

Dr. Herbert Schnell
Leitender Ministerialrat a.D.

60323 Frankfurt, den 12.12.2006
Grüneburgweg 117
Tel.: 069/723168 AB
Mobil: 01702970163
e-mail: h.schnell@web.de

Perspektiven der Bildungsverwaltung in Deutschland

Art. 7 Abs. 1 GG enthält den Grundsatz, dass das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates steht. In allen Länderverfassungen spiegelt sich dieser Grundsatz wider und wird zum Teil weiter ausgeführt, so zum Beispiel in Art. 56 Abs. 1 der Hessischen Verfassung "Die Schulaufsicht wird hauptamtlich durch Fachkräfte ausgeübt." Wie in der "Rechtskunde" von Avenarius/Heckel ausgeführt, gewährleistet die staatliche Schulaufsicht, dass das Schulwesen nicht durch Zentrifugalkräfte zersplittert wird, dass seine Einheit im Gebiet des jeweiligen Landes gesichert bleibt. Von daher sind auch der "Autonomisierung" der Schule und der Partizipation der Schüler, Eltern und Lehrer Grenzen gezogen. Der Aufsichtsbegriff umfasst nach Rechtsprechung (Bundesverwaltungsgericht) die "Gesamtheit der staatlichen Befugnisse zur Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens". Das Bundesverfassungsgericht ergänzte dies mit die Formulierung "... mit dem Ziel, ein Schulsystem zu gewährleisten, das allen jungen Bürgern gemäß ihren Fähigkeiten die dem heutigen gesellschaftlichen Leben entsprechenden Bildungsmöglichkeiten eröffnet".

Avenarius/Heckel unterscheiden die Schulaufsicht im engeren Sinn, die die von den Schulaufsichtsbehörden ausübende Überwachung der inneren und äußeren Schulangelegenheiten zur Aufgabe hat und die von Parlament und Exekutive wahrzunehmende Schulhoheit, zu der Organisation, Planung und Leitung des Schulwesens gehören. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes hat den Begriff der Schulhoheit mit der so genannten "Wesentlichkeitstheorie" recht

genau definiert: "Das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip des Grundgesetzes verpflichtet daher den Gesetzgeber, die wesentlichen Entscheidungen im Schulwesen selbst zutreffend und nicht der Schulverwaltung zu überlassen (Parlamentarvorbehalt) ". Zu der staatlichen Schulhoheit gehört daher auch die inhaltliche Ausrichtung der Schulen durch die Normierung von Bildungszielen, Lernzielen und -inhalten, Bildungsstandards, die Leistungs- und Bewertungsstandards, die Zulassung von Schulbüchern, die Festlegung der Stundentafeln usw.

Diese grundsätzlichen und auf der Rechtsprechung der obersten Gerichte basierenden Ausführungen wurden vorausgeschickt, weil bei allen Überlegungen zur Stärkung der Eigenverantwortung der Einzelschule klar sein muss, dass ihre inneren und äußeren Angelegenheiten nicht Selbstzweck sind sondern in der Gesamtverantwortung des Staates liegen. Wie dieser den Auftrag der "Aufsicht" gestaltet, kann durchaus in unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen erfolgen. Ein historischer Rückblick - wie Ihnen bekannt ist, habe ich dies für Hessen als einem Teil meines Buches über die Steuerungsfragen von Schulentwicklung aufgearbeitet - verdeutlicht zwei Trends:

- wächst der Legitimationsdruck für den Staat, werden Aufgaben und Organisation von Schulaufsicht - in der Regel sogar gesetzlich - neu definiert
- wachsen die Sparzwänge, entscheidet sich der Staat zwischen Freiheit und Verantwortung am ehesten für einen "Teilrückzug" und streicht die Stellen in der Schulaufsicht unter gleichzeitiger Umorganisation.

Noch stärker unterliegen die Landesinstitute, die in der Regel keine Schulaufsichtsfunktion haben, einem Veränderungsdruck: sie werden eher noch aufgelöst, zusammengelegt oder sogar neu gegründet. Beispiele aus den letzten Jahren gibt es in allen Bundesländern. Eine Auflistung der Institute befindet sich auf der Internetseite der KMK.

