

Orte im Kreisgebiet oder der benachbarten städtischen Regionen geht, weiterhin seine Berechtigung haben kann. Dies ergibt sich aus möglichen Geschwindigkeitsvorteilen (insbesondere bei Pendeln in städtische Ballungsräume ist nach wie vor auch zukünftig das Problem der Verkehrsdichte zu berücksichtigen) und auch unter Kostengesichtspunkten (wenn man davon ausgeht, dass auch zukünftig ein wesentlicher Teil der Fahrzeuge Individualigentum sein wird). Bei weniger stark frequentierten Verbindungen und dem Schülerverkehr im ländlichen Raum werden sich jedoch in jedem Fall deutliche Veränderungen erge-

ben. Da hier die Geschwindigkeitsvorteile nicht greifen, wird es hier voraussichtlich zu deutlichen Substituierungen durch vollautonomes Fahren kommen. Auch beim Schülerverkehr besteht die Gefahr, dass viele Eltern ihre Kinder mit vollautonom fahrenden PKWs zu den Bildungseinrichtungen befördern lassen. Selbst wenn man unterstellt, dass es zukünftig auch Kostenvorteile durch vollautonomes Fahren der Busse im kreisangehörigen Raum gibt, steht zu erwarten, dass weniger frequentierte Linien und auch viele Schülerverkehre deutlich unter die ökonomische Rentabilitätsgrenze fallen. Im Jedermann-

verkehr besteht zudem die Gefahr, dass bei schwächer frequentierten Relationen im kreisangehörigen Raum nur noch die Fahrgäste in Betracht kommen, die sich wirtschaftlich weder ein eigenes autonomes Fahrzeug leisten können noch im Rahmen von „shared ownership“-Modellen bedient werden können. Hier würde sich dann auch die Frage stellen, ob dies dann nicht effizienter über „Mobilitätsgutscheine“ oder ähnliche Lösungen zumindest teilweise abgedeckt werden kann.

EILDienst LKT NRW
Nr. 5/Mai 2017 80.31.00



Neuordnung der Schulaufsicht

Von Wissenschaftlichem Mitarbeiter Manuel Joseph, Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Münster

Am 6. April 2017 fand im Rahmen der Vortragsreihe „Kommunalverwaltung aktuell – Wissenschaft und Praxis“ des Freiherr-vom-Stein-Instituts, der wissenschaftlichen Forschungsstelle des Landkreistages NRW an der Universität Münster, eine Veranstaltung zum Thema „Neuordnung der Schulaufsicht“ statt. Etwa 50 Interessierte aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung kamen anlässlich der Veranstaltung in Münster zusammen.

Professor Dr. Janbernd Oebbecke, Geschäftsführender Direktor des Freiherr-vom-Stein-Instituts, eröffnete die Veranstaltung mit einer Einführung in das Thema „Neuordnung der Schulaufsicht“. Die Schule als ein besonderer Bereich der kommunalen Verwaltung, zeichnet sich neben ausgedehnten persönlichen Erfahrungen durch eine starke Einflussnahme der Bediensteten auf die öffentliche Verwaltung aus. Die starken Positionen der Gemeinden und des Staats bei den äußeren und inneren Schulangelegenheiten schaffen zudem einen organisatorischen Rahmen, der eine zweckmäßige Ausgestaltung erfordert.

Die Schulaufsicht als wesentlicher Teil der Schulverwaltung wird durch die Länder wahrgenommen, die sich traditionell im Wege der Organleihe kommunaler Kräfte bedienen. Die Hauptverwaltungsbeamten der Kreise und kreisfreien Städte werden somit im Wege der Organleihe neben dem staatlichen Schulrat in der Spitze des staatlichen Schulamtes tätig. Die Kreise und kreisfreien Städte stellen das Verwaltungspersonal und tragen die Verwaltungskosten. Da sich die Interessen von Land und Kommunen ungewöhnlich stark berühren hatte das Finanzministerium im Juli 2015 eine kleine Gruppe von Wissenschaftlern beauftragt, die Perspektiven der Schulverwaltung in Nordrhein-Westfalen zu untersuchen. Vorgelegt wurde im Juli 2016 ein wissenschaftliches Gutachten zu der

Weiterentwicklung der Schulverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen, dessen Mitverfasser Professor Dr. Jörg Bogumil, Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Bochum, in dieser Vortragsveranstaltung aus der Perspektive der Wissenschaft Stellung nahm; der Landrat des Kreises Minden-Lübbecke und Vorsitzende des Schulausschusses des Landkreistags Nordrhein-Westfalen, Dr. Ralf Niermann, beleuchtete das Thema aus der Sicht der Praxis.

Professor Bogumil erläuterte zu Beginn seines Vortrags die Struktur der Schulaufsicht in Nordrhein-Westfalen, die dreistufigen aufgebaut ist und stellte einen Vergleich mit den Strukturen und Entwicklungen in anderen Bundesländern an. Dabei konstatierte er eine Tendenz zu einer durchgängigen zweistufigen und schulformübergreifenden Schulaufsicht. Professor Bogumil identifizierte vier Faktoren für die Problemanalyse und die Neustrukturierung der Schulaufsicht in Nordrhein-Westfalen:

1. Gegenwärtige Struktur der Schulaufsicht
Kleine Schulämter seien mit der Vielzahl der Aufgaben überfordert, auf Grund der „Hochzonung“ der Dienstaufsicht über die Hauptschulen und einen Teil der Förderschulen entstehe erhebliches Abstimmungs- und Konfliktpotential, die Ausstattung der Schulämter sei häufig nicht hinreichend. Hinzu träten auf Grund der traditionell nach Schulformen

organisierten oberen Schulaufsicht horizontale und vertikale Schnittstellenprobleme.

2. Anzahl der Schüler
Sie nehme bis zum Jahr 2040 kontinuierlich ab. Eine besondere Herausforderung für die Struktur der Schulaufsicht stelle die ungleiche Verteilung von Wachstums- und Schrumpfräumen dar, die zu Disparitäten zwischen den Schulämtern führen könne.
3. Veränderungen in der Schulstruktur und der Schulaufsicht
Die Anzahl der von den Schulämtern zu beaufsichtigten Schulen sei seit dem Jahr 2000 stark gesunken und sinkt zukünftig weiter. Die Schulaufsicht sei zudem mit einer spürbaren Aufgabenverdichtung konfrontiert, Schnittstellenprobleme nähmen durch Schulschließungen und -neugründungen zu und die Schulentwicklungsplanung sei verstärkt regional und schulformübergreifend zu verankern.
4. Ergebnisse einer Befragung des schulfachlichen Personals
Die Ergebnisse der durchgeführten Experteninterviews belegten, dass ein erhebliches Auseinanderfallen der wünschenswerten und tatsächlichen Aufgabenwahrnehmung bestehe. Die Kernaufgaben der Schulaufsicht könnten auf Grund eines zu hohen Aufgabenbestands nicht hinreichend wahrgenommen werden. Folge sei eine hohe Unzu-

friedenheit der unteren Schulaufsicht mit der aktuellen Aufgabenwahrnehmung. Wünschenswert sei eine klare Kernaufgabendefinition der Schulaufsicht durch das Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen bzw. der Bezirksregierung sowie eine klare Formulierung der Ziele und eine präzisere Schwerpunktsetzung bei den Aufgaben der Schulaufsicht.

