

Steuerung im Bildungswesen: Autonomie und staatliche Verantwortung

38. Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung am 02./03.11.2017 in Hamburg

Reflexionen von außen

Die Schulen sind seit jeher ein integraler Bestandteil der kommunalen Infrastruktur für die Bildung. Die Rechtsträgerschaft der Schulen und die Zuständigkeit für die sog. äußeren Schulangelegenheiten (Errichtung, Unterhaltung und Ausstattung) sind als kommunale Pflichtaufgaben in den Schulgesetzen der Länder geregelt. Die Schulträgeraufgaben stellen die Kommunen vor dem Hintergrund des Sanierungsstaus, der Modernisierungsanforderungen insbesondere im Zuge der Digitalisierung sowie weiterer schulpolitischer Entwicklungen wie Ganztagsausbau oder Inklusion vor erhebliche Herausforderungen.

Seit etwa einem Jahrzehnt hat sich im kommunalen Bereich ein Paradigmenwechsel vollzogen: Viele Städte sind bestrebt, über ihre Schulträgeraufgaben hinaus qualitative Schulentwicklung zu fördern. Konkret geht es dabei vor allem darum, auf der kommunalen Ebene ein staatlich-kommunales Unterstützungssystem zu schaffen, in dem insbesondere Schulaufsicht, Jugend- und Sozialhilfe, Schulpsychologie, Arbeitsverwaltung und Kammern zusammen arbeiten und schulbezogene Leistungen miteinander verzahnt werden. Ziele sind dabei bessere Kooperation, mehr Effizienz bei Leistungen und Ressourceneinsatz sowie mehr Chancengerechtigkeit. Entsprechend haben viele Städte Bildungsbüros zur Koordinierung der Zusammenarbeit, Bildungskonferenzen zur Abstimmung und Zielformulierung sowie regelmäßige Bildungsberichte zur Dokumentation der Bildungsarbeit und ihrer Ergebnisse geschaffen. In den Ländern arbeiten diese Netzwerke unter unterschiedlichen Bezeichnungen: Regionale Bildungsnetzwerke (Nordrhein-Westfalen), Bildungsregionen (Bayern, Baden-Württemberg) oder allgemein unter der Bezeichnung „Bildungslandschaften“. Den Schulen als weitgehend selbständige Einrichtungen kommt in diesen Netzwerken eine zentrale Bedeutung zu.

Die kommunale Position zur Selbständigkeit der Schulen wird nachfolgend in drei Thesen dargestellt.

Die Kommunen haben die Selbständigkeit der Schulen seit Mitte der 90er Jahre unterstützt und in ihrem Zuständigkeitsbereich gefördert. Handlungsleitend dabei ist, qualitative Schulentwicklung kommunal zu unterstützen.

Die Diskussion über eine stärkere „Autonomie“ der Schulen wird verstärkt seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre geführt. Wichtige Impulse hierfür kamen von der sog. Rau-Kommission „Zukunft der Bildung – Bildung der Zukunft“ in Nordrhein-Westfalen. Auch die Bertelsmann Stiftung förderte maßgeblich die Entwicklung der Selbständigkeit der Schulen. Ab dem Jahre 2003 wurde in Nordrhein-Westfalen der 6-jährige Modellversuch „Selbständige Schule“ durchgeführt.

Etwa zur gleichen Zeit fand in den Kommunen eine intensive Diskussion über neue Steuerungsmechanismen und –prinzipien statt. Der Leitbegriff dieser Diskussion war das sog. neue Steuerungsmodell. Grundlegende Prinzipien waren mehr Eigenverantwortung für die Fachebene, die Steuerung durch Zielvorgaben und Zielvereinbarungen statt bisheriger Detailvorgaben sowie die Zusammenführung von Fachverantwortung und Budgetverantwortung.

tung (Stichwort: dezentrale Ressourcenverantwortung). Ziele dieser Überlegungen waren mehr Effizienz, bessere Dienstleistungen und eine stärkere Bürgerorientierung der kommunalen Verwaltung. Vor diesem Hintergrund sind die kommunalen Maßnahmen zur Unterstützung und Förderung der Selbständigkeit der Schulen zu sehen. Konkret sind insbesondere folgende Maßnahmen zu nennen:

