

Klaus Hebborn

Kooperation statt Abgrenzung – Perspektiven der Weiterentwicklung der Zusammenarbeit von Ländern und Kommunen im Schulwesen

Der bestehende Dualismus der Zuständigkeiten von Ländern und Kommunen für die Schulen ist seit jeher ein Charakteristikum der deutschen Schulverfassung. Dieser Rechtszustand hat durchaus Vorteile, wenn man beispielsweise an die Vernetzung und Einbeziehung der Schulen in das gemeindliche Leben (»Öffnung von Schule«) denkt. Festzustellen ist aber auch, dass die geteilte Aufgabenwahrnehmung bzw. deren Abgrenzung seit Jahrzehnten eine Quelle häufiger Auseinandersetzungen zwischen Ländern und Kommunen über zu leistende Aufgaben und deren Finanzierung war und ist. Die Frage der zukünftigen Gestaltung der Aufgabenverteilung zwischen Ländern und Kommunen ist vor dem Hintergrund der gewandelten Anforderungen an Schule, aber auch angesichts der Krise der öffentlichen Haushalte klärungs- bzw. reformbedürftig.

Der nachfolgende Beitrag stellt die Frage, welche Auswirkungen neuere Entwicklungen im Bildungsbereich – etwa die Qualitätsdebatte nach Pisa oder die Bestrebungen nach mehr schulischer Selbständigkeit – auf die bestehenden Zuständigkeitsregelungen im Schulwesen haben. Darüber hinaus wird der Versuch unternommen, Perspektiven einer zukünftigen Zusammenarbeit von Kommunen und Ländern jenseits der schematischen Aufteilung von Schule in innere und äußere Schulangelegenheiten aufzuzeigen. Die eher marginalen Zuständigkeiten des Bundes im Schulwesen bleiben dabei weitgehend unberücksichtigt.

I Ausgangslage

1 Aufgaben- und Kompetenzverteilung von Ländern und Kommunen

Rechte und Pflichten im Schulwesen in Deutschland sind bekanntermaßen zwischen Ländern und Kommunen aufgeteilt: Auf der Grundlage des Artikel 7 Abs. 1 GG üben die Länder die staatliche Schulaufsicht aus. Diese schließt neben der Exekutive auch die Gesetzgebungskompetenz für alle staatlichen Befugnisse zur Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens ein. Demgegenüber haben die Gemeinden gemäß Artikel 28 Abs. 2 GG das Recht und die Pflicht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung im Rahmen der geltenden Gesetze zu regeln. Hierzu gehört auch die Befugnis, Schulträger zu sein. Staatliche Schulhoheit findet somit seine Grenzen im Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden. Die kommunale Schulträgerschaft ist dem verfassungsmäßig geschützten Kern der kommunalen Selbstverwaltung zuzurechnen¹.

Die auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage basierende traditionelle, in allen Ländern mit nur vereinzelten Ausnahmen gültige Unterscheidung in »innere« und »äußere« Schulangelegenheiten bildet das Grundmuster für die Zuständigkeits- und Aufgabenbestimmung zwischen Ländern und Kommunen im Schulwesen. Die im Zuständigkeitsbereich der Länder lie-

¹ siehe hierzu u. a.: H. Heckel/H. Avenarius: Schulrechtskunde. 7. überarbeitete Auflage. Neuwied 2000, S. 156 ff.

genden inneren Schulangelegenheiten umfassen danach die Rechte und Pflichten für die gesamte Unterrichts- und Erziehungsarbeit, die Lehrpläne und Abschlüsse sowie Anstellung, Beaufsichtigung und Finanzierung des Lehrpersonals. Demgegenüber ist der Schulträger – für über 90 % der Schulen in Deutschland sind dies die Kommunen – für Organisation und Planung der Schulen, die laufende Schulverwaltung sowie Betriebs- und Sachkosten, häufig unter Einschluss von Lernmitteln und Schülerbeförderung, zuständig.