Als Anforderungen an eine Neukonstruktion und die möglichen Optionen für die Reform der Schulaufsicht definieren die Gutachter eine stärker stufenbezogene, systemische und regionalbezogene Schulaufsicht, die nach der Zahl der Außenstellen Effektivität und Ortsnähe hinreichend berücksichtige. Das Verwaltungspersonal sei angemessen zu unterstützen, Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse zu beschleunigen und Kernaufgaben der Schulaufsicht zu klären. Zu diesem Zweck analysierten die Gutachter sechs Neustrukturierungsmodelle der Schulaufsicht, von denen drei vorzeitig als praxisfern verworfen wurden. Das von der Expertengruppe favorisierte Modell sieht eine durchgängig zweistufige Schulaufsicht vor, indem die bestehenden 53 unteren staatlichen Schulämter zugunsten von 33 neuzugründenden regionalen Schulbehörden als Außenstellen der Bezirksregierung aufgelöst werden und deren operative Tätigkeit grundsätzlich stufenbezogen und (mit Ausnahme der Berufskollegs) schulformübergreifend wahrgenommen werden.

Nach den Ausführungen von Professor Bogumil ergriff Landrat Dr. Niermann das Wort. Er betonte, dass eine umfassende Schulentwicklungsplanung, die regelmäßig keine schulformspezifischen Unterschiede machen dürfe, einen umfassenderen Blick, insbesondere bei der Aufsichtsstruktur erfordere. Es bestehe das Bedürfnis nach einer, auf einer Ebene gebündelten, schulformübergreifenden sowie stufenbezogenen Schulaufsicht. Dies führe zu einer Ablösung der bisher nach Schulform praktizierten getrennten Schulaufsicht. Den Vorschlag der „Verstaatlichung der gesamten Schulaufsicht unter Auflösung der unteren Schulaufsicht durch Zusammenfassung bei der oberen Schulaufsicht mit fünf Bezirksregierungen und etwa 33 regionalen Außenstellen“, lehnte er als Versuch, der örtlichen Gemeinschaft die Mitverantwortung und Gestaltungsmöglichkeit zu entziehen, ab. Stattdessen plädierte er für eine Stärkung der Schulaufsicht auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte und die Schaffung einer erweiterten unteren Schulaufsicht.

An die Vorträge der Referenten schloss sich eine lebhaft diskutierte Diskussion unter der Leitung von Dr. Martin Klein, Hauptgeschäftsführer

des Landkreistags Nordrhein-Westfalen an. Große Einigkeit bestand bei der Kritik an der Auswahl der befragten Personen, hier vor allem, dass kein Schulverwaltungspersonal befragt wurde. Professor Bogumil zeigte sich hinsichtlich des von den Diskussionsteilnehmern gerügten methodischen Mangels gesprächsbereit und rechtfertigte die fehlende Befragung mit Ressourcenknappheit. Einige Diskussionsteilnehmer befürchteten, dass die regionalen Außenstellen der Bezirksregierungen zu einer Zunahme von Anonymität in der Schulaufsicht beitragen könnten. Dass bereits frühzeitig Modellvarianten für die Neukonstruktion der Schulaufsicht durch die Gutachter verworfen worden waren, fand kritische Stimmen. Es wurde zudem die Vermutung geäußert, das Ziel des Gutachtens bestehe in erster Linie in der Entwicklung von Kosteneinsparungsmöglichkeiten. Die Vernetzung auf kommunaler Ebene habe in dem Gutachten überhaupt keine Rolle gespielt. Dringender als eine Neuorganisation der Schulaufsicht sei, das identifizierte Defizit der Aufgabendefinition und die Rolle der Schulaufsicht zu lösen.

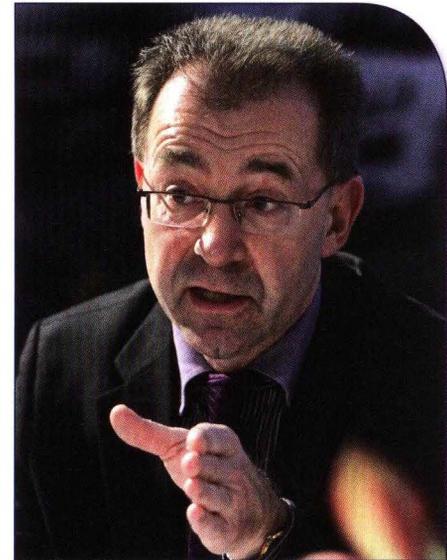
Professor Bogumil entgegnete den Kritikern, dass diese einen unseriösen Mythos der kommunalen Selbstverwaltung bemühten. Er betonte, dass es ausschließlich um die Struktur der staatlichen Schulämter gehe und den Kommunen nichts entzogen würde. Als Grund für die Kritik an dem Gutachten machte er den Wunsch nach der Diskussion des Modells aus, welches die Stärkung der unteren Schulaufsicht beinhalte, jedoch offenbar zu vorzeitig aus den Betrachtungen der Gutachter ausgeschieden war, unter anderem weil es mit erheblichen finanziellen Mehrbelastungen verbunden sei. Er gab zu bedenken, dass das von den Gutachtern favorisierte Außenstellenmodell ortsnah konzipiert sei und auch Verwaltungspersonal berücksichtige.

Professor Oebbecke bestätigte, dass den Kreisen und kreisfreien Städten nichts entzogen würde, da es keinen Schutz aus einer Verfassungsnorm für die Aufgabe der Schulaufsicht bei den Kreisen und kreisfreien Städten gebe. Er verlieh jedoch seiner Sorge Ausdruck, dass das Problem der fehlenden Kernaufgabendefinition der Schulaufsicht nicht durch Neuorganisation der Schulaufsicht behoben werden könne, sondern nur durch Beseitigung der auch in anderen Bereichen zu verzeichnenden Regierungsabstinenz.

