

Hebborn, Klaus

Die Kommunen und ihre Schulen. Ein Plädoyer für eine aktiv-gestaltende Schulträgerschaft

Die Deutsche Schule 96 (2004) 2, S. 209-217



Quellenangabe/ Reference:

Hebborn, Klaus: Die Kommunen und ihre Schulen. Ein Plädoyer für eine aktiv-gestaltende Schulträgerschaft - In: Die Deutsche Schule 96 (2004) 2, S. 209-217 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-274130 - DOI: 10.25656/01:27413

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-274130>

<https://doi.org/10.25656/01:27413>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Digitalisiert

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Klaus Hebborn

Die Kommunen und ihre Schulen

Ein Plädoyer für eine aktiv-gestaltende Schulträgerschaft

In Heft 4/2003 dieser Zeitschrift hat *Manfred Neumann* die Schulträgerschaft der Kommunen in Deutschland als „schulpolitischen Anachronismus“ bezeichnet. Angesichts der fehlenden Gestaltungsspielräume der Kommunen sowie des Absinkens kommunaler Schulträgerschaft zu „bloßer staatlicher Auftragsverwaltung“ sollten die Kommunen aus der Schulträgerschaft „entlassen“ und die Sachkostenlast auf die Länder übertragen werden.

Um es vorweg zu sagen: Der Analyse der Probleme durch den Autor ist zuzustimmen. Der Konsequenz jedoch, die kommunale Zuständigkeit im Schulwesen aufzugeben, wird entschieden widersprochen. Dazu werden einerseits Argumente für eine zukunftsfähige und auf Mitgestaltung im Schulwesen orientierte Schulträgerschaft der Kommunen aufgeführt. Zum anderen werden notwendige Voraussetzungen und Veränderungen für eine aktiv-gestaltende Schulträgerschaft skizziert.

1. Schulträgerschaft als zentraler Bestandteil kommunaler Selbstverwaltung

Schule in kommunaler Trägerschaft ist der *Regelfall* in Deutschland. Weit über 90 % der öffentlichen Schulen werden von den Städten, Gemeinden und Kreisen getragen. Das kommunale Engagement im öffentlichen Schulwesen hat eine lange Tradition, die bis ins 18. Jahrhundert zurückreicht. Städtische Innovationen haben das öffentliche Bildungswesen seit jeher nachhaltig geprägt und beeinflusst.

Bildung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen sind *zentrale Gestaltungsaufgaben zukunftsorientierter Gemeinwesenpolitik*. Die kommunale Schulträgerschaft ist dem verfassungsmäßig geschützten Kern der kommunalen Selbstverwaltung zuzurechnen.¹

Nirgendwo sonst als in der Stadt oder Gemeinde, im Stadtteil, im unmittelbaren Wohnumfeld können Probleme besser identifiziert und zielgenau gelöst werden. Es wäre vermessen und eine Überforderung, den Kommunen die entscheidende Rolle bei der Bildung für die Zukunft zuzuerkennen. Fest steht jedoch, dass der Kommune als bildungspolitischem Akteur vor dem Hintergrund der gewandelten Aufgaben der Schulen *künftig erheblich größere Bedeutung* zukommen wird. Städten und Gemeinden fällt dabei einerseits die Aufgabe zu, Qualitätsentwicklung an den Schulen zu fördern durch eine zeitgemäße und

¹ Siehe hierzu u.a.: H. Heckel, H. Avenarius: Schulrechtskunde. 7., überarb. Auflage. Neuwied 2000. S. 156 ff.

adäquate Gestaltung der Rahmenbedingungen für Lehren und Lernen, durch die Einbeziehung des Umfeldes im Sinne der sozialräumlichen Orientierung von Schule, durch Mobilisierung des zivilgesellschaftlichen Engagements sowie durch Vernetzung der Schulen mit Kultureinrichtungen, sportlichen und künstlerischen Angeboten sowie mit der Jugendarbeit.

Neben der Förderung der pädagogischen Schulentwicklung steht andererseits die *Sicherung und Gestaltung der lokalen Bildungslandschaft* in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Einrichtungen im Mittelpunkt des kommunalen Engagements für die Bildung. Den Städten kommt im Rahmen ihrer Schulträgerschaft dabei eine Planungs-, Moderations- und Koordinationsfunktion zu.

Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung in den Städten mit ihren Zielen nach mehr Effizienz, *Bürgernähe und Qualitätsverbesserung* ist seit den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts vielfach eine Veränderung des kommunalen Rollenverständnisses im Hinblick auf die Wahrnehmung der Schulträgeraufgaben festzustellen.

In vielen Städten hat sich ein *Perspektivwechsel* vollzogen: An die Stelle vorrangiger Sachaufwandsträgerschaft ist das Bestreben getreten, im Sinne einer erweiterten Schulträgerschaft auf eine zukunftsfähige Schulentwicklung vor Ort und die Qualität der Schulen stärker gestaltend hinzuwirken. Dabei steht die Orientierung an den Interessen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger im Mittelpunkt. Eine Reihe von Großstädten hat beispielsweise Leitbilder als Grundlage kommunaler Schul- und Bildungspolitik im Rahmen eines öffentlichen Diskurses erarbeitet und veröffentlicht.

Kommunale Schulträgerschaft im herkömmlichen Sinne wandelt sich zunehmend zu einer *ganzheitlichen Sichtweise von Schulpolitik*. Dies schließt ein neues Selbstverständnis der kommunalen Schulverwaltungen als Dienstleister für die zunehmend selbständiger handelnden Schulen und Bildungseinrichtungen vor Ort ein. Der Wechsel des kommunalen Aufgabenverständnisses im Schulbereich erfolgt nicht nur aus der Aufgabe der Daseinsvorsorge, sondern vielmehr auch aus der Erkenntnis, dass ein modernes und funktionierendes Bildungswesen sowie entsprechend qualifizierte Bürgerinnen und Bürger im Hinblick auf die örtliche Struktur- und Wirtschaftsentwicklung eine zentrale Bedeutung haben.²

2. Dualismus der Zuständigkeiten und daraus resultierende Probleme im Schulwesen

Der bestehende Dualismus der Zuständigkeiten von Ländern und Kommunen für die Schulen ist seit jeher ein Charakteristikum der deutschen Schulverfassung. Aus dieser Aufgabenteilung ergeben sich Probleme, die seit langem bekannt und diskutiert werden. Die wichtigsten Probleme sind:

- Aufgrund der theoretischen und praxisfernen Unterscheidung in innere und äußere Schulangelegenheiten wird die Abstimmung und Koordinierung von pädagogischen Fragen und Sachaufwandsentscheidungen zwischen Ländern und Kommunen bzw. den jeweils ausführenden Verwaltungsbehörden beider

² siehe hierzu: Schule als kommunale Gestaltungsaufgabe. Positionspapier des Deutschen Städtetages. Köln/Berlin 2000.

Seiten erheblich erschwert; die Folgen sind vielfach Reibungsverluste sowie ineffektiver Ressourceneinsatz;

- die Entwicklung und Umsetzung ganzheitlicher, von den Anforderungen der Schulen ausgehender Konzepte ist nur schwer möglich;
- das auf der Basis der normierten Zuständigkeitsregelungen basierende Schulfinanzierungssystem entspricht bereits seit langem nicht mehr den gewandelten Anforderungen und Bedarfen der Schulen;
- angesichts der Priorität staatlicher Entscheidungsvorbehalte haben die kommunalen Schulträger nur unzureichenden Einfluss sowie kaum Gestaltungsspielräume bei der qualitativen Schulentwicklung;
- geteilte Zuständigkeitsregelungen und die nicht mehr zeitgemäße Schulfinanzierung führen zu häufigen Auseinandersetzungen zwischen Ländern und Kommunen insbesondere über die Finanzierung von Aufgaben und Leistungen im Schulwesen.

3. Zentralisierung oder Kommunalisierung der Schulen?

Angesichts des breiten Konsenses über die Probleme der Doppelzuständigkeiten von Ländern und Kommunen im Schulwesen gibt es regelmäßig wiederkehrende Diskussionen über *mögliche grundlegende Veränderungen*. Diese werden sowohl auf der Länderseite wie auch im kommunalen Bereich geführt und gehen in zwei Richtungen:

