

Franz Kölle

## Kommunalisierung der Schulaufsicht? Eine Betrachtung des Kondominiums von Schulträger und Staat aus ministerieller Sicht

### 1 Der Anlass

In seinem Beitrag „*Kooperation statt Abgrenzung – Perspektiven der Weiterentwicklung der Zusammenarbeit von Ländern und Kommunen im Schulwesen*“ setzt sich *Hebborn* in dieser Zeitschrift<sup>1</sup> mit dem Dualismus, der rechtlich ein Kondominium ist, von Ländern und Kommunen in der Zuständigkeit für die Schulen aus kommunaler Sicht auseinander. Begründet mit finanziellen Entwicklungen, bedingt durch die Verknappung der Ressourcen, mit bildungspolitischen Neuansätzen aufgrund der ernüchternden Erkenntnisse über das Ranking des deutschen Schulwesens im internationalen Vergleich und mit dem auch aus sonstigen Gründen gewachsenen Innovationsbedarf fordert er – zurückhaltend – ein Mehr an Kompetenzen für die kommunalen Schulträger, mehr Einfluss in der Schule, ohne allerdings das als notwendig angesehene Mehr an eigener Selbstständigkeit der Schule zu konterkarrieren, insbesondere aber ein höheres Maß an Kooperation beider Träger. *Hebborn* entwickelt aber noch keine konkreten Vorstellungen darüber, wie eine Kooperation gestaltet werden sollte, die sich nicht wieder in der Auseinandersetzung darüber erschöpft, wie die Ressourcenverantwortung bei veränderten Zuständigkeiten verteilt wird. Es reizt, dieser Sicht die staatliche entgegenzusetzen. Auseinandersetzungen über Kompetenzen und ihre Kostenfolgen sind interessengeneigt mit der Tendenz, die eigenen Interessen rechtlich zu überhöhen. Die Aufnahme des Dialogs ist aber vom Bemühen getragen, keine einseitige statistische Position einzubringen, sondern ausgehend von verfassungsrechtlichen Mindeststandards Gestaltungsspielräume zu klären, objektive Interessen abzuwagen und zu modellhaften Ansätzen eines gemeinsamen Steuerungssystems zu kommen. Die Diskussion zwischen Schulträger und Staat, d.h. Bundesland, über die richtige Kompetenzverteilung ist eine permanente; sie vollzieht sich in den alltäglichen Versuchen, in zu vielen Detailfragen die Grenzen der jeweiligen Kostenpflichtigkeit auszumachen.

Diese Debatte gewinnt an Intensität und Grundsätzlichkeit, wenn im Schulwesen Innovationen anstehen, die Kostenfolgen haben. Dann grassiert die Furcht, die Finanzierung dieser Folgekosten selbst nicht ausreichend steuern zu können, und die Furcht verstärkt den Ruf nach mehr Kompetenz. Dies gilt für den Staat genau so wie für die kommunalen Schulträger, und die Kontinuität der Auseinandersetzung ist gewährleistet, weil die Innovation für das Schulwesen systemimmanent ist.

### 2 Das Interessenfeld Schule

Der Rationalität im Dialog kann dienlich sein, die mit der Schule verbundenen Interessen etwas systematischer zu betrachten. Das Kondominium von Staat und Kommune in der Trägerschaft ist historisches und verfassungsrechtlich gesichertes Gut. Der jeweilige verfassungsrechtliche Hintergrund prägt allerdings auch den Blick der Partner auf die Schule. Der Blick des Schulträ-

<sup>1</sup> RdJB 2003, S. 419.

gers wird durch die Garantie des kommunalen Selbstverwaltungsrechts in Art. 28 Abs.2 GG bestimmt, das den Gemeinden und Gemeindeverbänden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich ohne besondere Kompetenzzuweisung gewährleistet. In historischer Betrachtung charakterisiert das Bundesverfassungsgericht in einer frühen Entscheidung<sup>2</sup> die kommunale Selbstverwaltung im heutigen Verständnis mit den Worten, sie bedeute ihrem Wesen und ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte des Volkes zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammen schließt mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und geschichtliche und heimatliche Eigenart zu wahren. Dass dieses Verständnis eine so wichtige soziale Institution „vor Ort“ wie die Schule erfasst, ist nachvollziehbar. Dies gilt auch für den im Positionspapier des Deutschen Städtetags<sup>3</sup> formulierten Ansatz, die Schulträgerschaft von der Sachaufwandsträgerschaft hin zu einer „erweiterten Schulträgerschaft“ zu entwickeln, mit der in Orientierung an den Interessen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger und der Integration der Schule in die Bildungs landschaft vor Ort eine ganzheitliche Sichtweise von Schulpolitik vertreten wird. Dieser Ansatz ist gemessen am Wesen der Selbstverwaltung, wie das Bundesverfassungsgericht es gesehen hat, kein Perspektivenwechsel, und die einseitige Erweiterung des Schulträgerbegriffs löst kein Problem der Kompetenzabgrenzung.