Eine vergleichende Darstellung der Organisation der Schulaufsichtsbehörden in den Bundesländern finden Sie im Internet unter "Konferenz der Schulaufsicht (KSD)". Danach gibt es derzeit folgende Modelle (unter Vorbehalt länderspezifischer Besonderheiten wie z.B. der Zuordnung zu Schulträgern und der Erfassung zum Zeitpunkt Ende des Jahres 2006):

- ein dreistufiges Modell: Ministerium → Oberschulämter/Regierungsbezirke → Kreisschulämter/Staatliche Schulämter. Dieses Modell fand sich in 4 Ländern: Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.
- ein zweistufiges Modell: Ministerium → Landessschulamt oder Oberschulämter oder Staatliche Schulämter. Dieses Modell findet sich in 9 Ländern: Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern (derzeit Einrichtung eines Landesschulamtes), Niedersachsen, Sachsen (Landessschulamt geplant), Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.
- 3 Länder haben ausschließlich eine oberste Schulaufsichtsbehörde (Ministerium): Bremen, Hamburg und Saarland.
- Berlin hat ein Sondermodelle mit der direkten Anbindung von 12 Außenstellen an die oberste Schulaufsichtsbehörde (Senator).

Mit der bundesweiten Priorisierung der "eigenständigen", "stärker selbstständigen", "selbstverantwortlichen" Schule - in der Zwischenzeit in der Regel in den jeweiligen Schulgesetzen definiert - und der gedachten Umsteuerung des Systems von der Input- zur Output-Steuerung hält seit Beginn dieses Jahrzehnts das Qualitätsmanagement Einzug. Äußeres Anzeichen dafür ist die Einführung des Begriffes Qualitätsentwicklung statt Schulentwicklung und von „Orientierungsrahmen“, „Referenzrahmen“ oder „Qualitätsrahmen“. Sie dienen als Grundlage für die ebenfalls bundesweit sich durchsetzende externe Evaluation.

Eine Übersicht über die verschiedenen Modelle der vorgenannten "Rahmen " können Sie ebenfalls auf der Internetseite der Konferenz der Schulaufsicht Deutschlands finden. Sie sind in der Regel dadurch gekennzeichnet, dass sie so genannte Qualitätsbereiche mit entsprechenden Qualitätsmerkmalen ausweisen. Diese sind wiederum von Land zu Land unterschiedlich ausgeprägt. Grundsätzlich orientiert sind

sie alle an dem EFQM-Modell, das in den 80er Jahren in der Wirtschaft eingeführt wurde und dort teilweise in Verbindung mit der Balanced Scorecard. In den meisten Ländern werden sie als Entwicklungsmodelle bezeichnet, d.h. der entgeltliche „Rahmen“ muss noch gefunden werden.

Mit der Einführung dieser "Qualitätsrahmen " verbunden ist die Einführung der externen Evaluationen/Inspektion. Auch hier finden sich verschiedene Modelle in den Bundesländern, wobei die Entwicklung noch nicht abgeschlossen ist. Hintergrund ist u.a. die Diskussion über die Trennung von Kontrolle und Beratung, aber auch der meist nicht laut geäußerte Vorbehalt, dass viele der derzeitigen Schulaufsichtsbeamten für die Inspektionstätigkeit nicht ausreichend qualifiziert sind.

Es gibt grundsätzlich 4 Organisationsmodelle:

- Modell 1: Einführung einer Inspektion als selbstständige Einrichtung (Niedersachsen, Brandenburg)
- Modell 2: Umbenennung von pädagogischen Landesinstituten in Qualitätsinstitute oder Institute mit Qualitätsabteilungen, die die externe Evaluation durchführen (Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen, Hessen, Schleswig Holstein)
- Modell 3: Beauftragung der Staatlichen Schulaufsicht mit der Durchführung der externen Evaluation – immer unter dem Aspekt, dass dies eigene und von der „normalen“ Aufsicht getrennte Einrichtungen sind - (Berlin, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Thüringen,)
- Modell 4: Vergabe der externen Evaluationen an ein externes Institut (Bremen).

Interessant ist die Lösung der Einbindung der bisherige Schulaufsicht auf der mittleren oder unteren Schulaufsichtsebene in diese Entwicklung: in den Modellen 1 und 4 gibt es eine ganz klarer Trennung (Beratung vs. Kontrolle) zwischen beiden, die Modell 2 und 3 enthält eine Art von Mischsystemen, d. h. die externer Evaluation/Inspektion erfolgt zum Teil unter Einbeziehung von Schulaufsichtsbeamten in die Teams (Schleswig-Holstein, Hessen). Ein gemeinsames Merkmal aller Verfahren der externen Evaluationen/Inspektion ist die

Berichterstattung gegenüber nicht nur den Schulen sondern auch den jeweiligen zuständigen Schulämtern. Für diese gilt in der Regel, dass auf der Basis dieser Schulberichte für einen bestimmten Zeitraum Zielvereinbarungen abzuschließen sind.