Angesichts veränderter und komplexerer Anforderungen an die Schulen stellt sich die Frage, ob diese vor allem fiskalisch bestimmte und wenig an der Erfordernissen der Praxis orientierte Unterscheidung der Zuständigkeiten künftig noch geeignet ist, um schulische Bildungs- und Erziehungsaufgaben bewältigen zu können. Ganzheitliche Ansätze und Konzepte, die notwendiger Weise von den Bedarfen der Schulen bzw. den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen ausgehen, sind nur schwer mit schematischen Zuständigkeitsregelungen, geteilter Verantwortung und entsprechend organisierten Verwaltungsstrukturen zu realisieren. Auch die Vernetzung bzw. Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen in den Bereichen Schule, Jugendhilfe, Sport und Kultur macht eine neue Sichtweise auf Schule, verbunden mit der kritischen Überprüfung der rechtlichen und finanziellen Strukturen, notwendig.

2. Probleme der Schulfinanzierung

Das geltende System der Schulfinanzierung besteht seit Jahrzehnten ungeachtet der inzwischen erfolgten Entwicklung der Schulen in seinen Grundstrukturen praktisch unverändert. Die auf der Unterscheidung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten basierenden Finanzierungsregelungen entsprechen bereits seit langem nicht mehr den gewandelten Anforderungen und Bedarfen im Schulwesen.

Aufgrund des veränderten Bildungs- und Erziehungsauftrages der Schulen ist der Bereich des schulischen Ergänzungspersonals an der Schnittstelle zwischen lehrendem und verwaltenden Personal (z. B. Sozialpädagogen, Betreuungsfachkräfte) in den vergangenen Jahrzehnten stetig gewachsen. Diese Entwicklung wird sich im Zuge des zu erwartenden Ausbaus insbesondere von Ganztagschulen in den nächsten Jahren fortsetzen. Hinsichtlich der Kostenträgerschaft dieses Personals gibt es in zahlreichen Bundesländern keine klaren rechtlichen Regelungen. Vielfach werden diese Kräfte ausschließlich von den kommunalen Schulträgern finanziert oder aber die Zuständigkeit wird zwischen Ländern und Kommunen hin und her geschoben.

Ein Beispiel aus dem Bereich der Sachkosten ist die Ausstattung und der Support von zeitgemäßer Computer- und Medientechnologie an den Schulen. Der in diesem Bereich gewaltige Investitionsbedarf und die hohen laufenden Kosten sind mit dem geltenden Schulfinanzierungssystem, das den Kommunen fast vollständig die Finanzierungslast zuweist, nicht zu bewältigen. Angesichts der finanziellen Größenordnungen wird dieser Aufgabe nur in einer gemeinsamen Initiative aller staatlichen Ebenen unter Beteiligung der Wirtschaft und auch des Bundes zu bewältigen sein.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang auch auf die strukturellen Probleme der kommunalen Finanzsituation insgesamt hinzuweisen, die dazu führen, dass die Schulträger vielfach nicht mehr in der Lage sind, ihre gesetzlichen Regelaufgaben im Bereich der Sachaufwandsträgerschaft zu erfüllen. Die Mängel im Bereich von Schulbau und Schulsanierung sind hierfür ein allgemein sichtbares Beispiel.

Neben der aktuell diskutierten Gemeindefinanzreform ist somit eine nachhaltige und zukunftstaugliche Überprüfung und Neuregelung der Schulfinanzierung überfällig.

3 Schule im Wandel

Die Schule befindet sich in einem grundlegenden Wandel, der derzeit nicht abgeschlossen ist. Vom mehr oder weniger ausschließlichen Lernort entwickelt sie sich zunehmend zu einer Einrichtung, an die einerseits hohe Anforderungen im Hinblick auf die Vermittlung von Wissen, Kenntnissen und Qualifikationen gestellt werden. Andererseits hat sie zunehmend vielfältige Bildungs- und Erziehungsaufgaben wahrzunehmen. Schule von heute ist in diesem Sinne stärker als Lebensraum von Kindern und Jugendlichen zu begreifen, in dem sich vielfältige soziale Probleme und gesellschaftliche Entwicklungen manifestieren. Sie ist ebenso Lernort wie Integrations- und Sozialisationsinstanz. Kinder und Jugendliche mit ihrer gesamten Lebensrealität, ihren Lebenssituationen und Problemen, sind konstituierende Bedingungen für die Institution und ihren Auftrag.