- Eine Argumentation geht in Richtung einer *Zentralisierung aller Schulangelegenheiten bei den Ländern*. Von kommunalen Vertretern dieser Auffassung wird vor allem ins Feld geführt, dass die Kommunen nur Lasten zu tragen, jedoch nur geringen Einfluss auf die Gestaltung und Qualität von Schule hätten. Eine Zentralisierung der Zuständigkeiten für die Schulen einschließlich deren Trägerschaft bei den Ländern hätte zwar eine spürbare finanzielle Entlastung der Kommunen zur Folge. Allerdings stünde dem der Verlust eines trotz aller Probleme zentralen Bereiches kommunaler Selbstverwaltung gegenüber. Darüber hinaus entspricht eine ortsferne Ansiedlung der Trägerschaft nicht den Bedarfen und Anforderungen der zunehmend selbständig im lokalen Umfeld agierenden Schulen, die der Unterstützung vor allem auf der örtlichen Ebene bedürfen.
- Eine andere Argumentationslinie geht dahin, das Schulwesen im Hinblick auf die Bewältigung zukünftiger Aufwendungen und die Überwindung der bekannten Mängel *vollständig zu kommunalisieren*, d. h. vor allem die Lehrer/innen zu kommunalen Bediensteten zu machen und den Kommunen weitgehende Entscheidungsrechte bei der Schulentwicklung einzuräumen.³

Im Hinblick auf die *Vorteile einer Kommunalisierung* werden insbesondere folgende Argumente ins Feld geführt:

- Qualitätsverbesserung von Schule durch Überwindung der sach- und praxisfremden Unterscheidung in innere und äußere Schulangelegenheiten und Zusammenführung der Zuständigkeiten („Schule aus einer Hand“);

³ So hat der damalige sächsische Ministerpräsident Biedenkopf in seiner Rede auf der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages in Leipzig 2001 die Frage einer Kommunalisierung des Schulwesens aufgeworfen. Vgl. hierzu: Deutscher Städtetag: Zukunft der Stadt? – Stadt der Zukunft! Dokumentation der Hauptversammlung 2001 in Leipzig. Kohlhammer Stuttgart 2001, S. 47 ff.

- Verbesserung der Steuerung im Schulwesen, insbesondere durch Synergieeffekte und die Vermeidung von Reibungsverlusten;
- effektiver und effizienterer Einsatz der Ressourcen;
- bessere Vernetzung der Schulen mit ihrem kommunalen Umfeld und echte Integration des Schulwesens in die kommunale Selbstverwaltung.

Zu diesen Argumenten ist festzustellen, dass von einer weitgehenden Übertragung des Schulwesens in die kommunale Zuständigkeit *durchaus Vorteile bei der Steuerung von Schule* zu erwarten wären. Insbesondere dürften sich bislang aufgrund der geteilten Verantwortung bestehende und sich negativ auf die schulische Qualität und den Ressourceneinsatz auswirkende Reibungsverluste mindern oder beseitigen lassen. Der kommunale Gestaltungseinfluss auf Schule würde sich erheblich verbessern.

Gleichwohl blieben *grundlegende Strukturprobleme* weiterhin bestehen: Zum einen wäre auch bei einer Kommunalisierung des Schulwesens keine Verbesserung der für das Schulwesen insgesamt zur Verfügung stehenden *Ressourcen* angesichts der finanziellen Situation gerade der Städte zu erwarten. Zum anderen verbliebe die Gesetzgebungskompetenz für die Festlegung von Standards im Schulwesen, insbesondere der Lehrerstellen und der finanziellen Rahmenbedingungen, bei den Ländern. Die Kommunen wären somit vollständig abhängig von einer angemessenen Bereitstellung der für die Qualität von Schule entscheidenden Ressourcen durch die Länder. Angesichts der Erfahrungen mit Länderfinanzzuweisungen in der Vergangenheit wäre zu befürchten, dass die finanzielle Ausstattung der Kommunen durch die Länder unzureichend bliebe. Bei einem Übergang der Dienstherreneigenschaft für die Lehrer/innen wären die Kommunen im Übrigen von dem sich verschärfenden Problem der Pensionslasten betroffen.

Schließlich ist bei einer weitgehenden Kommunalisierung der Zuständigkeiten im Schulbereich zu erwarten, dass die Kommunen *Anlaufstelle und Haftende für alle Mängel und Fehlentwicklungen* im Schulwesen würden, auch wenn dafür die Länder aufgrund unzureichender Standards ursächlich verantwortlich wären.