Abschließend bedankte sich Dr. Klein bei den Teilnehmern und den Referenten. Er stellte die in der Diskussion von mehreren Teilnehmern hervorgehobene Bedeutung der Einräumigkeit der Verwaltung sowohl in inneren als auch äußeren Schulangele-

genheiten sowie in der Schulaufsicht heraus und schloss die Veranstaltung mit einer von Professor Bogumil skizzierten Leitlinie: „Es sollte eine Lösung geben, die nicht so weit weg ist von den Kommunen!“

Referat von Prof. Dr. Jörg Bogumil



Professor Dr. Jörg Bogumil.

Die Autoren dieses Artikels haben im Herbst 2016 ein Gutachten im Auftrag des Finanzministerium NRW zur Neuordnung der Schulaufsicht vorgelegt. Im Folgenden wird, ausgehend von Erfahrungen der anderen Bundesländer (1) und einer empirischen Bestandsaufnahme zentraler Problemlagen der Schulaufsicht in NRW (2) ein Reformvorschlag für NRW präsentiert und hinsichtlich seiner Vor- und Nachteile diskutiert.

1. Erfahrungen aus den anderen Bundesländern

Alle Bundesländer verfügen über ein spezifisches System von Schulaufsichtsbehörden, wobei die Organisation der Instanzen, der schulartspezifischen Zuständigkeiten oder die Zuordnung zur sonstigen Landesverwaltung unterschiedlich geregelt ist. Ein dreistufiger Verwaltungsaufbau in der Schulverwaltung (Oberste, Obere und Untere Schulaufsichtsbehörden) existiert heute nur noch in Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen. Die Dreistufigkeit bezieht sich immer nur auf bestimmte Schulformen wie Grundschulen, Hauptschulen oder auch Realschulen (Baden-Württemberg), die Aufsicht über die anderen Schulformen findet ein- oder zweistufig statt. Ansonsten geht der Trend seit längerem zur durchgängigen Zweistufigkeit, die Stadtstaaten und das kleinere

Saarland haben jeweils nur eine einzige Schulbehörde. Somit ergibt sich folgendes Bild:

- dreistufiges Modell: Ministerium – Landes Schulämter/Regierungsbezirke – Staatliche Schulämter (SchuÄ). Dieses Modell findet sich in Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen.
- zweistufiges Modell: Ministerium – Landesschulamt/Oberschulämter oder Staatliche SchuÄ. Dieses Modell findet sich in neun Ländern: Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen;
- vier Länder haben ausschließlich eine oberste Schulaufsichtsbehörde (Ministerium): Berlin, Bremen, Hamburg und Saarland. Berlin hat dabei ein Sondermodell mit der direkten Anbindung von 12 Außenstellen an die oberste Schulaufsichtsbehörde (Senator).

Die Oberste Schulaufsichtsbehörde ist überall das für das Schulwesen zuständige Ministerium. Obere Schulaufsichtsbehörden gibt es in acht Flächenländern (viermal auf der Ebene der allgemeinen Mittelinstanzen, viermal in Sonderbehörden). Acht Länder verfügen noch über untere Schulaufsichtsbehörden, sogenannte staatliche SchuÄ. Diese sind zunächst nicht zu verwechseln mit den kommunalen Schulverwaltungsämtern, in denen die Kommunen als Schulträger ihre Verwaltungsaufgaben für die Schulen erledigen (äußere Schulanlagen). Zudem gibt es diese staatlichen SchuÄ in zwei unterschiedlichen Konstruktionen.

In nur noch drei Bundesländern existieren die staatlichen SchuÄ als Gemeinschaftsaufgabe bzw. kommunal/staatliche Aufgabenteilung (Kondominium)¹ (in NRW, Bayern² und Schleswig-Holstein). Das staatliche Schulamt ist hier in Form einer Organleihe einer kreisfreien Stadt oder einem Kreis zugeordnet. In diesen Ländern ist die Zahl der staatlichen SchuÄ identisch mit der Zahl der jeweiligen Kreise und kreisfreien Städte (Bayern 96, NRW 53, Schleswig-Holstein 15). Das staatliche Schulamt besteht hier aus einem oder mehreren schulfachlichen Mitgliedern (Schulräte), die Landesbedienstete sind, und einem verwaltungsfachlichen Mitglied (OB, Landrat), das zuständig für verwaltungsrechtliche und haushaltsrechtliche Angelegenheiten ist. Die Kommunen müssen in diesem Fall für die verhältnismäßige Ausstattung der staatlichen SchuÄ sorgen.

In allen anderen Bundesländern, unabhängig ob mit einer unteren Schulaufsicht (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern,

Schleswig-Holstein und Thüringen) oder einer oberen Schulaufsicht (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt) sind die staatlichen SchuÄ zwar auch lokal bzw. regional angesiedelt, aber mit ausschließlich staatlichem Personal bestückt, also reine staatliche Sonderbehörden. Hier liegt die Zahl der SchuÄ deutlich unter der Anzahl der Kreise und kreisfreien Städte (vgl. Tabelle 1).

- Die Mitarbeiter der Schulaufsicht wünschen sich eine landeseinheitliche Klärung der Kernaufgaben der Schulaufsicht. Ein Großteil der Befragten erwartet vom MSW bzw. von der Bezirksregierung eine klarere Formulierung schulaufsichtlicher Ziele und Schwerpunktsetzungen.
- Insbesondere die Mitarbeiterinnen der unteren Schulaufsicht wünschen sich,

Bundesland	Anzahl Schulämter, Regionalabteilungen, Außenstellen	Anzahl kreisfreie Städte/Landkreise	Verhältnis dezentrale Einrichtungen/Landkreise, kreisfreie Städte
Baden-Württemberg	21	44	47 %
Bayern	96	96	100 %
Brandenburg	4	18	22 %
Hessen	15	26	57 %
Mecklenburg-Vorpommern	4	8	50 %
Niedersachsen	13	46	28 %
Nordrhein-Westfalen	53	53	100 %
Rheinland-Pfalz	3	36	8 %
Sachsen	5	13	38 %
Sachsen-Anhalt	3	14	21 %
Schleswig-Holstein	15	15	100 %
Thüringen	5	23	29 %
Gesamt / Verhältnis	237	392	60 %

In der Summe ist eine gewisse Tendenz in Richtung einer ausschließlich zweistufigen Schulaufsicht beobachtbar.