Der Wandel von Schule wird sich in den nächsten Jahren fortsetzen. In diesem Zusammenhang ergeben sich für die Schulen insbesondere folgende Anforderungen:

- Steigende Bedeutung von Qualitätsentwicklung und –sicherung vor dem Hintergrund internationaler Vergleichsstudien wie TIMSS, PISA, IGLU etc. sowie von verschiedener Seite geäußelter Kritik an der Qualität schulischer Arbeit,
- Integration der Vermittlung von Fachwissen, Kenntnissen und Schlüsselqualifikationen wie z.B. Medienkompetenz auf der Grundlage eines ganzheitlichen Bildungsverständnisses sowie Entwicklung entsprechender neuer Lehr- und Lernformen,
- Ausbau der Schulen zu Einrichtungen mit Ganztagsbetrieb, durch Umwandlung von Halbtags- in Ganztagschulen und/oder Schulen mit offenen Ganztagsangeboten (inkl. Mittagsverpflegung, Förder- und Freizeitangeboten, Betreuung in den Ferien),
- Verstärkung der sozialräumlichen Orientierung von Schule (»Öffnung von Schule«), d. h. Vernetzung im Stadtteil, Kooperation mit außerschulischen Partnern und Einrichtungen u.a.m.,
- Verstärkung interkultureller Erziehung,
- Ausbau schulischer Selbständigkeit insbesondere im personellen, finanziellen und organisatorischen Bereich.

Um ihren erweiterten Bildungs- und Erziehungsauftrag erfüllen zu können, braucht die Schule neben ausreichend qualifizierten Lehrerinnen und Lehrern weitere personelle und sächliche Ressourcen. Professionelles Personal ist beispielsweise notwendig im sozialpädagogischen Bereich, für Ganztagsbetrieb und Betreuungsmaßnahmen, im Zusammenhang mit der Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule oder bei der Sicherstellung von Systembetreuung und Netzwerkadministration im Bereich der Neuen Medien.

Der Bildungs- und Erziehungsauftrag macht darüber hinaus auch veränderte bauliche Gestaltungen und räumliche Ausstattungen notwendig. Dies gilt sowohl für die soziale Funktion von Schule als auch für den Unterricht selbst. Für das Lernen mit Neuen Medien ist eine zeitgemäße technische Ausstattung der Schulen erforderlich. Insbesondere die Förderung der

Medienbildung stellt die beiden Hauptfinanziers von Schule, Länder und Kommunen, vor gewaltige Herausforderungen.

Die Bestrebungen nach mehr Selbständigkeit der Schulen gehen davon aus, dass Schule als Ort pädagogischer Eigenverantwortung vor allem dann erfolgreich arbeiten kann, wenn sie Vieles selbst regeln kann. Sie braucht dazu eine Binnenstruktur, die auch ohne steten Eingriff von außen auskommt. Notwendig erscheint somit der Abbau der tradierten zentralen Steuerung und die Förderung von Schulentwicklung vor Ort. Hierzu gilt es einerseits, Entscheidungsvorbehalte der Schulaufsicht, aber auch der Schulträger, aufzuheben und Entscheidungen in größerem Umfang auf die Ebene der einzelnen Schulen zu verlagern.

Andererseits erfordert die weitgehend selbständig agierende Schule ein System von Unterstützung und Beratung durch Schulaufsicht und Schulträger. Dies betrifft je nach Ausgestaltung der Kompetenzen und Zuständigkeiten insbesondere die Bereiche Verwaltungsführung, Personalwirtschaft sowie Management. Darüber hinaus ist eine entsprechende Intensivierung von Fortbildung und Qualifizierung in diesen Bereichen notwendig.