Dies darf aber nicht zu einer eindimensionalen Betrachtung führen, denn das kommunale Selbstverwaltungsrecht ist nicht staatsfrei. Es steht unter dem Vorbehalt des Gesetzes und ist durch den Gesetzgeber des Staates gestaltbar. Dies gilt in besonderem Maße für das Schulwesen, dessen zentrale Ordnung, Planung und Organisation Art. 7 Abs. 1 GG dem Staat als Aufgabe zugewiesen hat. Dieser Auftrag prägt die Sicht staatlicher Schulaufsicht auf allen Ebenen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und verleiht ebenfalls zur Eindimensionalität, in der ü bersehen wird, dass dieses Gestaltungs- und Bestimmungsrecht zwar umfassend, aber durch das kommunale Selbstverwaltungsrecht eingeschränkt ist. Außerdem neigt erfahrungsgemäß die Staatsaufsicht dort, wo sie Konflikt vermutet, zur Verfeinerung der untergesetzlichen Regulierung trotz der relativen Offenheit der Gesetze und obwohl das Bundesverfassungsgericht – sicherlich mit pädagogischer Tendenz – auf mögliche Beeinträchtigungen der Rechte Betroffener durch den Perfektionismus der Kultusverwaltungen hingewiesen hat<sup>4</sup>.

Es bleibt die nüchterne Feststellung, dass es bislang nicht gelungen ist, das verfassungsrechtliche Spannungsverhältnis „in praktischer Konkordanz“ angemessen aufzulösen. Auch *Hanßen*, von Profession Vertreter des Staates, kommt zu der Feststellung<sup>5</sup>, dass von der Rechtsordnung gegenwärtig nicht sichergestellt wird, das Nebeneinander von Zuständigkeiten zu einem vernünftigen Miteinander zu entwickeln. Die Lösung wird nicht dadurch einfacher, dass zu diesem Spannungsverhältnis aus dem Dualismus von Land und Schulträger eine neue Komponente hinzugereten ist, die von ihnen getragene Schule in dem Drange nach institutioneller Selbständigkeit. Das höhere Maß an Selbststeuerung bedingt eine der Verantwortung für den eigenen Erfolg angemessene, in die Schule integrierte „Selbstbeaufsichtigung“, und zwar sowohl im Bereich klassischer Fachaufsicht aus auch in dem der sich zunehmend entwickelnden Erfolgskontrolle durch interne und externe Selbstevaluation. Der Versuch, die rechtlichen und tatsächlichen Grenzen der Selbständigkeit der Schule zu ziehen, würde den thematischen Rahmen dieser Betrachtung sprengen. Hinweise dazu gibt der Bericht über eine Tagung des Deutschen Instituts

<sup>2</sup> BVerfGE 11, 266.

<sup>3</sup> Schule als kommunale Gestaltungsaufgabe. Köln/Berlin 2000.

<sup>4</sup> BVerfGE 58, 270.

<sup>5</sup> *Hanßen, K.-D.*, Über die Aufgabenverteilung im deutschen Bildungswesen, in: Döbert/von Kopp/Martini/Weiß (Hrsg.), Bildung vor neuen Herausforderungen, Neuwied 2003, S. 46 ff.

für Internationale Pädagogische Forschung in Zusammenarbeit mit der Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung und dem Unterausschuss Schulrecht der Kultusministerkonferenz, die diese Fragestellung zum Gegenstand hatte<sup>6</sup>. Es lässt sich gegenwärtig auch noch nicht sagen, wie tragfähig der Ansatz der selbständigen Schule sein wird, wenn in den Schulen und in dem sie tragenden Netzwerk die Erkenntnisse über Umfang und Komplexität der strukturellen Veränderungen wachsen, die mit ihm verbunden sind. Die Selbständigkeit der Schule, in welchem rechtlichen Grade auch immer, ist nicht Selbstzweck, sondern wird als ein Ansatz zur Qualitätsentwicklung des Schulwesens neben anderen gesehen. Es gibt noch keine hinreichend gesicherten Erkenntnisse darüber, welche Erwartungen damit im deutschen Schulsystem verknüpft werden können. Aber die Ergebnisse der verschiedenen internationalen Vergleichsuntersuchungen rechtfertigen die Annahme, dass ein höheres Maß an Eigenverantwortung der Schule qualitätsfördernd wirken könnte. Dies ist gegenwärtig bildungspolitischer Konsens, der von den Neuan-sätzen in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben insgesamt gestützt wird. Es gibt zurzeit noch keine systematische Untersuchung des sich entwickelnden Dreiecks Staat, kommunaler Schulträger und Schule. Eine Aussage ist aber zulässig: die Entwicklung wird für die Aufgabenwahrnehmung beider Rechtsträger der Schule gleichermaßen relevant sein. Sie begründet keine Zuweisung weiterer Kompetenzen an den kommunalen Schulträger, sondern lediglich die Erwartung, dass sich am Ende einer solchen Entwicklung die Rollen beider Rechtsträger im System der Steuerung des Schulwesens verändert haben werden.