Unterschiedlich geregelt ist in den Ländern die Frage, inwieweit Bewertungen in die Schulberichte einfließen sollen. Brandenburg, Berlin, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen haben ein in der Regel vierstufiges Bewertungssystem, in den übrigen Bundesländern gibt es nur beschreibende Texte mit dem Hinweis auf Entwicklungsbedarf. Über die Problematik der Bewertung wird sicher sehr kontrovers diskutiert werden.

Die Umsteuerung der Schulentwicklung zur Qualitätsentwicklung mit der gleichzeitigen Einrichtung neuer Teile der Bildungsverwaltung hat insgesamt Auswirkungen auf die gesamte bisherige Bildungsverwaltung in den Ländern. Die mit dieser Entwicklung verbundene Umsteuerung innerhalb der Bildungsverwaltung betrifft insbesondere die Auswirkungen auf die bisherige Schulaufsicht. Hier sind Irritationen besonders stark und eine neue Orientierung teils schwierig.

Grundsätzlich muss festgehalten werden, dass die "Beaufsichtigung "(Avenarius) der inneren und äußeren Schulangelegenheiten/-entwicklungen durch die Umsteuerung zu Output/comes bedeutet, dass letztlich Inspektion/externe Evaluation Teil schulaufsichtlichen Handelns sind. Spätestens mit der Einbindung der Schulaufsicht durch die Inspektionsberichte und die damit verbundenen Handlungsaufträge wird dies deutlich.

Bei der derzeitigen Fokussierung der Bildungspolitik auf die Einzelschule gerät die regionale Schulentwicklung etwas aus dem Blickfeld . Dies ist in der Übergangszeit zwar einerseits verständlich, es wäre aber mehr nur als ein kleines Versehen, wenn man diese außer acht ließen. Regionale Schulentwicklung durch regionale Schulbehörden (Schulämter, Schulträger) ist ein Kernbereich staatlicher Schulaufsicht. Die Aufgaben der Schulträger sind in den letzten Jahrzehnten immer mehr von der "Gebäudeverantwortung " zu einer Verantwortung der inhaltlichen Schulentwicklung geworden. IT-Ausstattung, Schulsozialarbeit, Jugendhilfe,

Zusatzangebote, Ganztagschulen u.a.m. haben erheblichen Einfluss auf die innere Schulentwicklung, nicht nur der Einzelschule sondern der ganzen Region. Die Vernetzung regionaler Kooperations- und Angebotstrukturen von Kirchen, Kammern, Verbänden und Stiftungen kann nur über ein leistungsfähiges regionales Institut wie es einer regionale Schulbehörde darstellt, geleistet werden. Damit ist der ausdrückliche Kontext zu Einzelschule beschrieben. Regionale Politiker haben die Bedeutung der Bildungsangebote als Standortfaktor erkannt und bemühen sich um einen stärkeren Einfluss auf die Leistungsfähigkeit des Schulsystems ihrer Region.

Abschließend möchte ich feststellen:

1. der Prozess der Umsteuerung vom input- zum output/outcomes-orientierten Schulsystem ist nicht mehr reversibel.
2. Die institutionellen und organisatorischen Entwicklungen der Bildungsverwaltungen erfahren derzeit einen dynamischen Umgestaltungsprozess mit unterschiedlichen länderspezifischen Ausprägungen und sind kaum mehr überschaubar.
3. Bildungsverwaltungen müssen ihrer Aufgaben und Funktionen sehr rasch neue finden, um in der Dynamik des gesamten Systems in allen Ländern handlungsfähig zu bleiben.
4. Die Leistungsfähigkeit des Schulsystems steht nicht nur auf einem internationalen Prüfstand. Die in letzter Zeit zu beobachtende Tendenz zur Einrichtung von Privatschulen verstärkt den Druck auf das öffentliche Schulwesen.
5. Schulaufsichtsbehörden, Qualitätsinstitute/Inspektionen und Schulträger müssen zu einer regionalen Kooperation finden und gemeinsam Verantwortung übernehmen.
6. Der Staat steht unter einem erheblichen Legitimationsdruck. Er muss nicht nur die Schulen leistungsfähiger machen sondern auch die für die innere und äußere Schulentwicklung verantwortlichen Schulaufsichtsbehörden und Qualitätsinstitute.