- Bildung von Schulbudgets und Einrichtung von Schulgirokonten,
- Übertragung von Beschaffungen auf die Schulen, Ermächtigung zum Abschluss von Verträgen für den Schulträger im Sinne einer „Teilrechtsfähigkeit“,
- Öffnung bzw. Unterstützung der Schulen bei Sponsoring und Einnahmen (z.B. Vermietung schulischer Räume),
- Beteiligung der Schulen bei Personalentscheidungen (insbesondere Schulträgerpersonal),
- Einrichtung von Schulleiterkonferenzen und Beteiligung auf der kommunalen Ebene.

Im Zuge des Ausbaus der Selbständigkeit und der Steuerung auf der örtlichen Ebene wird der Schulträger stärker in die innere Schulentwicklung involviert. Dies eröffnet Möglichkeiten, qualitative Schulentwicklung zu unterstützen. So kann beispielsweise die Verzahnung schulischer Arbeit mit Jugendhilfeleistungen wie Jugendsozialarbeit oder Hilfen zur Erziehung sowie die konzeptionelle Zusammenarbeit von Schule und Jugendhilfe bei der Gestaltung des schulischen Ganztages die qualitative Arbeit der Schulen verbessern. Entscheidend dabei ist nicht nur, dass der Schulträger dies auch will, sondern dass er dazu auch finanziell in der Lage ist. Aufgrund der bundesweit sehr unterschiedlichen Finanzausstattung bzw. Finanzkraft der Städte und Gemeinden hängen die kommunalen Unterstützungsmöglichkeiten für die Schulen, sei es im Bereich der kommunalen Kernzuständigkeiten, sei es bei der Qualitätsentwicklung, stark von den jeweiligen Gegebenheiten ab. Insofern klafft zwischen Anspruch und Wirklichkeit vielfach eine nicht unerhebliche Lücke.

Die Erwartungen an die Selbständigkeit der Schulen waren – zumindest am Anfang – zu hoch, die für die Umsetzung notwendigen Voraussetzungen wurden hingegen unterschätzt. Dies gilt auch für die Kommunen. Selbständige Schulen sind nicht per se die besseren Schulen. Schulische Selbständigkeit und Eigenverantwortung muss eingebettet werden in eine Gesamtstrategie staatlich-kommunaler Bildungsförderung, um Wirksamkeit zu entfalten.

Die selbständige Schule ist kein Selbstläufer, die quasi mit dem Umlegen eines Schalters eingeführt wird. Auch die Kommunen haben ambivalente Erfahrungen mit den selbständigen Schulen gemacht. Dies gilt beispielsweise für die Budgetierung, die inzwischen als System etabliert ist und in der Regel gut funktioniert. Wichtig erscheint auch, dass Selbständigkeit kein Selbstzweck ist. Mehr Kompetenzen, mehr Freiheit in der Budgetverantwortung auf der einen Seite und Rechenschaftslegung bzw. Qualitätskontrolle auf der anderen Seite sind zwei Seiten derselben Medaille. Was die Wirksamkeit der schulischen Selbständigkeit anbetrifft, ist nach den Erfahrungen des letzten Jahrzehnts festzustellen, dass die Schulen einer systematischen und kontinuierlichen Unterstützung bedürfen, und zwar gemeinsam von Ländern und Kommunen.

Als Beispiel für ein flächendeckendes Unterstützungssystem kann auf die Regionalen Bildungsnetzwerke in Nordrhein-Westfalen (RBN) verwiesen werden. Seit 2009 sind in allen 53 kommunalen Gebietskörperschaften (kreisfreie Städte, Kreise) RBN eingerichtet worden. Grundlage sind jeweils Verträge zwischen den Oberbürgermeistern/innen bzw. Landräten/innen und dem Schulministerium. In den RBN werden staatliche und kommunale Zuständigkeiten zusammengeführt bzw. koordiniert, z. B. die Zuweisung von Lehrerstellen, Schulsozialarbeit, Jugendhilfeleistungen und Jugendberufshilfe. Beteiligt sind auch über