Wesentliche verfassungsrechtliche Frage wird sein, in wieweit die Schule vom Objekt unmittelbarer Staatsverwaltung zum Subjekt in mittelbarer staatlicher Steuerung werden kann. Daher gehört systematisch auch in diesen Kontext die Diskussion über die Entwicklung der Schule von der Staatsschule zu einer „Bürgerschule in gesellschaftlicher Verantwortung“ in Neuinterpretation des Art. 7 Abs 1 GG, wie beispielsweise *Volkholz* sie anregt<sup>7</sup>. Die Entwicklungsansätze eines Mehr an gesellschaftlicher Partizipation am Schulwesen bedingt keine veränderte Kompetenzzuweisung zwischen Staat und Kommune, an ihrem Ende könnte aber beispielsweise etwas wie die Konkurrenz der Schulen in kommunaler und freier Trägerschaft um die „Bildungsgutscheine“ des Staates stehen, wenn die Perspektiven mit in den Blick genommen werden, die Art. 7 Abs.4 GG und die darin garantierte Privatschulfreiheit eröffnen.

Dem Spannungsfeld zwischen Schule und ihren Rechtsträgern ist ebenfalls die Frage zuzuordnen, ob und in welchem Umfang Staat und kommunaler Schulträger ihre jeweiligen Aufgaben in privatrechtlichen Formen, einer gegenwärtigen, durch Ressourcenknappheit entwickelten Tendenz folgend, erfüllen können. Möglichkeiten und Grenzen einer funktionalen oder organisationsrechtlichen Privatisierung waren ebenfalls Thema der Tagung, auf deren Bericht bereits Bezug genommen worden ist<sup>8</sup>. Die Privatisierung von Aufgaben ist aber allein kein Anlass, die Verteilung der Aufgaben zwischen Staat und kommunalem Schulträger neu zu bestimmen.

### 3 Verfassungsrechtliche Determinanten

Die systematisierende Betrachtung des Interessenfeldes, in dem die Schule steht, führt zu keinem tragfähigen Ansatz, die Verteilung der Aufgaben zwischen Staat und kommunalen Schulträger neu zu ordnen. Es bietet sich daher an, ausgehend vom verfassungsrechtlichen Kernbereich der jeweiligen Aufgabenstellung den gesetzlich gestaltbaren Spielraum im Kondominium

<sup>6</sup> Lund, J., Die Schule der Zukunft zwischen Rechtsfähigkeit und staatliche Aufsicht, RdJB 2004, S. 263.

<sup>7</sup> Volkholz, S., Autonomie von Schulen – Verantwortung für die nächste Generation, in: Döbert/von Kopp/Martini/Weiß (Hrsg.), Bildung vor neuen Herausforderungen, Neuwied 2003, S. 139.

<sup>8</sup> s. Anm. 6.

unter Einbeziehung der Kompetenzzuweisungen an die Schule festzustellen. Die in Art. 7 Abs. 1 GG begründete Kompetenz des Staates zur zentralen Ordnung des Schulwesens umfasst nach herrschender Lehre und Rechtsprechung<sup>9</sup> die organisatorische Gliederung der Schule und die strukturellen Festlegungen des Ausbildungssystems, das inhaltliche und didaktische Programm der Lernvorgänge und das Setzen der Lernziele sowie die Entscheidung darüber, ob und wie diese Ziele von dem Schüler erreicht worden sind. Hinzuzurechnen sind die Ausgestaltung der Schulpflicht und des Schulverhältnisses der Schülerinnen und Schüler sowie der Rechtsstellung der Lehrkräfte<sup>10</sup>.

Staatsaufgabe ist es, ein Schulsystem zu gewährleisten, das allen jungen Bürgern gemäß ihren Fähigkeiten die dem heutigen gesellschaftlichen Leben entsprechenden Bildungsmöglichkeiten eröffnet. Diese umfassende Aufgabenstellung wird durch das in Art. 28 Abs.2 GG garantierte Selbstverwaltungsrecht des Schulträgers lediglich in seinem Kernbereich eingeschränkt. Zu dessen Bestimmung sind die Begriffe der inneren und äußeren Schulangelegenheiten oder der erweiterten Schulträgerschaft, die allgemein anerkannt schon bei der konkreten Abgrenzung gesetzlich normierter Aufgabenzuweisung häufig versagen, untauglich. Maßgebliche Aspekte, den unentziehbaren Kernbereich zu bestimmen, sind die geschichtliche Entwicklung und die verschiedenen Erscheinungsformen<sup>11</sup> der Schulträgerschaft. Ursprung und gesetzliche Ausgestaltung der Schulträgerschaft in den Ländern erlauben danach den Schluss, dass zum vor staatlichen Eingriffen geschützten Kernbereich der Selbstverwaltung kommunaler Schulräger die Errichtung, Unterhaltung und Ausstattung der Schulgebäude sowie die Bereitstellung der Lehrmittel und des nichtpädagogischen Personals gehören. Einbezogen sind die zur Erfüllung dieser Aufgaben erforderlichen Planungen.