II Perspektiven künftiger Zusammenarbeit von Ländern und Kommunen im Schulwesen

1 Kommunalisierung des Schulwesens?

Im Hinblick auf die Bewältigung zukünftiger Anforderungen im Schulbereich ist von verschiedener Seite eine Kommunalisierung des Schulwesens in die Diskussion gebracht worden.

Für die aktuelle Debatte gibt es verschiedene Gründe: Im Zuge der durch die schlechten Ergebnisse deutscher Schüler bei internationalen Vergleichsstudien verstärkter geführten Qualitätsdiskussion wird u.a. über die Zusammenführung der geteilten Verantwortung im Schulbereich auf der örtlichen Ebene diskutiert. Ebenfalls eine Rolle spielen die zunehmenden Auseinandersetzungen zwischen Kommunen und Ländern insbesondere über die Finanzierung von Aufgaben und Leistungen im Schulwesen. Ein insgesamt zunehmendes, aktuell die ostdeutschen Länder besonders betreffendes Problem ist die demografische Entwicklung und der sich daraus ergebende Rückgang der Schülerzahlen in erheblichem Umfang. Diese Entwicklung macht Veränderungen bzw. Anpassungen der Schulstrukturen auf der örtlichen Ebene notwendig, die vor allem von den Städten bewältigt werden müssen. Schließlich gibt es in vielen Bundesländern Maßnahmen zur Stärkung der Selbständigkeit der Schulen. Im Zuge dieser Entwicklung kommt nicht nur den einzelnen Schulen, sondern auch der örtlichen Ebene verstärkte Bedeutung bei der Steuerung von Schule zu.

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«);
- 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 auswirkende Reibungsverluste mindern oder beseitigen lassen. Der kommunale Gestaltungseinfluss auf die Schulen schließlich würde sich erheblich verbessern.

Gleichwohl blieben grundlegende Strukturprobleme weiterhin bestehen: Auch bei einer Kommunalisierung des Schulwesens wäre keine Verbesserung der für das Schulwesen insgesamt zur Verfügung stehenden Ressourcen angesichts der finanziellen Situation gerade der Städte zu erwarten. Die Zuständigkeit für die Festlegung von Standards im Schulwesen, insbesondere der Lehrerstellen und der finanziellen Rahmenbedingungen, würde aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben weiterhin bei den Ländern verbleiben. 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.

In der Abwägung zwischen zu erwartenden Vorteilen und diesen gegenüberstehenden Risiken ist eine Kommunalisierung des Schulwesens aus kommunaler Sicht daher eher kritisch zu sehen. Eine Lösung der im Schulbereich bestehenden Probleme ist jedenfalls von einer derartigen Maßnahme kaum zu erwarten.

Anstelle einer Kommunalisierung des Schulwesens sollte vielmehr der kommunale Einfluss auf die Organisation und Gestaltung des Schulwesens vor Ort verbessert werden. Vorrangig sind aus kommunaler Sicht mehr Flexibilität bei den örtlichen Schulstrukturen und der Schulorganisation sowie eine grundlegende Neuregelung der Schulfinanzierung.

2 Stärkung der Kommune als bildungspolitischer Akteur

Bildung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen sind zentrale Gestaltungsaufgaben zukunftsorientierter Gemeinwesenpolitik. 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 kommunalen Rolle als bildungspolitischer Akteur vor dem Hintergrund der gewandelten Aufgaben und Rollen der Schulen künftig eine erheblich stärkere Bedeutung zukommen wird. Städten und Gemeinden fällt dabei einerseits die Aufgabe zu, Qualitätsentwicklung an den Schulen zu fördern durch eine zeitgemäße und adäquate Gestaltung der Rahmenbedingungen für Lehren und Lernen, durch die Einbeziehung des Umfeldes im Sinne der sozialen räumlichen Orientierung von Schule, durch Mobilisierung des zivilgesellschaftlichen Engagements sowie durch Ver-

netzung der Schulen mit Kultureinrichtungen, sportlichen und künstlerischen Angeboten sowie Jugendarbeit.