2. Probleme der Schulaufsicht in NRW

Im Rahmen des Gutachtens ist eine schriftliche Befragung aller schulfachlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der unteren und oberen Schulaufsicht (Ausnahme Dez. 45, 47, 48) zur Einschätzung der aktuellen Lage und möglichen Veränderungen durchgeführt worden.³ Wesentliche Ergebnisse sind:

- Es gibt ein nicht unerhebliches Auseinanderfallen der wünschenswerten mit der tatsächlichen Aufgabenwahrnehmung in der gesamten Schulaufsicht vor allem im Bereich der Qualitäts- und Schulentwicklung (vgl. Abbildung 1 auf Seite 190).
- Wichtige Kernaufgaben der Schulaufsicht können nur unzureichend wahrgenommen werden.
- Die Unzufriedenheit mit der aktuellen Aufgabenwahrnehmung ist in der unteren Schulaufsicht erheblich größer als in der oberen Schulaufsicht.

¹ Kondominium bedeutet wörtlich übersetzt „gemeinsames Eigentum“ und wird in der Regel für eine gemeinschaftlich ausgeübte Herrschaft mehrerer Herrschaftsträger über ein Gebiet verwandt. Im Bereich der Schulverwaltung wird dieser Begriff unterschiedlich gehandhabt, einmal mit Hinweis auf die inneren und äußeren Schulanlagen bezogen auf die Schulverwaltung generell und einmal in dem hier verwendeten engeren Sinne als kommunal-staatliche Aufgabenteilung bei den staatlichen Schulämtern. In Hessen (1985) und in Baden-Württemberg (2009) wurde die „Kommunalisierung“ der unteren Schulaufsicht (gemeint ist das oben genannte Kondominium) wieder rückgängig gemacht und reine staatliche SchuÄ installiert (vgl. Richter 2010: 84).

² In Bayern gibt es kein klares Kondominium, da Anstellungsträger sowohl des schulfachlichen wie des verwaltungsfachlichen Personals das Land ist, vertreten durch die Bezirksbehörde. Geleitet wird das Amt durch den Schulamtsdirektor (Schulrat), der Landrat als Behörde ist zuständig für alle rechtlichen Fragen des Schulamtes und wird im Wege der „Amtshilfe“ tätig.

³ Die Rücklaufquoten waren hoch und erfüllen die Kriterien der Repräsentativität. Für die untere Schulaufsicht konnten 135 Fragebögen (~ 78 %), für die obere Schulaufsicht 139 Fragebögen (~81%) ausgewertet werden.

dass die Kondominiallösung zugunsten einer rein staatlichen Schulaufsichtsbehörde aufgegeben wird.

Schulaufsicht. Die Priorisierung der Aufgaben der Schulaufsicht erfolgt weitgehend individuell durch den täglichen Arbeits-

von fast allen als Grund für ein erhebliches Abstimmungs- und Konfliktpotential beurteilt. Die mit der Schließung einer Vielzahl von Hauptschulen verbundenen fachaufsichtlichen Fragen müssen durch die untere Schulaufsicht geklärt werden, während die mit den Umsetzungen und Versetzungen der Hauptschullehrkräfte verbundenen Fragen in die Kompetenz der oberen Schulaufsicht fallen. Dies führt zu abstimmungsintensiven Schnittstellenproblemen. Ähnlich trifft dies auch für zu schließende oder auslaufende Förderschulen zu.

Die traditionell nach Schulformen organisierte obere Schulaufsicht führt ebenfalls zu horizontalen und vertikalen Schnittstellenproblemen, die mit dem einher gehenden demografischen Wandel und dem dadurch ausgelösten Umbau der Sek. I Schulstruktur weiter zunehmen werden.

Bei den 10- bis unter 16-jährigen wird es bis 2040 erneut landesweit einen starken Rückgang geben. Dabei finden Schrumpfung und Wachstum gleichzeitig statt: in 10 Kreisen wird die Sek. I Schülerschaft um 23% – 35% sinken, in etlichen kreisfreien Städten werden Zuwächse von 10% bis 33% prognostiziert. Während in etlichen Kreisen mit immer weniger Schülerinnen ein alle Abschlüsse umfassendes Schulangebot aufrechterhalten werden muss, werden in anderen Kreisen Neugründungen von Gesamtschulen und Sekundarschulen bei gleichzeitig auslaufenden Haupt- und teilweise auch Realschulen einen großen Abstimmungsbedarf der unteren und oberen Schulaufsicht erforderlich machen. Schulentwicklungsplanung muss vor diesem Hintergrund verstärkt regional und schulformübergreifend verankert werden. Die Beratung der Kommunen und die Organisation einer interkommunalen Abstimmung als Aufgabe der oberen Schulaufsicht für alle Schulformen wird an Bedeutung gewinnen.

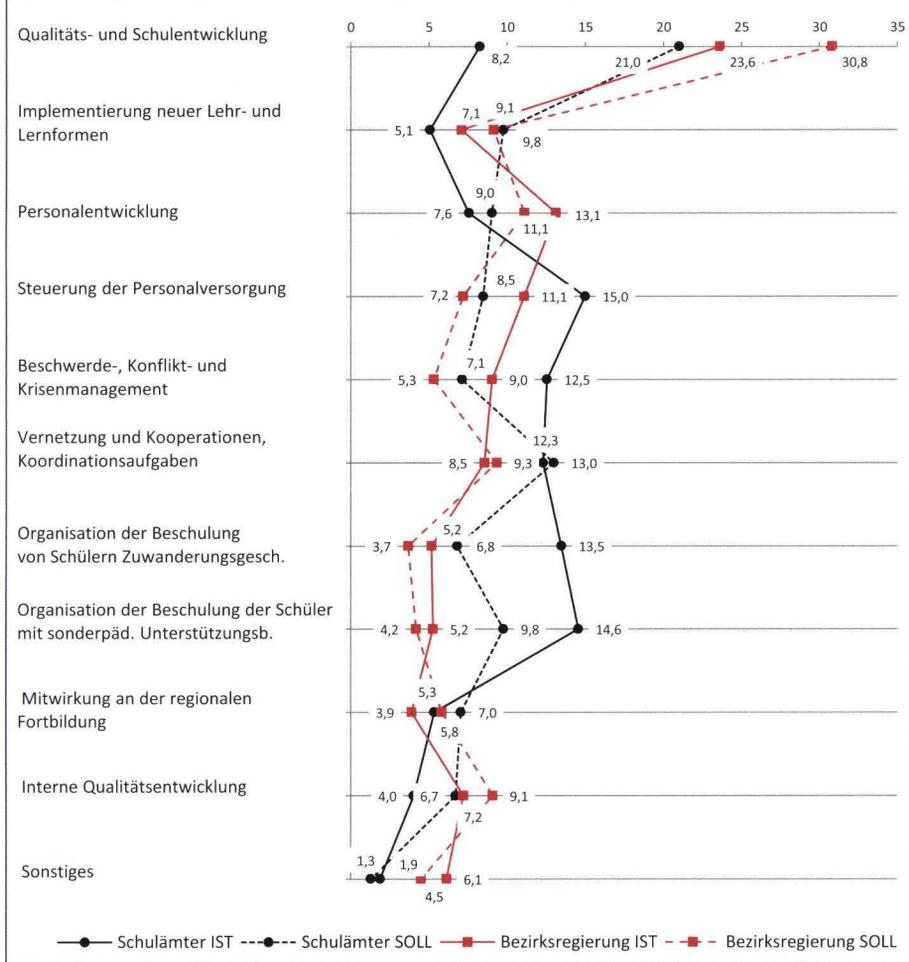
Bei einer Fortschreibung der bisherigen Ausstattung der Schulämter mit schulaufsichtlichem Personal werden deutlich mehr Schulämter in Zukunft nur noch über ein bis zwei Schulräte verfügen, während andere erheblich aufgestockt werden müssten. Die Disparitäten zwischen den Schulämtern werden zunehmen. Mehr Schulämter als heute werden faktisch nicht mehr in der Lage sein, die ihnen zugewiesenen Aufgaben qualitativ gut zu erledigen und ihren schulgesetzlichen Auftrag nur noch ungenügend nachkommen können.