Alle Landesgesetze weisen den Schulträgern in unterschiedlichem Umfang darüber hinausgehende, dem Bereich äußerer Schulverwaltung zuzuordnende Aufgaben als Selbstverwaltungsangelegenheiten zu, aber geben Beteiligungsformen, in der Regel Zustimmungsvorbehalte, vor, mit denen der Staat sein Gestaltungsrecht sichert. Beispielsweise ist der Staat in allen Ländern bereits an der Entscheidung beteiligt, ob eine Schule errichtet wird. Diese Formen des Zusammenwirkens von Schulträger und Staat kennzeichnen den kondominalen Bereich in der Gestaltung des Schulwesens, der gesetzlich ausgestaltet werden kann (Art. 28 Abs.2 GG) und in den Grenzen, die Art. 7 Abs 1 GG dem Staat setzt, offen für eine Neugestaltung der Kooperation beider Rechtsträger auch für die Entwicklung einer erweiterten Selbstverwaltung der Schule ist. Sie selbst hat als eigenständige Institution weder im Sozialstaatsprinzip noch im Demokratiegebot eine verfassungsrechtliche Begründung<sup>12</sup>. Für den Staat setzt der Kerngehalt staatlicher Schulhoheit die Grenze für die Ausgestaltung des kondominalen Bereichs. Ihm musste die Rechtsprechung bislang nicht konkretisieren, weil sie in Konflikten zwischen kommunalem Selbstverwaltungsrecht und staatlicher Bestimmungsbefugnis im Schulwesen von einem umfassenden staatlichen Herrschaftsrecht über die Schule und einem darin begründeten prinzipiellen Vorrang der staatlichen Schulhoheit ausgeht<sup>13</sup>.

In der Literatur werden als Felder des Kernbereichs im Wesentlichen benannt Struktur, Aufbau und Trägerschaft des Schulwesens, die inhaltliche Ausgestaltung des Schulwesens durch Normierung der Bildungs- und Lernziele, die Festlegung zentraler Leistungs-Bewertungsstandards sowie der Kriterien des Einsatzes von Lernmitteln, Regelungen der Schälverfassung, der

<sup>9</sup> BVerfGE 59, S. 360.

<sup>10</sup> Avenarius/Heckel, Schullehrkunde, 7.Aufl., Neuwied 2000, S. 235.

<sup>11</sup> BVerfGE 79, 127.

<sup>12</sup> Avenarius/Heckel, a.a.O., S. 233.

<sup>13</sup> Niehues, Schulecht, 3. Aufl. München, Rdnr. 142.

Rechtsstellung von Lehrkräften, der Schulpflicht und des Schulverhältnisses der Schülerinnen und Schüler. Die Wahrnehmung der Schulhoheit ist öffentlich-rechtliche Staatsaufgabe, die in diesem Kernbereich nicht übertragbar ist. Inwieweit darüber hinaus im Vollzug Aufgaben aus der staatlichen Verwaltungsorganisation herausgenommen und dem kommunalen Schulträger zur Wahrnehmung übertragen werden können, ist Frage des Einzelfalles. Die Entscheidung kann nur unter Berücksichtigung der funktionalen, sachlich-inhaltlichen, organisationsrechtlichen und personellen, im Demokratiegebot und Parlamentsvorbehalt (Art. 20 Abs.2 und 3 GG) begründeten Legitimationskette zwischen Gesetzgeber und ausführendem Organ getroffen werden, die grundsätzlich nicht unterbrochen werden darf<sup>14</sup>.

## 4 Interessenabwägung

Unter diesen verfassungsrechtlichen Determinanten ist die Relevanz der Interessen von Staat und kommunalem Schulträger als den Rechtsträgern der Schule abzuwegen. Als Grundlage kann das von *Hebborn* aufgestellte kommunale Anforderungsprofil dienen. Zu berücksichtigen sind sich abzeichnende bildungspolitische Neuansätze für die staatliche Schulaufsicht, aber auch in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben generell. Die gewachsene Kompetenzabgrenzung zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten ist nicht Ergebnis fiskalischer Betrachtung, ihre zunehmende Konflikträchtigkeit ist es. Die defizitäre Ressourcenentwicklung trifft Länder und Kommunen gleichermaßen. Die Anpassung des Schulwesens an sich verändernde gesellschaftliche Anforderungen, technologische Entwicklungen sowie fach- und erziehungswissenschaftliche Erkenntnisse ist aber notwendig und ein permanenter Prozess. Die Abhängigkeit der Leistungsfähigkeit des Schulsystems vom Ressourceneinsatz konnte in der jetzt veröffentlichten OECD-Studie eindrucksvoll nachvollzogen werden. Die Weiterentwicklung der Strukturen, Inhalte, Lernziele, Lehr- und Lernmittel und Unterrichtstechnologien gehört zum Kernbereich staatlicher Schulaufsicht. Sie ist in der Regel mit Kostenfolgen auch für den Schulträger verbunden. Sein Bedürfnis, die Kostenentwicklung selbst besser steuern zu können, ist nachvollziehbar, nur nicht durch Verzicht des Staates auf ihm zugewiesene Steuerungskompetenzen zugunsten des kommunalen Schulträgers. Die der Aufgaben angemessene Finanzausstattung ist Regelungsgegenstand der allgemeinen Zuweisung von Ressourcen an die Gemeinden und Gemeindeverbände, und die Länder zeigen zunehmendes Problembewusstsein, wie an der Einführung von flexibel zu verwendenden Investitionspauschalen oder der Konnexität von Aufgabenzuweisung und Kostenertattung als Verfassungsprinzip ersichtlich ist. Die Einnahmenentwicklung stellt Staat und Kommunen aber auch vor die Notwendigkeit, die Effizienz und Effektivität ihres Mitteleinsatzes zu überprüfen. Die sich entwickelnden neuen Steuerungs- und Budgetansätze können zu einer Orientierung führen. Die Erwartung, dass der Staat eine Gemeindefinanzierung leistet, in der Kosten lediglich addiert werden, wäre naiv.