In der Abwägung zwischen zu erwartenden Vorteilen und diesen gegenüberstehenden Risiken ist eine Kommunalisierung des Schulwesens aus kommunaler Sicht daher nicht sinnvoll. Eine nachhaltige Lösung der im Schulbereich bestehenden Probleme ist von einer derartigen Maßnahme wie auch von einer Zentralisierung der Zuständigkeiten auf der Länderebene nicht zu erwarten.

An dieser Stelle wird stattdessen für einen *dritten Weg* plädiert:

4. Neujustierung von Zuständigkeiten und Finanzierungsregelungen sowie eine Stärkung der örtlichen Ebene bei der Schulentwicklung

Vor dem Hintergrund der Entwicklung der Schulen zu selbständigen, zunehmend ganztägig geöffneten und sozialräumlich im kommunalen Umfeld agierenden Schulen ist der bereits eingeleitete *Paradigmenwechsel* fortzusetzen und weiterzuentwickeln:

Die *staatliche Steuerung* der Schulen sollte sich zukünftig auf Rahmenvorgaben zur Sicherung und Evaluation von Bildungsstandards konzentrieren. Auf-

gaben- und Finanzverantwortung auf der örtlichen Ebene müssen gestärkt werden, einerseits durch den Ausbau schulischer Selbständigkeit, andererseits durch eine Stärkung der Planungs- und Organisationskompetenz der Schulträger. Dabei sei klargestellt, dass die vielfach beklagte staatliche Gängelung und Bürokratisierung der Schulen nicht durch eine solche der Kommunen ersetzt werden soll. Diese sollten gleichwohl im Binnenraum von Schule mitwirken können, ohne diesen zu dominieren. Schließlich sind neue Formen der Zusammenarbeit von Schulaufsicht und Kommunen im Hinblick auf die Verzahnung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten sowie zur Unterstützung der zunehmend selbständig handelnden Schulen notwendig.

Neben der Neujustierung der Zuständigkeiten bedarf auch das *System der Schulfinanzierung* einer grundlegenden Überarbeitung. Die weitgehend über Jahrzehnte bestehenden, auf der Unterscheidung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten basierenden Finanzierungsregelungen entsprechen bereits seit langem nicht mehr den gewandelten Anforderungen und Bedarfen im Schulwesen.

Hierzu zwei *Beispiele*: Der Bereich des schulischen Ergänzungspersonals an der Schnittstelle zwischen lehrendem und verwaltendem Personal (z. B. Sozialpädagogen, Betreuungsfachkräfte, Pflegepersonal beim integrativen Unterricht) ist in den vergangenen Jahrzehnten stetig gewachsen. Hinsichtlich der Kostenträgerschaft dieses Personals gibt es in zahlreichen Bundesländern keine klaren Regelungen. Vielfach werden diese Kräfte alleine von den kommunalen Schulträgern finanziert. Ein weiterer Bereich betrifft die Ausstattung der Schulen mit zeitgemäßer Computer- und Medientechnologie. Der in diesem Bereich gewaltige Investitions- und Erneuerungsbedarf ist mit dem geltenden Schulfinanzierungssystem, das den Kommunen weitgehend die Finanzierungslast zuweist, nicht zu bewältigen. Angesichts der finanziellen Größenordnungen ist diese Aufgabe dauerhaft nur in einer gemeinsamen Initiative aller staatlichen Ebenen unter Beteiligung der Wirtschaft und auch des Bundes zu bewältigen.

Insgesamt geht es somit darum, im Rahmen einer Reform der Schulfinanzierung zu einer *Neuverteilung der Kosten und Lasten* insbesondere zwischen Ländern und Kommunen zu gelangen.⁴

Im Zusammenhang mit einer Neuregelung der Schulfinanzierung dürfte auch Finanzierungsmodellen im Sinne von *Public-Private-Partnership (PPP)* im Schulbereich künftig größere Bedeutung zukommen. Die Internet-Initiative der Deutschen Telekom im Zusammenhang mit der Initiative „*Schulen ans Netz*“ war hierfür ein erstes ermutigendes Beispiel. Auch die Bewerkstelligung anderer Aufgabenbereiche im Schulwesen, insbesondere im Bereich von Schulbau und -unterhaltung, als PPP ist denkbar. Entsprechende Modelle der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen werden bereits in einer Reihe von Städten erprobt bzw. umgesetzt.⁵ Public-Private-Partnership bietet die Chance, die in diesen Bereichen bestehenden Probleme besser lösen zu können.