3. Reformvorschlag für NRW

Aufgrund der skizzierten Entwicklungen sind folgende Fragen zu entscheiden:

- Soll die Schulaufsicht zwei- oder dreistufig organisiert werden?

Abbildung 1: Aufgabenwahrnehmung im Soll/Ist-Vergleich



Quelle: Eigene Erhebung; N (SchuÄ) = 132-134, N (BR) = 131-135, Angaben in %

Das Aufgabenspektrum der Schulaufsicht ist u.a. durch die ab 2006 eingeführten neuen Instrumente der Output-Messung (zentrale Prüfungen, zentrale Lernstandserhebungen, externe Schulevaluation), durch die mit dem Schulkonsens von 2011 ausgelösten Schulentwicklungsprozesse und die zusätzlichen neuen und zeitintensiven Querschnittsaufgaben (u.a. der Einrichtung von Regionalen Bildungsnetzwerken, Kompetenzteams) erheblich erweitert worden. Dies hat zu einer starken Aufgabenverdichtung und einer Überlastung des schulfachlichen Personals geführt. Gleichzeitig ist die Zahl der von den Schulämtern zu beaufsichtigenden Schulen seit 2000 stark gesunken und wird weiter sinken. Betroffen sind vor allem Grundschulen, Hauptschulen und Förderschulen. Die Zahl der Schüler ist von 2000 bis 2016 um 24,3 % (Grundschule) bzw. um 18,4 % (Sekundarstufe I) gesunken. Dies ging einher mit Personalreduzierungen in der

anfall (Krisenintervention). Durch das Fehlen eines verbindlichen Leit- und Rollenbildes der Schulaufsicht und die permanente Überlastung wird je nach Zugehörigkeit zu einer bestimmten Bezirksregierung, und innerhalb dieser zu einem bestimmten Schulformdezernat, ein z.T. unterschiedliches schulaufsichtliches Aufgabenverständnis sichtbar.

Schon jetzt arbeiten 25 % der SchuÄ kreisübergreifend und in 20 % der SchuÄ gibt es nur ein bis zwei Schulräte. Kleine Schulämter sind mit der Vielzahl der Aufgaben objektiv überfordert. Bei der Ausstattung der Schulämter mit verwaltungsfachlichem Personal durch die Kommunen gibt es keine nachvollziehbare oder landesweit abgestimmte Regelung. In vielen Schulämtern wird die Ausstattung durch die Kommunen als nicht hinreichend wahrgenommen. Die „Hochzonung“ der Dienstaufsicht über Hauptschulen und einen Teil der Förderschulen von 2007 wird heute

- Kann/soll die Zahl der 53 Schulämter erhalten bleiben?
- Soll das Schulamt auch künftig als Kon-
dominium organisiert werden?

Für NRW schlagen die Autoren vor, eine durchgängig zweistufige Schulaufsicht einzuführen (Bogumil/Fahlbusch/Kuhn 2016). Die untere Schulaufsicht sollte aufgelöst und in die Bezirksregierung integriert werden, so dass es künftig nur eine oberste und eine obere Schulaufsicht in NRW gibt. In diesem Reformmodell werden die Erfahrungen in den anderen Bundesländern und die empirischen Erkenntnisse über die Schwachstellen der Schulaufsicht in NRW mit der verwaltungsstrukturellen Ausgangssituation in NRW kombiniert.

Im Rahmen der Reform sollte die Zahl der Schulaufsichtsbehörden reduziert werden, 53 Schulämter sind nach Auffassung der Gutachter nicht zukunftsfähig und gefährden die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben. Um bei einer Zusammenlegung aber die erforderliche Ortsnähe zu erhalten sollten ca. 33 regionale Schulbehörden als Außenstellen der Bezirksregierung gegründet werden, die teilweise für mehrere Kreise zuständig sind. Bei der Planung von Zusammenlegungen sollte man sich an bereits bestehenden kreisübergreifenden Arbeitsstrukturen, aber auch an gewissen Mindestgrößen orientieren.

Mit der Entscheidung für eine Reduktion der Schulämter bzw. die Gründung von Außenstellen der Bezirksregierungen verbunden ist auch die klare organisationsrechtliche Trennung von 53 kommunalen Schulämtern und (einer kleineren Zahl von) staatlichen Schulaufsichtsbehörden. Die Anzahl der erforderlichen Außenstellen muss Effektivität und Ortsnähe berücksichtigen, die von den Gutachtern genannte Zahl stellt dabei lediglich eine umsetzbare Planungsvariante dar.

Für ein Gelingen der Reform wird wesentlich sein, den Umbauprozess auch dazu zu nutzen, die Kernaufgaben einer landesweit einheitlich agierenden Schulaufsicht zu definieren und an den sich abzeichnenden Anforderungen im Bereich der Schulstrukturentwicklung und der Daueraufgabe der Qualitätssicherung auszurichten. Dabei ist es sowohl im Interesse der Schulaufsicht, als auch im Interesse der Kommunen, den gewachsenen regionalen Bezügen der Bildungslandschaft durch einen stärker regionalen Blickwinkel Rechnung zu tragen. Diese fachlich begründbare Regionalisierung erfordert allerdings keineswegs ein Beibehalten von 53 Schulaufsichtsbehörden, die angesichts des Auseinanderdriftens der kommunalen Schullandschaft teilweise den Zustand der Dysfunktionalität erreicht haben. Hier sollte die Chance einer Neustrukturierung zugunsten von arbeits-

fähigen Organisationseinheiten genutzt werden.