Kostenentwicklung und Veränderungen in der inneren Struktur der Schulen sind also kein Grund, Zuständigkeiten zu verändern. Ein objektives Interesse daran, die Schulen in die kommunalen Planungen zur Zukunftssicherung als Standortfaktoren einzubeziehen, ist begründet. Daraus kann aber kaum der geltend gemachte Anspruch auf mehr Einfluss in der Schule hergeleitet werden. Im Kernbereich staatlicher Aufgabenstellung, in Unterricht und Erziehung, steht die durch Art. 7 Abs.1 GG gesetzte Grenzziehung entgegen. Bei den beispielhaft angesprochenen Ansätzen der Öffnung der Schule für ihr soziales Umfeld und der Vernetzung mit anderen regionalen Bildungsangeboten schließt der Funktionsvorbehalt allerdings eine Beteiligung des kommunalen Schulträgers nicht aus. Soweit dieser pädagogische Ansatz gesetzlich ausgestaltet

<sup>14</sup> Niehues, a.a.O., Rdnr. 14, 18.

ist, werden die kommunalen Institutionen als geeignete Partner auch aufgeführt. Bei seiner Offenheit und der Vielfalt der Gestaltungsmöglichkeiten ist es allerdings schwierig, normativ eine Zuständigkeit zu beschreiben. Seine Beteiligung an Projekten zur Öffnung der Schule ist eher ein Problem der Kommunikation mit seinen Schulen und die Vernetzung von Bildungsangeboten eine auch ohne Gesetz gestaltbare Kooperation mit den staatlichen Schulaufsichtsbehörden. Beispielhaft ist die Entwicklung der in hohem Maße auf der Grundlage von Verwaltungsvereinbarungen institutionalisierten Zusammenarbeit von Sonderschulen, insbesondere von – vereinzelt sogar nur rechtlich existierender und ambulant agierender – Schulen für Erziehungshilfe, mit der kommunalen Jugendhilfe. Werden sich aus diesen Modellen generelle Entwicklungen ableiten lassen, können diese auch normiert werden. Intensiver könnte der Schulträger in die Schulen hineinwirken, wenn er Dienstherr der Lehrkräfte wäre, also das pädagogische Personal in seine Obhut nähme. Dieser Wechsel in der Personalhoheit ist verfassungsrechtlich zulässig. Lehrkräfte sind heute in der Regel Beamte oder Angestellte der Länder. Rückblickend ist aber festzustellen, dass sie in früheren Jahrzehnten in erheblichem Umfang Bedienstete der kommunalen Schulträger waren und schrittweise in den Landesdienst überführt worden sind. Der Lehrer als Kommunalbeamter war daher den Verfassungsgebern vertraut und auch heute gibt es in einzelnen Ländern neben der „staatlichen“ die „kommunale“ Schule, in denen das pädagogische Personal in den Diensten der Kommune steht. Nach herrschender Auffassung in Rechtsprechung und Lehre<sup>15</sup> ist die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisstehende Lehrkraft der Sachwalter des Staates in der Schule im engeren Aufgabenbereich des Unterrichts und der Erziehung und gewährleistet die ununterbrochene personelle Legitimationskette hin zum Parlament. Die unmittelbare Dienstaufsicht erleichtert möglicherweise dem Staat die Steuerung. Deren Effektivität wird aber nicht beeinträchtigt, wenn die Weisungsgebundenheit der kommunalen Bediensteten und die fachliche Kontrolle gegeben sind. Beides lässt sich über eine maßgebliche Beteiligung des Landes an Auswahl und Einsatz sowie die Beauftragung mit den staatlichen Aufgaben – an kommunalen Schulen der Länder üblich – herstellen. Die Übernahme des pädagogischen Personals könnte aus zwei Gründen für das Land von Interesse sein. Sie wäre geeignet, die Konflikte zu minimieren, die immer dann entstehen, wenn die Schulentwicklungsplanung des Schulträgers nicht mit der Personalplanung des Landes vereinbar ist, und sich der Zorn der Eltern wegen Unterrichtsausfall und fehlender Lehrkräfte gegen den Schulträger wenden würde. Dies erklärt die Zurückhaltung der kommunalen Partners. Umso entschiedener wird eine intensive Mitwirkung an der Auswahl der Schulleitungen gefordert. Nach einhelliger Auffassung kommt aber diesem Leitungsorgan in der Legitimationskette zwischen Schule und Parlament eine so wesentliche Bedeutung zu, dass der bestimmende Einfluss des Staates auf die Entscheidung gewahrt sein muss, wie auch immer die Beteiligung des Schulträgers ausgestaltet wird. Im Interesse einer einheitlichen Personalentwicklung und einer flexibleren, auch die überörtlichen Bedürfnisse berücksichtigenden Personalentwicklung wird es der Qualitätssicherung im Schulsystem eher dienen, wenn das pädagogische Personal in der Regel in den Diensten des Landes verbleibt. Die berufsständischen Vereinigungen der Lehrerinnen und Lehrer dürfen auch einer Kommunalisierung des Status Widerstand leisten.

