, accountability and quality development. In: BÖTTCHER, W./KOTTHOFF, H.-G. (Hrsg.): *Schulinspektion. Evaluation, Rechenschaftslegung und Qualitätsentwicklung*. Münster: Waxmann, S. 21–32.
- KLEIN, P./SHELANSKI, H. (1995): Empirical work in transaction cost economics. A review and assessment. In: *Journal of Law, Economics and Organization* 11, H. 2, S. 335–361.

- KÖLLER, M. (2007): Organisationales Lernen als Beitrag zur einzelschulischen Qualitätsentwicklung. In: BUEER, J. VAN/WAGNER, C. (Hrsg.): Qualität von Schule. Ein kritisches Handbuch. Frankfurt u.a.: Lang, S. 367–380.
- Landesbildungsserver Baden-Württemberg (2008): FAQs zur Fremdevaluation. Stuttgart. Download unter <http://www.schule-bw.de/entwicklung/qualieval/qualiab/fev/FaqFEV.pdf> am 26.02.2008.
- LANE, J.-E. (2000): New Public Management. London/New York: Routledge.
- LIENERT, G.A./RAATZ, U. (⁶1998): Testaufbau und Testanalyse. Weinheim: Beltz.
- MARITZEN, N. (2006): Eine Trendanalyse. Schulinspektion zwischen Aufsicht und Draufsicht. In: BUCHEN, H./HORSTER, L./ROLFF, H.-G. (Hrsg.): Schulinspektion und Schulleitung. Stuttgart: Raabe, S. 7–26.
- MICHAELOWA, K./BORRMANN, A. (2006): Evaluation Bias and Incentive Structures in Bi- and Multilateral Aid Agencies. In: Review of Development Economics 10, H. 2, S. 313–329.
- NEUBERGER, O. (2001): Im Labyrinth der Daten und Interessen – Controlling als organisierte Vertragsüberwachung. In: FISCHER, H. (Hrsg.): Unternehmensführung im Spannungsfeld zwischen Finanz- und Kulturtechnik: Handlungsspielräume und Gestaltungszwänge. Hamburg: Kovac, S. 173–194.
- NISKANEN, W.A. (1971): Bureaucracy and representative government. Chicago/New York: Aldine Atherton.
- PIRKER, R. (²2000): Die Unternehmung als soziale Institution. Eine Kritik der Transaktionskostenerklärung der Firma. In: ORTMANN, G./SYDOW, J./TÜRK, K. (Hrsg.): Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 67–80.
- ROSENBUSCH, H.S. (2007): Schule und Schulverwaltung – Eine organisationspädagogische Perspektive. In: BUEER, J. VAN/WAGNER, C. (Hrsg.): Qualität von Schule. Ein kritisches Handbuch. Frankfurt u.a.: Lang, S. 217–227.
- ROSENTHAL, L. (2004): Do school inspections improve school quality? OFSTED inspections and school examination results in the UK. In: Economics of Education Review 23, H. 2, 143–151.
- SCHRÖTER, E./WOLLMANN, H. (³2005): New Public Management. In: BLANKE, B./BANDEMER, S. VON/NULLMEIER, F./WEWER, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 63–74.
- Schulministerium Nordrhein-Westfalen (2008): Qualitätsanalyse an den Schulen in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Download unter <http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Schulsystem/Qualitaetssicherung/Qualitaetsanalyse/> am 28.02.2008.
- Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport (2006): Bildung für Berlin. Handbuch Schulinspektion. Berlin. Download unter http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-bildung/schulqualitaet/schule_und_soziale_stadt/handbuch.pdf am 26.02.2008.
- Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung (2007a): Bildung für Berlin. Handlungsrahmen Schulqualität in Berlin Qualitätsbereiche und Qualitätsmerkmale guter Schulen. Berlin. Download unter http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-bildung/schulqualitaet/schule_und_soziale_stadt/schulqualitaet.pdf am 26.02.2008.
- Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung (2007b): Bildung für Berlin. Schulinspektionen im Schuljahr 2005/2006. Berlin. Download unter http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-bildung/schulqualitaet/schule_und_soziale_stadt/schulqualitaet.pdf am 26.02.2008. Download unter http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-bildung/schulqualitaet/schule_und_soziale_stadt/schulinspektionen_2005_2006.pdf am 26.02.2008.
- SHAW, I./NEWTON, D.P./AITKIN, M./DARNELL, R. (2003): Do OFSTED inspections of secondary education make a difference to GCSE results? In: British Educational Research Journal 29, H. 1, 63–75.
- WEBER, M. (⁵1921/1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie. Studienausgabe. Besorgt von J. Winckelmann. Tübingen: Mohr.

- WIELAND, J. (2000): Die Neue Organisationsökonomik. Entwicklung und Probleme der Theoriebildung. In: ORTMANN, G./SYDOW, J./TÜRK, K. (Hrsg.): Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 35–66.
- WILLIAMSON, O.E. (1996a): Prologue: The mechanisms of governance. In: WILLIAMSON, O.E. (Hrsg.): The mechanisms of governance. New York/Oxford: Oxford University, S. 3–20.
- WILLIAMSON, O.E. (1996b): Transaction cost economics and the Carnegie connection. In: WILLIAMSON, O.E. (Hrsg.): The mechanisms of governance. New York/Oxford: Oxford University, S. 23–28. Reprint aus *Journal of Economic Behavior and Organization* 31/1996, H. 2, S. 149–155.
- WILLIAMSON, O.E. (1996c): Chester Barnard and the incipient science of organization. In: WILLIAMSON, O.E. (Hrsg.): The mechanisms of governance. New York/Oxford: Oxford University, S. 29–53. Reprint aus WILLIAMSON, O.E. (1990): *Organization theory. From Chester Barnard to the present and beyond*. New York/Oxford: Oxford University, S. 172–206.
- WILLIAMSON, O.E. (1996d): Transaction cost economics. In: WILLIAMSON, O.E. (Hrsg.): The mechanisms of governance. New York/Oxford: Oxford University, S. 54–92. Reprint aus SCHMALENSEE, R./WILLIG, R. (Hrsg.) (1995): *Handbook of industrial organization*. Amsterdam: Elsevier, S. 136–182.
- WILLIAMSON, O.E. (1996e): Transaction cost economics and organization theory. In: WILLIAMSON, O.E. (Hrsg.): The mechanisms of governance. New York/Oxford: Oxford University, S. 219–249. Reprint aus *Industrial and Corporate Change* 2/1993, H. 2, S. 107–156.
- WILLIAMSON, O.E. (1996f): Calculativeness, trust, and economic organization. In: WILLIAMSON, O.E. (Hrsg.): The mechanisms of governance. New York/Oxford: Oxford University, S. 250–277. Reprint aus *Journal of Law and Economics*, 36/1993, H. 1, S. 453–486.
- WITTMANN, E. (2007): Explizite und implizite Veränderung von Verwaltungskonzepten in der „neuen Schule“ – Analysen zum Berliner Schulgesetz. In: BUER, J. VAN/WAGNER, C. (Hrsg.): *Qualität von Schule. Ein kritisches Handbuch*. Frankfurt u.a.: Lang, S. 201–216.

Anschrift der Autorin: Prof. (i.V.) Dr. Eveline Wittmann, Universität Osnabrück, Fachgebiet Berufs- und Wirtschaftspädagogik, 46069 Osnabrück, ewittman@uni-osnabrueck.de