4. Vor- oder Nachteile des regionalen Außenstellenmodells der Bezirksregierungen für die kommunalen Schulträger

Die Antwort auf diese Frage wird je nach Größe des Schulträgers unterschiedlich ausfallen. Bei großen Kommunen wird es auch künftig im Kreisgebiet eine eigene Außenstelle der Bezirksregierung geben, womit die bisher vorhandene Ortsnähe weiter gewährleistet wird. In kleinen Kommunen werden künftig 2-3 Kreise oder kreisfreie Städte durch eine Außenstelle betreut werden, die räumlichen Entfernungen zur Außenstelle werden vertretbar zunehmen.

Für alle Kommunen gibt es eine finanzielle Entlastung (landesweit ca. 20 Mio €), weil das verwaltungsfachliche Personal künftig durch das Land bezahlt wird. Mit diesem Vorteil ist der Verzicht auf die gemeinsame „Bewirtschaftung“ des Schulamtes verbunden. Die Entkopplung von kommunalen und staatlichen Schulbehörden würde nach Auffassung vieler allerdings mit einer besseren Transparenz und klareren Verantwortungsübernahme einhergehen. Die bestehenden Arbeitsbeziehungen zwischen den kommunal und staatlich Verantwortlichen können trotzdem erhalten bleiben. Ein zentraler Vorteil bestünde auch darin, dass in den Außenstellen die operative Schulaufsicht über alle Schulformen der Region (mit Ausnahme der Berufsschulen) schulstufenbezogen stattfindet. Die Kommunen haben direkte Ansprechpartner für alle Schulformen. Die Verwaltungskraft in allen Außenstellen wird durch landeseinheitliche Maßstäbe gesteuert und durch eine auskömmliche Ausstattung erhöht, sodass den bestehenden Aufgabenverdichtungen besser begegnet werden kann. Mit der Abschaffung der unteren Schulaufsicht bei gleichzeitiger Bildung von Außenstellen entfallen zentrale Schnittstellenprobleme im Dreieck von Kommune, unterer und oberer Schulaufsicht.

Auf der Ebene der Bezirksregierung sind Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben zwischen MSW und den Außenstellen der Bezirksregierung zu verankern, sowie die mit den Dezernenten für die Berufskollegs und den Abteilungsleitungen abzustimmenden Fragen zu klären. Die Koordinierungsfunktion bezüglich bildungspolitischer Schwerpunkte und zentraler Fachaufgaben besteht darin, dass der schulfachliche Umgang mit diesen Themen im Kontext der regionalen Zuständigkeit vereinheitlicht wird und hinsichtlich der

Umsetzung und Kontrolle vergleichbare Anforderungen gestellt werden. Zahlreiche Geschäftsprozesse lassen sich eindeutig definieren und landesweit einheitlich administrieren.

Wenn in den Außenstellen die operative Schulaufsicht über alle Schulformen der Region stattfindet (Ausnahme der Berufskollegs), erfordert dies die Verlagerung von Dezernatenstellen und Aufgaben aus den Dezernaten 41-44 der Abteilung 4 in die künftigen Außenstellen, um einen ausreichenden Bestand an Dezernenten mit der erforderlichen Fachlichkeit je Außenstelle zu erreichen. Diese werden so in die Lage versetzt, die Schulaufsicht über alle Schulstufen und Schulformen der Region zu gewährleisten. Die operative Tätigkeit soll grundsätzlich stufenbezogen (Primarstufe, Sekundarstufe I, Sekundarstufe II) erfolgen, eine schulformbezogene Spezialisierung ist nachgeordnet. Schon jetzt gibt es zwischen Hauptschulen, Realschulen und Sekundarschulen auf der personellen Ebene starke Verflechtungen, die auch schulentwicklungsplanerisch von Bedeutung sind. Der Vorteil einer in Außenstellen zusammengefassten Schulaufsicht für alle Sek.I-Schulformen schafft deutlich bessere Möglichkeiten, auf die sich wandelnde Schulstruktur flexibel zu reagieren.

Literaturhinweise

Bogumil, Jörg/Fahlbusch, Boris/Kuhn, Hans-Jürgen 2016: Weiterentwicklung der Schulverwaltung des Landes NRW. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums, Berlin, Bochum (<https://www.finanzverwaltung.nrw.de/sites/default/files/asset/document/endberichtschule-nrw0509.pdf>)

Richter, Philipp (2010) Kommunalisierung der Schulaufsicht – Erfahrungen aus der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturreform. In: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Wiesbaden, S. 67-86.

Referat von Landrat Dr. Ralf Niermann

Unseren Kindern Eigenverantwortung und Selbstständigkeit beizubringen sind herausragende Erziehungsziele, die ohne eine sinnvolle Struktur und Konsequenz nicht zu vermitteln sind.

Eigenverantwortung und Selbstständigkeit sind aber auch die Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung. Dies gilt gerade im schulischen Bereich, der in seiner öffentlichen Wahrnehmung und Bedeutung zum Kernbereich der örtlichen Gemeinschaft gehört. Auch das Schulgesetz formuliert in



Landrat Dr. Ralf Niermann.

§ 3 Abs. 1 einen klaren Auftrag zu einem dezentralen Schulsystem: „Die Schulaufsichtsbehörden sind verpflichtet, die Schulen in ihrer Selbstständigkeit und Eigenverantwortung zu beraten und zu unterstützen.“

Das Gutachten von Professor Bogumil und seinen Kollegen zeigt deutlich, dass das System Schulaufsicht im Hinblick auf die bisherige Form der Aufgabenteilung zwischen Staat und Kommune geprüft werden muss. Es trennt zwischen der staatlichen Schulhoheit (also den inneren Schulangelegenheiten wie Lehrplänen und Lehrpersonal) die das Land NRW innehat und den Schulträgeraufgaben (den äußeren Schulangelegenheiten wie Unterhalt der Schulgebäude und Schulverwaltung), die von der kommunalen Seite als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben wahrgenommen werden. Die verfassungsrechtlich in Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz garantierte Selbstverwaltungsfreiheit gibt hierbei insbesondere das Recht auf Errichtung von kommunalen Schulen und auf Mitgestaltung der Organisation und Verwaltung des örtlichen Schulwesens. Die Schulaufsichtsbehörden haben dabei aber die Querschnittsaufgabe, die „notwendige Balance zwischen Aufsicht und Beratung einerseits und selbstständiger handelnden Schulen andererseits“ zu gewährleisten, wie es in der Begründung zum damals neuen Schulgesetz im Jahr 2005 heißt.