Das Verwaltungspersonal in der Schule wird offensichtlich unter dem doppelten Aspekt der Reformwürdigkeit der schulinternen Verwaltung und der Kostenträgerschaft angesprochen. Die personellen und sächlichen Voraussetzungen für die Verwaltung der Schule zu schaffen, gehört zum Kernbereich der Aufgaben des Schulträgers. Damit ist auch die Frage geklärt, wer die Kosten zu tragen hat. Verwaltung der Schule umfasst die Gesamtheit der administrativen und organisatorischen Abläufe, die für einen funktionierenden Unterricht erforderlich sind. Jedes Land kann die Gegenrechnung einbringen, in welchem Umfang dem kommunalen Zuständigkeitsbe-

<sup>15</sup> BVerfGE 93, 37; 107, 91.

reich zuzuordnende Verwaltungsaufgaben von Lehrkräften wahrgenommen werden. Die Reformbedürftigkeit des noch vorherrschenden Verwaltungssystems eines mehr oder weniger geordneten Zusammenwirkens von dazu nicht qualifizierten Lehrerinnen und Lehrern mit einem – erfahrungsgemäß sehr engagierten, aber nur mit knappen Stunden ausgestatteten – Schulsekreteriat ist anerkannt. Die dringend erforderliche Analyse der Aufgabenstellungen und Verfahrensabläufe und die Entwicklung ihnen angemessener Verwaltungsstrukturen mit differenzierterem Personaleinsatz stehen allerdings noch aus. Ob der in die Diskussion eingebrachte Schulassistent die Lösung ist, erscheint äußerst zweifelhaft. In Hessen – hier liegt der Erfahrungshintergrund des Verfassers – sind die schon nicht zahlreichen Schulassistenten weitgehend den Schulen verloren gegangen, nachdem die gesetzliche Verpflichtung der Schulträger, sie nach bestimmten Kriterien einzusetzen, gelockert worden war. Anerkannt sind ebenfalls der hohe Bedarf in der Ausstattung und Pflege der medialen Unterrichtstechnologien und die besonderen Schwierigkeiten, hier die administrativ technologischen Anteile als äußere Schulangelegenheiten von den inneren, den fachlich pädagogischen zu trennen. Es zeichnen sich aber in einzelnen Ländern Lösungsansätze über pauschalierende Leistungsvereinbarungen zwischen Land und Schulträger ab.

Der Wunsch der Schulträger nach Flexibilität in der Planung ihrer Schulangebote unter stärkerer Berücksichtigung der Interessen „vor Ort“ ist verständlich. Die Schulentwicklungsplanung gehört zum Kernbereich kommunaler Selbstverwaltungsrechts, der allerdings, wie oben entwickelt worden ist, nicht staatsfrei ist. Dem Land muss die Möglichkeit erhalten bleiben, seiner in Art. 7 Abs. 1 GG begründeten Verpflichtung gerecht zu werden, gleichwertige Bildungschancen seiner Bürgerinnen und Bürger auch in der regionalen Umsetzung seiner Strukturvorgaben zu gewährleisten. Eine geeignete Mitwirkung des Landes in den dafür zur Verfügung stehenden Verfahren ist daher erforderlich. Dies schließt allerdings nicht aus, dass der kommunale Schulträger die Schulentwicklungsplanung so weit wie möglich mit der Entwicklung seiner außerschulischen Bildungs- und Sozialeinrichtungen abstimmt. Die Gesetze einzelner Länder, die die Planung normiert haben, sehen diese Abstimmung mit der sonstigen Fachplanung des Schulträgers ausdrücklich vor<sup>16</sup>. Der Vorbehalt zugunsten des Staates kann auch nicht mit dem Hinweis auf den Ansatz der Dezentralisierung und Bündelung der Fach- und Budgetverantwortung im Rahmen der neuen Verwaltungssteuerung relativiert werden. Dezentralisierung in diesem System heißt Verlagerung der Entscheidungs- und Budgetkompetenz dort hin, wo die Leistung erbracht wird, also in die Schule und nicht auf den anderen Rechtsträger der Schule. Ohne Verlust der staatlichen Steuerungsfähigkeit wäre es allerdings möglich, den unteren – unmittelbaren – Schulaufsichtsbehörden mehr Entscheidungsbefugnisse bei der Mitwirkung an der kommunalen Schulentwicklungsplanung einzuräumen. Damit könnten vereinfachte Abstimmungsverfahren, eine flexiblere Anpassung an sich verändernde Bedürfnisse und eine Entlastung der Ministerien zugunsten der eigentlichen Regierungstätigkeit erreicht werden. Die Frage nach der Kommunalisierung von Schulaufsicht umfasste auch die nach der Einbeziehung der regionalen Schulaufsicht im engeren Sinn und ihrer staatlichen Behörden. Sie funktional zur kommunalen Selbstverwaltungsaufgabe zu machen, schließt der Funktionsvorbehalt zugunsten des Staates aus. Sie organisationsrechtlich als staatliche Aufgabe im übertragenen Aufgabenbereich zur Wahrnehmung nach Weisung in die Kommunalverwaltung umzugliedern, ist rechtlich zulässig und Organisationsmodell mehrerer Länder in Form der Beauftragung kommunaler Beamter mit staatlichen Aufsichtsaufgaben oder in Form der staatlichen Abteilung des Landrats oder des Oberbürgermeisters. Es gibt keine gesicherten Erkenntnisse darüber, ob damit Effizienz- und Effektivitätsgewinne verbunden sind. Hessen hat die Eingliederung der Staatlichen Schulämter in die Landkreise und kreisfreien Städte nach einigen Jahren korrigiert,