Schule hinausgehende Bildungsakteure wie Kammern, Kirchen und weitere Bildungsinstitutionen. Wichtig erscheinen regelmäßige Bildungsberichte, die die Bildungsentwicklung vor Ort dokumentieren und Handlungsbedarfe identifizieren. In das Bildungsnetzwerk gehört selbstverständlich auch die Schulaufsicht, und zwar eine ortsnah angesiedelte und für alle Schulformen zuständige Schulaufsicht. Damit wird keineswegs einer Kommunalisierung der Schulaufsicht das Wort geredet; vielmehr geht es darum, die Präsenz und Handlungsfähigkeit der Schulaufsicht für alle Schulformen im lokalen Kontext zu stärken.

Ein aus kommunaler Sicht entscheidender Faktor für die Qualitätsentwicklung der Schulen, vor allem aber der selbständigen Schulen, ist die Schulleitung. Notwendig ist eine stärkere Professionalisierung von Schulleiterinnen und Schulleitern im Hinblick auf Managementaufgaben, Personal und Verwaltung. Darüber hinaus besteht erheblicher Handlungsbedarf im Bereich der Organisationsentwicklung an Schulen.

Unstreitig ist, dass die Anforderungen an die Schulleitungen mit der Selbständigkeit der Schulen erheblich zunehmen. Dies gilt insbesondere für Managementaufgaben, Personalverantwortung, Verwaltung und die interne Organisation der Schulen. Notwendig erscheint daher, dass angehende bzw. potenzielle Schulleiter/innen durch Aus- und Fortbildung auf das Schulleiteramt intensiv vorbereitet und während dessen Ausübung kontinuierlich begleitet werden. Darüber hinaus muss die bislang vielfach unzureichende Verwaltungsbasis dringend verbessert werden. Das klassische Modell von Schulleitung und Schulsekretariat ist überholt. Es entspricht bei Weitem nicht mehr den Erfordernissen moderner Führung und auch nicht den Erfordernissen der selbständigen Schule. Handlungsbedarf besteht somit im Bereich der Verwaltungsunterstützung der Schulleitungen in quantitativer wie auch qualitativer Hinsicht. Dies kann bei größeren Schulen eine eigene Verwaltungsleitung und mehr Sekretariatskapazität bedeuten; für kleinere Schulen kann Verwaltungsunterstützung aber auch in sog. Backoffices gebündelt zur Verfügung gestellt werden. Länder und Kommunen sind gleichermaßen gefordert, entsprechende Modelle zu entwickeln und sich auf Finanzierungsregelungen zu verständigen. Durch eine derartige Professionalisierung der Schulleitungen und die Verbesserung der Rahmenbedingungen könnten auch wieder mehr Lehrer/innen für Schulleitungsaufgaben gewonnen werden.

Fazit

Die weitgehende Selbständigkeit der Schulen auf der Grundlage der rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen entspricht einem modernen Aufgaben- und Organisationsverständnis bei der Erbringung öffentlicher Leistungen. Freiheit und Rechenschaft gehören dabei untrennbar zusammen. Den Schulleitungen kommt eine Schlüsselrolle zu, die es zu stärken und weiter zu entwickeln gilt. Länder und Kommunen sind dabei gleichermaßen gefordert.

Verbindliche Bildungsstandards, Lernstandserhebungen, Leistungsvergleiche und ein Bildungsmonitoring sind – national wie international – wichtig und stehen nicht grundsätzlich im Widerspruch zur Selbständigkeit der Schulen. Festgestellte Qualitätsmängel dürfen aber nicht zur Rücknahme von schulischer Selbständigkeit unter politischen Opportunitäts Gesichtspunkten führen und wären ein Rückschritt im Hinblick auf Innovation und Vertrauensbildung. Qualitätsmängel müssen selbstverständlich analysiert und Konsequenzen müssen nötigenfalls gezogen werden, ohne dabei den grundsätzlichen Weg der Selbständigkeit in Frage zu stellen. Der Hamburger Schulsenator hat zu Beginn der Tagung zutreffenderweise ausgeführt, dass der Weg zur Autonomie der Schulen der richtige, aber lang sei. Dieser lange Atem ist gefragt.