4 Der Schulausschuss des Deutschen Städtetages hat in einem Papier Vorschläge für eine Reform der Schulfinanzierung unterbreitet.

5 So z.B. in den Städten Dortmund und Monheim sowie im Kreis Offenbach.

5. Stärkung der Kommune als bildungspolitischer Akteur

Um eine aktiv-gestaltende Rolle der Städte möglich zu machen und Aufgaben im Schulwesen zukunftsorientiert bewältigen zu können, sind *erweiterte Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten der Schulträger* auf der Grundlage eines ganzheitlichen und sozialräumlichen Handlungsansatzes aus der Sicht von Schule her notwendig. Dies kann nicht bedeuten, dass die kommunalen Schulträger unter Beibehaltung bestehender Schulfinanzierungssysteme Aufgaben übernehmen, die in die Verantwortung der Länder fallen. Eine Kommunalisierung von Länderaufgaben, z. B. beim Ausbau von Ganztagschulen durch den Rückgriff auf die kommunale Jugendhilfe, ist abzulehnen.

Es geht vielmehr darum, kommunale Organisations- und Gestaltungsrechte zu erweitern, um ein leistungsfähiges, bedarfsgerechtes und wohnungsnahes Schulangebot vor Ort langfristig zu erhalten und in Zeiten knapper öffentlicher Mittel weiter zu entwickeln. Konkret bedeutet dies ...

... eine *Flexibilisierung der Schulorganisation* vor Ort bzw. den Abbau von entsprechenden Genehmigungsvorbehalten seitens der Länder, verbunden mit der Möglichkeit der Schulträger, die Schulstrukturen vor Ort entsprechend den jeweiligen örtlichen Bedarfen und Entwicklungen (u. a. demografische Entwicklung, Schulwahlverhalten etc.) flexibel zu gestalten; hierzu gehört z.B. die Möglichkeit zur organisatorischen Kombination von Bildungsgängen oder zur Zusammenfassung verschiedener Schulformen zu Verbundschulen,

... die Verbesserung der *Mitwirkungsmöglichkeiten der Schulträger* in den Schulen, insbesondere bei der Vernetzung von Schule und Jugendhilfe bzw. der Zusammenarbeit mit außerschulischen Partnern,

... die Erweiterung kommunaler Mitwirkungsrechte bei der *Besetzung von Leitungsstellen* im Schulbereich.

Zentrale kommunale Aufgaben neben den klassischen Schulträgerfunktionen sind zukünftig vor allem die *Bereitstellung von schulergänzenden Unterstützungsleistungen* wie z.B. Medienzentren oder Schulpsychologische Dienste, die ressortübergreifende Vernetzung der Schulen mit anderen Aufgabenfeldern wie Jugendhilfe, Kultur oder Sport sowie Beratungs- und Serviceleistungen im Bereich der Schulverwaltung.

6. Unterstützung der Selbstständigkeit der Schulen durch Länder und Kommunen

In der Diskussion um strukturelle Konsequenzen aus den schlechten Ergebnissen deutscher Schulen bei internationalen Vergleichsstudien wird vielfach die *Förderung von Selbstständigkeit und Eigenverantwortung der Schulen* bei der Gestaltung schulischer Bildungsprozesse als wichtige Maßnahme zur Qualitätssteigerung hervorgehoben. Ausgangspunkt dabei ist die Tatsache, dass in bei der PISA-Studie erfolgreichen Ländern die Einzelschulen selbstständiger handlungsfähig sind als in Deutschland.

Darüber hinaus besteht in der Bildungspolitik breiter Konsens, dass weitgehend eigenverantwortlich handelnde Schulen *bessere Ergebnisse in der Bildungsarbeit* erzielen. Entsprechend gibt es in vielen Ländern bereits seit längerem Bestrebungen, den Schulen mehr Selbstständigkeit im personellen, finanziellen, organisatorischen und pädagogischen Bereich einzuräumen. In einer Reihe von Ländern werden *Modellversuche* zur Selbstständigkeit der Schu-

len durchgeführt, während in anderen Bundesländern rechtliche Regelungen zur Selbstständigkeit der Schulen – wenn auch in unterschiedlichem Umfang – bereits in Kraft sind.⁶

Der Ansatz, die Einzelschulen in ihrer Verantwortung und Selbstständigkeit zu stärken, ist grundsätzlich zu unterstützen. Gleichzeitig mit dem Ausbau der Eigenverantwortung der Schulen sind *vergleichbare Bildungsstandards* sowie Verfahren der Evaluation zu entwickeln, um die Qualität der Bildungsarbeit zu sichern und weiterzuentwickeln. Insgesamt geht es darum, stärker ergebnisorientiert Kenntnisse und Qualifikationen für die einzelnen Bildungsgängen zu definieren, als Lernziele und Inhaltskataloge vorzuschreiben.