In einem wesentlichen Punkt besteht in der Diskussion Einvernehmen, denn das Gutachten beschreibt eine Ausgangsproblematik zutreffend:

Es besteht das Erfordernis einer schulformübergreifenden, stufenbezogenen Aufsicht, die auf einer Ebene gebündelt ist. Derzeit gibt es eine entsprechend der Schulform getrennte Aufsicht. Eine schulformübergreifende Aufsicht wurde noch in den Überlegungen zur Reform des Schulgesetzes 2005, mit dem Hauptargument es könnte eine Einheitsschule entstehen,

mehrheitlich abgelehnt. Nach dem Schulkonsens scheint diese Gefahr aber eingegrenzt und im Vordergrund steht nun insbesondere die notwendige umfassende Schulentwicklungsplanung, die naturgemäß nicht schulformspezifisch sein kann, sondern einen umfassenderen Blick erfordert. Dies sollte sich auch in der Struktur der Aufsicht widerspiegeln.

Derzeit sind die unteren Schulaufsichtsbehörden bei den 53 Kreisen und kreisfreien Städten angesiedelt, d.h. jeder Kreis und jede kreisfreie Stadt verfügt über ein – staatliches – Schulamt, das mit dem kommunalen Schulverwaltungsamt gemeinsam die örtlichen Schulangelegenheiten regelt. Der Vorschlag Professor Bogumils und seiner Kollegen lautet im Ergebnis Verstaatlichung der gesamten Schulaufsicht unter Auflösung der unteren Schulaufsicht durch Zusammenfassung bei der oberen Schulaufsicht mit fünf Bezirksregierungen und etwa 33 regionalen Außenstellen. Diesem Versuch der örtlichen Gemeinschaft die Mitverantwortung und Gestaltungsmöglichkeiten zu entziehen und in diesem gesellschaftlichen Kernbereich alleine dem Staat zuzuweisen, treten wir entgegen. Hier muss daher zunächst inhaltliche Kritik geübt werden: Das Gutachten beruht allein auf Befragungen von schulfachlichem Personal und lässt die Perspektive der kommunalen Schulverwaltung außen vor.

Die Hauptargumente der Gutachter für ihren Vorschlag sind dabei die mögliche Kosteneinsparung für die öffentlichen Haushalte durch Reduzierung der Stellen und effizientere Aufgabenwahrnehmung durch größere Zuständigkeitsbereiche. Auffällig ist dabei allerdings die Praxisferne zum operativen Geschäft der unteren Schulaufsicht.

Den Besonderheiten der Grund-, Haupt- und Förderschulen wird die Analyse nicht gerecht. Das Gutachten hat beispielsweise weder den hohen Anteil an weiblichen Lehrkräften in Teilzeit im Grundschulkapitel, der sich auf den Aufwand für die Sachbearbeitung von Personalangelegenheiten auswirkt, noch die Besonderheiten problematischer Schülerschaften aus Haupt- und Förderschulen mit hohem Schulabsentismus im Blick. Der Bearbeitungsaufwand im Rahmen der Inklusion, z. B. die Organisation rechtssicherer Inklusionsrunden zur Schulplatzsicherung im gemeinsamen Lernen der 5. Klassen und die fristgerechte Verbescheidung spielen für die Gutachter bei der Sichtung der Aufgaben der unteren Schulaufsicht keine Rolle. Der Blickwinkel des Gutachtens liegt auf schulfachlichen Aufgaben innerhalb der Kollegialbehörde. Gemeinsame Geschäftsbereiche sowie schulgesetzlich pflichtige Aufgabenblöcke, die derzeit wesentlich oder ausschließlich

in den Geschäftsbereich der verwaltungsfachlichen Seite der Schulämter fallen, fehlen bei der Aufgabenbeschreibung im allgemeinen Teil. Folglich werden diese Anteile auch bei der Berechnung von Verwaltungspersonal in den verschiedenen Zukunftsmodellen nicht abgebildet. Dazu gehört beispielsweise die Aufgabenwahrnehmung in den Bereichen sonderpädagogische Förderung, Sprachstandsfeststellungsverfahren, Schulsport und Schulbesuchsangelegenheiten.

Das durch die Gutachter empfohlene Modell, die untere Schulaufsicht bei den Kreisen und kreisfreien Städten durch 33 Außenstellen der Bezirksregierungen zu ersetzen, stellt somit weder in finanzieller noch in qualitativer Hinsicht einen erfolgversprechenden Lösungsansatz dar. Der kommunalen Seite soll danach durch Wegfall der gemeinschaftlichen Verwaltung eine Entlastung von ca. 21 Mio. € entstehen. Auf Landesseite sollen dabei Mehrkosten in Höhe von ca. 10 Mio. € anfallen. Dies beruht jedoch auf unzureichenden Berechnungen. Die berechneten Einsparungen beruhen hauptsächlich auf Einsparungen im Bereich der Personalvertretung. Einsparungen auf Landesseite werden durch Aufwertungen der Stellen und Aufstockungen von Schulaufsichtspersonal wieder aufgehoben, während notwendiges verwaltungsfachliches Personal nicht einkalkuliert wird. Aus kommunaler Sicht verbinden sich mit dem vorgeschlagenen Modell darüber hinaus ein Qualitätsverlust und die Aufgabe kommunaler Steuerungsmöglichkeiten, die unbeachtet geblieben sind. Der im Gutachten angeführte Kostenvergleich ist letztlich weder auf der Ebene des benötigten verwaltungsfachlichen Personals noch beim Sachkostenansatz belastbar.

Wir sprechen uns ausdrücklich für eine Stärkung der Schulaufsicht auf Ebene der 53 Kreise und kreisfreien Städte aus.