Neben der pädagogischen Entwicklung der Einzelschule steht andererseits die Sicherung und Entwicklung der lokalen Bildungslandschaft in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Einrichtungen im Mittelpunkt des kommunalen Engagements für die Bildung. Den Städten kommt dabei eine Planungs-, Moderations- und Koordinationsfunktion zu.

Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung in den Städten mit ihren Zielen nach mehr Effizienz, Bürgernähe und Qualitätsverbesserung ist 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 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

Um eine aktiv-gestaltende Rolle der Städte möglich zu machen und Aufgaben im Schulwesen zukunftsorientiert bewältigen zu können, ist eine Neujustierung von Zuständigkeiten und Zusammenarbeit von Ländern bzw. Schulaufsicht und Kommunen 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 um Veränderungen in zwei Richtungen: Zum einen sind 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.) zu gestalten (u. a. Zusammenfassung von Bildungsgängen bzw. Schulformen),
- die Verbesserung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Schulträger in den Schulen, insbesondere bei der Vernetzung bzw. der Zusammenarbeit mit außerschulischen Partnern,

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

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

Die staatliche Steuerung der Schulen sollte sich zukünftig auf Rahmenvorgaben zur Sicherung und Evaluation von Bildungsstandards konzentrieren. Aufgaben- und Finanzverantwortung auf der örtlichen Ebene müssen gestärkt werden bei gleichzeitiger Reduzierung staatlicher Eingriffe in die Planungs- und Organisationskompetenz von Schulträgern und Schulen. Dabei sei klargestellt, dass die vielfach beklagte staatliche Gängelung und Bürokratisierung der Schulen nicht durch eine solche der Kommunen ersetzt werden soll. Die Kommunen sollten gleichwohl im Binnenraum von Schule mitwirken können, ohne diesen zu dominieren.

Zum anderen 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.

3 Aufbau gemeinsamer Unterstützungsstrukturen für die selbständigen Schulen

In der Diskussion um strukturelle Konsequenzen aus den schlechten Ergebnissen deutscher Schulen bei internationalen Vergleichsstudien wird vielfach die Förderung von Selbständigkeit 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 selbständiger 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 Selbständigkeit im personellen, finanziellen, organisatorischen und pädagogischen Bereich einzuräumen. In einer Reihe von Ländern werden Modellversuche zur Selbständigkeit der Schulen durchgeführt (u. a. Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen), während in anderen Bundesländern rechtliche Regelungen zur Selbständigkeit der Schulen – wenn auch in unterschiedlichem Umfang – bereits in Kraft sind.³

Der Ansatz, die Einzelschulen in ihrer Verantwortung und Selbständigkeit 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 Selbständigkeit 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 weiter-

3 vgl. hierzu: Bildung gestalten – Selbständige Schule NRW. Hrsg. vom Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen und der Bertelsmann Stiftung. Düsseldorf 2001. Informationen zum Modellversuch »Selbständige Schule« unter www.selbstaendige-schule.nrw.de; vgl. auch Stock, Auf dem mühsamen Weg zur »Selbständigen Schule« – ein Modellversuch in Nordrhein-Westfalen im Zeichen der Pisa-Debatte, in RdJB 2002, S. 468 ff.

gehende Übertragung von Finanzverantwortung auch im Bereich der Personalbewirtschaftung. Hierdurch können die Handlungsspielräume der Schulen zusätzlich erweitert werden.⁴

Der Ausbau der Selbständigkeit der Schulen bedarf im Hinblick auf Effizienz und Erfolg einer Reihe struktureller Veränderungen. Diese beziehen sich zunächst auf die staatlich-kommunale Unterstützung der Schulen, 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 zu diskutieren sein.

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 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.⁵

Unter dem Arbeitsbegriff »Regionale Bildungsbüros« wird derzeit im Rahmen des Modellversuches »Selbständige 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.

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 rechtli-

4 In diesem Zusammenhang ist z. B. das »Wirtschaftsmodell Modell« der Stadt Mannheim zu nennen. Informationen über das Schulverwaltungsamt der Stadt Mannheim, 68030 Mannheim.