<sup>16</sup> So § 145 Abs. 1 des Hessischen Schulgesetzes.

weil sie nach den gewonnenen Erfahrungen die Steuerungsfähigkeit des Landes beeinträchtigt hatte und die Überzeugung gewachsen war, dass sich Interessengegensätze zwischen selbständigen Partnern besser austarieren lassen. Resümee dieser Betrachtung ist daher, dass zwar in einem gewissen Umfang Aufgaben der Schulaufsicht zugunsten des kommunalen, Schulträgers modifiziert werden können, der Dualismus zwischen ihm und dem Staat aber nicht aufhebbar ist und daher nur die Konfliktlinien etwas verschoben werden. Die Lösung muss daher in der Konfliktregulierung gesucht werden.

## 5 Institutionalisierte Systemsteuerung im Kondomium von Schulträger und Staat

*Hebborn* ist darin zuzustimmen, dass eine verbesserte Kooperation beider Rechtsträger für die Qualitätsentwicklung im Schulwesen unabdingbar ist. In Ablösung des Dualismus ist die dem Begriff Kondomium immanente Gemeinsamkeit in neue Formen des Verwaltungshandelns zu überführen. Die gemeinsame Steuerung des Schulsystems wird nur funktionieren, wenn sie angemessen institutionalisiert wird. Im Interesse einer flexiblen Anpassung an die jeweiligen Bedürfnisse der Schulen und an notwendige inhaltliche und strukturelle Veränderungen wird die Kooperations- und Zielvereinbarung daher eine erhebliche Rolle spielen müssen. Auch *Füssel*<sup>17</sup> sieht trotz freundlicher Ironisierung des darin zum Ausdruck kommenden Harmoniebedürfnisses die Bedeutung des Vertrags als Regelungsmittel wachsen. Zur Minimierung der Detailkonflikte in der Abgrenzung innerer und äußerer Schulangelegenheiten wird eine pauschalierende Ressourcen- und Kostenzuordnung zu den verfassungsrechtlich vorgegebenen Zuständigkeiten erforderlich und voraussichtlich aufgrund gesicherter Erkenntnisse über Bedarf, Effizienz und Effektivität des gebündelten Mitteleinsatzes für Leistungen der Schule und über deren Wirkung möglich sein. Die Institutionalisierung der Kooperation zwischen Staat und Schulträger wird die relative zeitliche und inhaltliche Parallelität der Entwicklung neuer Verwaltungsstrukturen und der Reform staatlicher Schulaufsicht fördern können. Beide Ansätze verfolgen das Ziel, die Ergebnisse staatlichen und kommunalen Handelns zu einem Ausgangspunkt der Planungs- und Vollzugssteuerung zu machen. Die Länder haben über die Kultusministerkonferenz die Entwicklung zukünftig auch normierter Bildungsstandards begonnen und als wissenschaftliches An-Institut der Humboldt-Universität in Berlin und Gemeinschaftsaufgabe der Länder ist das Institut für Qualitätssicherung im Aufbau, dessen Aufgabe die Überprüfung und Aktualisierung der Standards mit abgesicherten Kompetenzstufen als Mittel der Evaluation der Leistungen der Schule, die Länderberatung und die Bildungsberichterstattung ist. Diese Entwicklung kann zu einem unabhängigen Inspektionssystem führen; in jedem Fall aber wird sie zu einer grundsätzlichen Veränderung – funktional und organisatorisch – der staatlichen Schulaufsicht führen und eine andere Professionalisierung erfordern, als sie im noch vorherrschenden selbstreferenziellen System möglich ist. Die Kommunen strukturieren ihre Verwaltung nach dem Modell der „neuen Steuerung“. Die Schulträger machen z.Zt. noch vor der Schule halt, müssen es aber in die Schule hinein fortsetzen, da in ihr die zu steuernden Leistungen erbracht werden.