Zahlreiche Kommunen in Deutschland fördern seit vielen Jahren die Selbstständigkeit der Schulen im finanziellen Bereich vor allem durch die *Einführung und Praktizierung der Budgetierung*. Die Bereitstellung von Schulbudgets und deren eigenständige Bewirtschaftung durch die Schulen sind wichtige kommunale Maßnahmen zur Stärkung schulischer Eigenverantwortung. Die Budgetierung ist inzwischen etabliert und wird von den Schulen vielfach als unverzichtbar angesehen. Perspektiven der Weiterentwicklung ergeben sich u.a. durch eine weitergehende Übertragung von Finanzverantwortung auch im Bereich der Personalbewirtschaftung. Hierdurch können die Handlungsspielräume der Schulen zusätzlich erweitert werden.⁷

Der Ausbau der Selbstständigkeit der Schulen bedarf im Hinblick auf Effizienz und Erfolg einer *Reihe struktureller Veränderungen*. Diese beziehen sich zunächst auf die Unterstützung der Schulen an der Schnittstelle staatlich-kommunaler Zuständigkeiten, die zu einem Unterstützungssystem auf der örtlichen Ebene weiterentwickelt und vernetzt werden muss. In gleicher Weise wie zusätzliche Zuständigkeiten und Kompetenzen im personellen, dienstaufsichtlichen, organisatorischen und/oder finanziellen Bereich auf die Schulen übertragen werden, sind entsprechende Unterstützungsleistungen durch Länder und Kommunen schulnah, d. h. auf der örtlichen Ebene, zu entwickeln und bereitzustellen. Konkret sollten Schulverwaltung und staatliche Schulaufsicht administrative Strukturen gemeinsamer und ganzheitlicher Aufgabenerledigung entwickeln. In diesem Zusammenhang werden sowohl die Frage der sog. „Schulassistenten“ wie auch gemeinsame administrative Strukturen diskutiert.

Schulassistenten als Unterstützung insbesondere der Schulleitungen bei Verwaltungs- und Managementaufgaben dürften nur bei größeren Schulen (z. B. im berufsbildenden Bereich) oder in Schulzentren sinnvoll und finanzierbar

6 In Nordrhein-Westfalen wird seit dem Schuljahr 2002/03 der Modellversuch „Selbstständige Schule“ durchgeführt. Vgl. hierzu: *Bildung gestalten – Selbstständige Schule NRW*. Hrsg. vom Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen und der Bertelsmann Stiftung. Düsseldorf 2001. Informationen zum Modellversuch „Selbstständige Schule“ unter www.selbstaendige-schule.nrw.de

7 In diesem Zusammenhang ist z. B. das „Wirtschaftsmodell Modell“ der Stadt Mannheim zu nennen. Informationen: Schulverwaltungsamt der Stadt Mannheim, 68030 Mannheim. Siehe hierzu auch: *Deutscher Städtetag: Verwaltungsmodernisierung und Schule. Positionspapier des Schulausschusses des Deutschen Städtetages*. Köln 1995.

sein. Sie können die Schulleitungen, die von ihrer Funktion her innere und äußere Schulangelegenheiten seit jeher vereinigen, wirksam unterstützen. Entsprechend muss die Finanzierung von Schulassistenten gemeinsam von Ländern und Kommunen bewerkstelligt werden. Eine entsprechende Diskussion gibt es aktuell z.B. in Baden-Württemberg.