5 Informationen über Städtetag Baden-Württemberg, Relenbergstraße 12, 70174 Stuttgart.

che und finanzielle Regelungen zwischen den verschiedenen Entscheidungsebenen und -beteiligten notwendig.

4 Reform der Schulfinanzierung

Auf die Mängel des bestehenden Systems der Schulfinanzierung haben die Länder vielfach mit Sonderprogrammen reagiert, ohne dass es bisher zu einer tragfähigen Anpassung der Schulfinanzierung gekommen wäre. Vielfach hat es eine Befrachtung der Gemeindefinanzierung gegeben, die den kommunalen Finanzspielraum weiter einengen und daher abzulehnen sind. Die Gemeindefinanzierung darf nicht als Instrument herangezogen werden, um ein nicht mehr funktionierendes System der Schulfinanzierung zu kaschieren. Auch staatliche Sonderprogramme, Anschubfinanzierungen oder zeitlich befristete Unterstützungsleistungen sind nicht geeignet, eine dauerhaft tragfähige Grundlage für eine solide Wahrnehmung der Schulträgeraufgaben und für ein darüber hinausgehendes schulpolitisches Engagement der Städte zu schaffen. Insgesamt geht es vielmehr darum, im Rahmen einer Reform der Schulfinanzierung zu einer Neuverteilung der Kosten und Lasten insbesondere zwischen Ländern und Kommunen zu gelangen.⁶

Neben der Neuregelung der öffentlichen Finanzierung des Schulwesens ist auch über die verstärkte Einbeziehung von Sponsoring bzw. privaten Finanzmitteln nachzudenken. Zum Sponsoring ist festzustellen, dass der Umfang des Schulsponsoring insgesamt im Vergleich zum Sportbereich, aber auch der Kultur (noch) gering ist. Grundsätzlich kann Sponsoring die Schulentwicklung durchaus unterstützen, z.B. durch die Bereitstellung zusätzlicher Ausstattungen an Schulen. Allerdings ist die mitunter herrschende Vorstellung, durch Sponsorenmittel könnte die öffentliche Bildungsfinanzierung wirksam entlastet werden, eine Illusion. Wichtig ist, dass die öffentliche Verantwortung für die Bereitstellung ausreichender Ressourcen für die Schulen durch das Sponsoring nicht in Frage gestellt wird. Sponsoring im Schulbereich bedarf darüber hinaus vereinbarter Regeln und Grundsätze, um dessen Vereinbarkeit mit dem schulischen Bildungs- und Erziehungsauftrag sicherzustellen.⁷

Im Zusammenhang mit neuen Finanzierungsmodellen dürfte auch public-private-partnership (PPP) im Schulbereich künftig größere Bedeutung zukommen. Vor dem Hintergrund des erheblichen Sanierungs- und Modernisierungsbedarfes an den Schulen einerseits und der kommunalen Finanzkrise andererseits gibt es in einer Reihe von Städten Überlegungen, private Investoren an der Bewältigung dieser Aufgaben zu beteiligen⁸. Ziel dabei ist, zusätzliche Handlungsspielräume zu gewinnen und insbesondere den bestehenden Sanierungsstau in kürzeren Zeiträumen und trotz der schwierigen Haushaltssituation bewältigen zu können. Auch auf der Investorenseite wie z. B. bei den Banken oder der Bauindustrie besteht zunehmendes Interesse, sich an entsprechenden PPP-Modellen zu beteiligen.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen in den Ländern lassen eine Beteiligung privater Investoren in den Bereichen Schulbau, -sanierung und Schulausstattung nicht uneingeschränkt zu. So ist es in der Regel nach den entsprechenden Bestimmungen der Gemeindeordnungen nicht möglich, Schulen zu veräußern oder sog. Sale-and-Lease-back-Modelle durchzuführen. Dar-

6 In Nordrhein-Westfalen finden hierzu aktuell Gespräche zwischen Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden statt. Der Städtetag NRW hat hierzu ein Positionspapier »Vorschläge zur Reform der Schulfinanzierung in NRW« vorgelegt.