Zögernd, aber zunehmend greifen die Länder das Modell der neuen Verwaltungssteuerung auf. Wenn Hessen beispielhaft eingebracht wird, dann nicht aufgrund der eigenen Erfahrungen, sondern deshalb, weil es als bisher einziges Land die gesamte Landesverwaltung erfassend begonnen hat, in einem ganzheitlichen Ansatz das Haushalts- und Rechnungswesen und die zentralistische Verwaltungssteuerung nach betriebswirtschaftlichen, den besonderen Anforderungen

<sup>17</sup> *Füssel, H.-P., Verträge – eine neue Regelungsform im Schulrecht?, in: Döbert/von Kopp/Martini/Weiß (Hrsg.), Bildung vor neuen Herausforderungen, Neuwied 2003, S. 70.*

an die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben angepassten Instrumentarien neu zu gestalten. Seit 1998 werden alle Bereiche der Landesverwaltung in Staffeln auf die doppelte Buchführung, Kosten- und Leistungsrechnung, Produkt(Leistungs-<sup>18</sup>)steuerung, ergebnisorientierte dezentrale Budgetierung mit entsprechendem Controlling eingestellt. Spätestens 2008 soll der kameralistische Landshaushalt Hessens durch einen Produkt-(Leistungs-) und Programmhaushalt mit ergebnisorientierter dezentraler Budgetierung fachlich homogener Organisationseinheiten ersetzt werden. Der Ansatz ist, insbesondere im Schulbereich, nicht unumstritten; er wird wohl auch aus Unbehagen über die in Deutschland unbekannte Erfolgskontrolle als ungeeignet zur Steuerung individueller Erziehungsprozess angesehen. Das System wird aber zu grobmaschig sein, um diese Prozesse beeinträchtigen zu können, und immerhin ist es die Grundlage für ein Modell institutionalisierter Kooperation zwischen dem Land und kommunalem Schulträger, das zunehmend Akzeptanz in den Schule gefunden hat und bei anderen Schulträgern auf ein so großes Interesse stößt, dass es bereits auf einen weiteren Landkreis übertragen worden ist. Die „Bildungsregion Groß Gerau“ ist 2002 durch Vertrag zwischen dem Land, dem Landkreis Groß Gerau und den kreisangehörigen Städten Rüsselsheim und Kelsterbach entstanden. Ihre haushaltrechtliche Grundlage hat die Bildungsregion in einem Regionalhaushalt als eigenem Kapitel im Landshaushalt, in dem – noch kameralistisch – alle dieses Gebiet betreffenden Einnahmen und Ausgaben des Landes zusammengefasst und die Kommunalhaushalte nachrichtlich dargestellt werden. Die wesentliche Innovation ist, dass erstmals ein Landshaushalt und ein Kommunalhaushalt in einem näher bestimmten Umfang gegenseitig deckungsfähig sind. Das gemeinsame regionale Budget kann auf die Schulen heruntergebrochen und ihnen begrenzt, aber erweiterbar zur eigenen Disposition zugewiesen werden. Management bedingte Einsparungen können bis zu 70 % zur Verstärkung anderer Ansätze eingesetzt oder ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Die Bilanzierung der kommunalen und staatlichen Mittel erfolgt am Ende des Jahres. Das gemeinsame regionale Budget vollzieht eine zur Übereinstimmung verpflichtete Geschäftsführung aus je einem Vertreter der staatlichen und kommunalen Seite unter Nutzung der vorhandenen Verwaltungsstrukturen ohne neue Bürokratie.

Das Projekt wird von einem gemeinsamen Lenkungsausschuss gesteuert. Es erschöpft sich nicht im Haushaltsvollzug und der Erprobung seiner Funktionsfähigkeit und Übertragbarkeit, sondern bildet den Rahmen für die Organisations- und Qualitätsentwicklung in den Schulen der Region auch in der Vernetzung mit anderen Bildungseinrichtungen. Ziel ist der gemeinsam verantwortete regionale Bildungsplan.

Im jetzigen Stadium der Erprobung kann noch nicht gesagt werden, ob und in welchem Umfang dieses Modell umfassend die Struktur des Budgets des Kultusetats und der Bildungsverwaltung in Hessen werden wird. Auch ist aufgrund der Abhängigkeit von den spezifisch hessischen Bedingungen mit seiner Beschreibung nicht die Erwartung verbunden, dass andere Länder es übernehmen. Aber eventuell können daraus gewonnene Erfahrungen hilfreich für eine verbesserte Kooperation zwischen Staat und Schulträger sein.

Verf.: Franz Köller, Ltd. Ministerialrat a.D., Oestricher Str. 5, 65232 Taunusstein

<sup>18</sup> Füssel, H.-P., Verträge – eine neue Regelungsform im Schulrecht?, in: Döbert/von Kopp/Martini/Weiß (Hrsg.), Bildung vor neuen Herausforderungen, Neuwied 2003, S. 70.