Unter dem Arbeitsbegriff „*Regionale Bildungsbüros*“ wird derzeit im Rahmen des Modellversuches „Selbstständige Schule“ in Nordrhein-Westfalen das Konzept einer gemeinsamen administrativen Unterstützung der Schulen auf der örtlichen bzw. regionalen Ebene entwickelt. Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen hat hierzu einen entsprechenden Auftrag an die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) vergeben. Ziel dabei ist, einerseits Aufgaben und Funktionen eines solchen Bildungsbüros im Sinne einer Unterstützungsagentur für die Schulen, insbesondere in personal- und dienstrechtlichen Fragen, zu beschreiben. Andererseits soll ein Organisations- und Finanzierungsmodell entwickelt werden, das auf einer gemeinsamen Trägerschaft von Land und Kommunen basiert. Mittelfristig ist zu erwarten, dass die Einrichtung von „Regionalen Bildungsbüros“ Rückwirkungen auf Aufgaben und Struktur der Schulaufsicht haben wird, da viele Funktionen der staatlichen Mittelbehörden (Regierungspräsidien in NRW) künftig auf der örtlichen Ebene wahrgenommen werden sollen und müssen.⁸

Die Entwicklung von gemeinsamen Unterstützungsstrukturen auf der örtlichen bzw. regionalen Ebene und damit dort, wo Schule stattfindet, hat *erhebliche Vorteile*: Sie eröffnet die Voraussetzungen für die Überwindung der schematisch normierten Zuständigkeitsregelungen zugunsten eines gemeinsamen und *vernetzten Handlungsansatzes*. Die Voraussetzungen für Kommunikation und die Kooperation von Schulträgern, Schulaufsicht, Schulen und Eltern werden wesentlich verbessert. Die Orts- und Problemnähe ermöglicht flexible, pragmatische und die örtlichen Gegebenheiten am besten berücksichtigende Problemlösungen. Die Bündelung von Zuständigkeiten und Ressourcen ist gerade vor dem Hintergrund der finanziellen Situation der Haushalte von Ländern und Kommunen von besonderer Bedeutung. Allerdings sind klare Verantwortlichkeiten wie auch verbindliche rechtliche und finanzielle Regelungen zwischen den verschiedenen Entscheidungsebenen und -beteiligten notwendig.

7. Zusammenfassung

Die Entwicklung im Schulbereich in den vergangenen Jahren macht deutlich, dass die *entscheidende Handlungsebene* für Entwicklung und Qualität des Schul- und Bildungswesens die *einzelnen Schulen vor Ort* sind. Diese bedürfen der Unterstützung ihrer Arbeit sowohl in pädagogischer wie auch in administrativ-organisatorischer Hinsicht, um selbständiges Handeln und Profilbildung zu ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund ist eine *grundlegende Änderung der Steuerung im Schulwesen erforderlich*. Zuständigkeiten, Entscheidungskompetenzen und Ver-

8 Vgl. hierzu: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Regionale Bildungsbüros. KGSt-Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder NRW. Köln. Oktober 2003.

waltungsstrukturen sind entsprechend dem Prinzip der Dezentralisierung und Eigenverantwortung zukunftsorientiert zu gestalten. Hierzu gehört, den Schulen weitgehende Selbstständigkeit im pädagogischen Bereich wie auch im Management bei gleichzeitiger Vorgabe von zu erreichenden Bildungsstandards einzuräumen. Dabei sind Länder wie Kommunen gleichermaßen gefordert, in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich entsprechende Strukturen zu schaffen.

Im Zuge dieses Prozesses sind gegenläufige Überlegungen, Schulträgerschaft in herkömmlicher Form abzuschaffen und auf der Länderebene zu zentralisieren, kontraproduktiv. Bei einem Verlust der Schulträgerschaft würde den Städten und Gemeinden ein immer bedeutsam werdender Gestaltungsbereich kommunaler Selbstverwaltung verloren gehen. *Kommunale Schulträgerschaft ist somit nicht abzuschaffen, sondern vielmehr zu stärken.* Mit Blick auf die Qualitätsverbesserung der Schulen sind ortsnahe und nicht ortsferne Entscheidungsstrukturen und -abläufe notwendig. Schulentwicklung ist vor Ort zu ermöglichen und zu unterstützen.

Das kommunale Engagement sollte zukünftig vor allem darauf ausgerichtet sein, *aktiv-gestaltend* auf die Schulentwicklung vor Ort einzuwirken und die handelnden Akteure, das sind vor allem Schulaufsicht, Schulen, Schulträger und Eltern, auf der örtlichen Ebene zu *vernetzen*. Den Ländern kommt die Aufgabe zu, die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen hierfür zu schaffen.

Klaus Hebborn, geb. 1956, Hauptreferent für Schule und Weiterbildung, Deutscher Städtetag;

Anschrift: Lindenallee 13-17, 50968 Köln

Email: klaus.hebborn@staedtetag.de