Die kommunalen Möglichkeiten in die Aufgaben der Schulaufsicht einzugreifen beruhen derzeit hauptsächlich auf dem tatsächlichen Verhältnis der Arbeitsverteilung im Schulamt. Insbesondere die verwaltungsrechtliche Unterstützung durch das Kreispersonal stellt eine erhebliche Unterstützung für das schulfachliche Personal dar, was letztlich den Schulen insgesamt zugutekommt. Die gemeinsame Wahrnehmung der themenübergreifenden Bildungsaufgabe spiegelt sich in einer Vielzahl von Beispielen wider. Die gemeinsame Arbeit im Ausbildungskonsens, die Einrichtung kommunaler Integrationszentren, Regionaler Bildungsnetzwerke, die Zusammenarbeit bei „Kein Kind zurücklassen“, der Umsetzung der Inklusion und die von der verwaltungsfachlichen Seite ausgehen-

den Kooperationen mit der Jugendhilfe, dem Sozialamt, dem Gesundheitsamt (z. B. im Bereich der Schulpsychologie) und der Sprachbildung von Geflüchteten ist Ausweis einer breit angelegten gemeinsamen Herangehensweise, die die lokalen Besonderheiten angemessen berücksichtigt. Es gilt also die Vorteile der Einräumigkeit der Verwaltung und Verzahnung kommunaler und staatlicher Aufgaben bei einer Behörde in einem Kreis oder in einer kreisfreien Stadt weiter zu institutionalisieren und eine erweiterte untere Schulaufsicht zu schaffen. Der Vorschlag der Gutachter stellt die konstruktive Zusammenarbeit im Schulamt in Frage. Jedenfalls würde eine Neuorganisation im Sinne des Vorschlags der Gutachter ebenfalls die Errichtung einer neuen, regionalen Struktur hierfür erforderlich machen.

Es besteht keine Akzeptanz für eine Regelung, die die bewährte – und angesichts der Größe Nordrhein-Westfalens angemessene – Struktur der 53 Kreise und kreisfreien Städte untergräbt. Allein das sich daraus ergebende Legitimationsdefizit für diese neue Form der unteren staatlichen Verwaltung ist kaum zu überwinden. Für den ländlichen Raum besteht andernfalls

zudem das Risiko einer vornehmlichen Schwerpunktbildung in den Ballungsgebieten der kreisfreien Städte. Das vernetzte lokale Bildungsmanagement, auch unter Betonung der interkommunalen Zusammenarbeit, ist ein Erfolgsmodell, das ausgebaut werden sollte.

Ein Baustein ist die Herabzonung des Aufgabenspektrums der Schulaufsicht der Bezirksregierungen auf die Ebene der unteren Schulaufsicht. Der personelle Mehrbedarf könnte durch freierwerdende Kapazitäten der Bezirksregierungen kostenschonend unter Wahrung des Konnexitätsprinzips gedeckt werden. In der Konsequenz sollte somit Ausgangspunkt der Neuorganisation der Schulaufsicht die Wahrung der Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte unter Schaffung einer schulformübergreifenden Aufsicht in der Verantwortlichkeit des vor Ort gewählten und verantwortlichen Hauptverwaltungsbeamten sein.

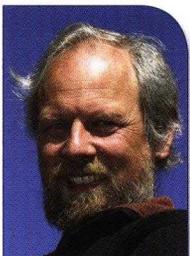
Letztlich ist die Frage der Neuordnung der Schulaufsicht eine Frage danach, wie viel Subsidiarität geeignet und erforderlich ist. Der Maßstab dafür sollte kein abstraktes Steuerungsmodell sein. Vielmehr sollte entscheidendes Kriterium sein, dass die

kommunalen Hauptverwaltungsbeamten die wesentlichen Bereiche der örtlichen Gemeinschaft unmittelbar gegenüber den Menschen vertreten, die sie direkt gewählt haben und deren Interessen sie aus kommunaler Perspektive umfassend im Blick haben und die sie damit kennen.

Eine vollständige, schulformübergreifende untere Schulaufsicht unter Auflösung der oberen Schulaufsicht in der bisherigen Form bei den Kreisen und kreisfreien Städten löst zusätzlichen Aufwand aus. Dennoch erscheint im Sinne einer zukunftsfähigen, eigenverantwortlichen und selbstständigen Schule die Stärkung der Kräfte vor Ort der richtige Weg. Dies gilt gerade mit Blick auf das in den letzten Jahren stetig ausgebaut und verzahnte lokale Bildungsmanagement auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte.

Die Rückbindung in den örtlichen politischen Gremien, den Kreistagen, Stadträten und Ausschüssen fördert unmittelbar den Prozess einer demokratischen Schulentwicklung und ermöglicht den Ausgleich zum gesamtstaatlichen Erziehungsauftrag.

EILDienst LKT NRW
Nr. 5/Mai 2017 40.10.10



„Kalkgeprägte Trockenlebensräume im KulturlandKreis Höxter“ – ein LIFE + -Projekt zum Schutz der biologischen Vielfalt

Von Dipl.-Biologe Dr. Burkhard Beinlich, Wissenschaftlicher Leiter, und Dipl.-Geograph Frank Grawe, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Landschaftsstation des Kreises Höxter¹

Der Kreis Höxter verfügt über attraktive Landschaften und Lebensräume, die für den Erhalt der Biologischen Vielfalt von großer Bedeutung sind. Die artenreichen Halbtrockenrasen, Wacholderheiden und Orchideen-Buchenwälder sind europaweit geschützt und werden in elf FFH-Gebieten mit finanzieller Unterstützung der EU und des Landes NRW aufgewertet. Die Maßnahmen dienen nicht nur der Natur, sondern bereichern auch das Angebot für einen naturbezogenen Tourismus.

Lebensräume auf basenreichen Ausgangsgesteinen wie dem Muschelkalk zeichnen sich häufig durch eine ausgesprochen vielfältige Flora und Fauna aus. Sie sind daher für den Erhalt der biologischen Vielfalt von großer Bedeutung. Vom Kalk geprägte Lebensräume finden sich in Nordrhein-Westfalen vor allem im Weserbergland (Kreise Höxter und Paderborn) und in der Eifel. Für den Kreis Höxter sind die Kalk-Halbtrockenrasen und Orchideen-Kalkbuchenwälder von herausragender naturschutzfachlicher Bedeutung.

Um der Bedeutung dieser Lebensräume für den Erhalt der Biodiversität Rechnung zu tragen, genießen sie den Schutz der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie). Die Richtlinie sieht vor, dass für die Lebensräume von gemeinschaftlichem Interesse besondere Schutzgebiete, die sogenannten FFH-Gebiete oder Natura 2000-Gebiete, auszuweisen sind. Das in den letzten 20 Jahren entstandene europaweite Netz von Schutzgebieten repräsentiert im Wesentlichen das europäische Naturerbe.

Da die naturschutzkonforme Entwicklung dieser Schutzgebiete einen erheblichen finanziellen Aufwand bedeuten kann, wurde seitens der EU das sogenannte LIFE-Programm (= L' Instrument Financier pour l'Environnement) ins Leben gerufen. Das LIFE-Programm stellte in der letzten Förderperiode zwischen 50 und 75 Prozent der beantragten Mittel zur Verfü-

¹ Unter Mitwirkung von Thorsten Blume, Untere Naturschutzbehörde des Kreises Höxter