7 vgl. hierzu: »Sponsoring im Schulbereich«. Positionspapier des Deutschen Städtetages. Köln/Berlin 1999.

8 Erste Referenzprojekte werden derzeit in den Städten Dortmund und Monheim durchgeführt.

über hinaus müssen die aus PPP resultierenden Zahlungsverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit einer Gemeinde vereinbar sein. Schließlich sind die betreffenden Förder Richtlinien im Schulbau in den Ländern unterschiedlich ausgeprägt; in einigen Ländern sind Schulsanierungen förderfähig, in anderen Ländern hingegen nicht.

In Nordrhein-Westfalen ist mit der Schaffung der sog. »Schulpauschale« seit dem Jahre 2002 eine gewisse Öffnung für neue Finanzierungsmodelle und mehr Flexibilität erreicht worden. Die Schulpauschale wird den Kommunen jährlich im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes auf der Basis eines Sockelbetrages und der Schülerzahlen zugewiesen. Sie kann nicht nur für den Bau von Schulen, sondern auch für deren Modernisierung und Sanierung, den Erwerb von Schulgebäuden sowie für die Einrichtung und Ausstattung der Schulen mit Neuen Medien verwendet werden. Zu den Verwendungszwecken gehören darüber hinaus Ausgaben für Miete und Leasing von Schulgebäuden. Die bisherigen Erfahrungen mit der Schulpauschale sind positiv. Erreicht werden konnten insbesondere größere Handlungsspielräume der Kommunen entsprechend den jeweiligen örtlichen Bedarfen, mehr Flexibilität sowie Planungssicherheit. Die Schaffung der Schulpauschale hat darüber hinaus dazu geführt, dass PPP-Modelle verstärkt geprüft werden. Von den Ländern ist zu fordern, dass die kommunal- und haushaltsrechtlichen Regelungen im Hinblick auf die Durchführung von PPP im Schulbereich geöffnet werden.

III Fazit

Vor allem die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte und die demografische Entwicklung führen dazu, dass Strukturen in allen Leistungsbereichen auf den Prüfstand gestellt und nachhaltig wirksame Reformen durchgeführt werden müssen. Dies trifft für den Schulbereich ebenfalls zu. Zusätzlicher Handlungsdruck ergibt sich durch die bei der Pisa- und anderen internationalen Studien zutage getretenen Probleme und Defizite. Diese machen eine Überprüfung von Inhalten, Organisation und Strukturen des Schulwesens erforderlich.

Die Entwicklung im Schulbereich in den vergangenen Jahren macht deutlich, dass die entscheidende Handlungsebene für Entwicklung und Qualität des Schul- bzw. Bildungswesens die Schulen vor Ort sind. Diese bedürfen der Unterstützung ihrer Arbeit sowohl in pädagogischer wie auch administrativer und organisatorischer Hinsicht, um Profilbildung zu ermöglichen, Qualität weiter zu entwickeln und Chancengleichheit sicherzustellen. In diesem Zusammenhang sind Länder und Kommunen in gleicher Weise gefordert, ihren Beitrag zur Schaffung entsprechender Unterstützungssysteme zu leisten.

Die für die Steuerung des Schulwesens Verantwortlichen müssen daher umdenken: Die traditionelle und vorrangig unter finanziellen Gesichtspunkten erfolgte Unterscheidung der Zuständigkeiten sowie die Philosophie zentraler Steuerung der Schulen bedarf der Umkehrung. Schulentwicklung ist vor Ort zu ermöglichen und zu unterstützen. Dies bedeutet keineswegs Beliebigkeit, denn Selbständigkeit und Zielvorgaben bzw. deren Evaluation sind zwei Seiten derselben Medaille.

*Verf.: Hauptreferent Klaus Hebborn, Deutscher Städtetag, Lindenallee 13–17, 50968 Köln
Tel.: 02 21/37 71-2 65, Fax: 02 21/37 71-1 77;
e-mail: klaus.hebborn@staedtetag.de*