

## Verlagerung der Schulaufsicht „nach unten“ - Stärkung der Kommunen?

### Kernaussagen:

1. Eine Neustrukturierung der Schulaufsicht ist rechtlich problematisch und führt nicht automatisch zu einer Qualitätsverbesserung im Schulwesen.
2. Die „Kommunalisierung“ der Schulaufsicht verschafft den Kommunen keinerlei Gestaltungseinfluss; auch auf der Ebene der Kreise / kreisfreien Städte bleibt deren Einfluss begrenzt.
3. Die Verlagerung schulaufsichtlicher Zuständigkeiten „nach unten“ erfordert erheblich mehr Personal und ist nach Einschätzung der Unternehmensberatung Kienbaum im Kosten-Nutzen-Vergleich nicht effizient.
4. Der Verzicht auf zusätzliches Aufsichtspersonal bedeutete eine schulformübergreifende Zuständigkeit der Schulaufsicht und wäre ein (weiterer) Angriff auf die Qualität des gegliederten Schulsystems.
5. Im Sinne der Vorschläge des Deutschen Bildungsrates plädiert der Verfasser bei der Schulaufsicht für die Einrichtung von Sonderbehörden (wie z.B. in Baden-Württemberg).

### Inhalt:

1. Vorbemerkungen
2. Verfassungsvorgaben
3. Aufträge und Ziele der Schulaufsicht
4. Gegenwärtige Struktur der Schulaufsicht in NRW
5. Reformbestrebungen der Regierungskoalition SPD / Grüne
6. Inhaltliche Probleme einer Kommunalisierung der Schulaufsicht
  - 6.1 Lehrerversorgung
  - 6.2 Fächerspezifische Fachaufsicht
  - 6.3 Trennung von Dienst- und Fachaufsicht
7. Rechtsfragen
  - Selbständigkeit der Schulen
  - Übertragung schulaufsichtlicher Zuständigkeiten an Dritte
  - Sonderstellung der kreisfreien Städte in der Schulaufsicht
8. Alternative: Sonderbehörde
9. Bewertung

Anhang

## 1. Vorbemerkungen

Nach der Vorlage internationaler Schulleistungsstudien, die für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt, insbesondere aber auch für unser Bundesland Nordrhein-Westfalen höchst unbefriedigende Ergebnisse auswiesen, hat sich die Bildungs- und Schulpolitik in NRW vorrangig mit schulstrukturellen Fragen (Infrastrukturstellung des gegliederten Systems, Neuordnung der Schuleingangsphase, Verkürzung der Schulzeit bis zum Abitur) sowie mit der Durchsetzung von Lernstandards (z. B. Vergleichsarbeiten) beschäftigt. Die Rolle der Schulaufsicht blieb in dieser Diskussion weitgehend unberücksichtigt.

Erst in den zurückliegenden Monaten geriet die Rolle der Schulaufsicht und ihre zukünftige Struktur stärker in den Fokus der Betrachtung. Ursachen dafür sind

- die Veröffentlichung der Denkschrift der NRW-Bildungskommission mit dem Titel „Zukunft der Bildung - Schule der Zukunft“, in der eine Neuordnung der Schulaufsicht mit einer Trennung von Dienst- und Fachaufsicht und einer Stärkung der Beratungsfunktion gefordert wurde;
- der Antrag der Landtagsfraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 28.01.2004, der in seiner inhaltlichen Aussage zur Schulaufsicht auf den Forderungen der NRW-Bildungskommission sowie auf den Zielsetzungen des Modellvorhabens „Selbständige Schule“ aufsetzt und im Kern eine Kommunalisierung der Schulaufsicht fordert;
- die Forderung der CDU-Landtagsfraktion NW nach einer Verwaltungsreform auf der Ebene der Bezirksregierungen, was naturgemäß die Berücksichtigung der Schulaufsicht in diesem Bereich einschließt.

Zwischen allen politischen Gruppierungen ist unstrittig, dass der Schulaufsicht eine maßgebliche Rolle bei der Qualitätsverbesserung der Schulen zugemessen wird. Während bei SPD und Bündnis 90/Die Grünen die Veränderung schulaufsichtlicher Zuständigkeiten stärker im Kontext bildungspolitischer Überlegungen zu einer Vereinheitlichung des Schulwesens (Abschaffung des gegliederten Schulsystems) zu sehen sind, will die CDU prinzipiell am gegliederten und begabungsgerechten Schulwesen festhalten. Gleichwohl stehen insbesondere Landräte einer Kommunalisierung der Schulaufsicht aufgeschlossen gegenüber.

In dieser kurzen Abhandlung werden grundlegende Überlegungen zur Reform im Lichte der Verfassungsvorgaben für die Schulaufsicht, vor dem Hintergrund nachfolgender Rechtsfragen, mit Blick auf zentrale Ziele und Aufgaben der

Schulaufsicht - gerade unter Qualitätsgesichtspunkten - bis hin zu politischen Bewertungen betrachtet.

## 2. Verfassungsvorgaben

Die Aufsicht über die Schulen in unserem Lande ist zunächst grundgesetzlich in Artikel 7 Abs. 1 abgesichert:

- (1) „Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates.“

Mit Blick auf die Forderung nach mehr Selbständigkeit der (öffentlichen) Schulen im Zuge einer Verlagerung bzw. Neudefinition der Aufgaben von Schulaufsicht ist Artikel 7 Abs. 4 Grundgesetz von Bedeutung:

- (4) „Das Recht zur Errichtung von privaten Schulen wird gewährleistet (....).“

Hier sind die Möglichkeiten und Grenzen einer Selbständigkeit von Schulen zu diskutieren, wie sie von der Regierungskoalition im Kontext mit ihren Vorschlägen zur Schulaufsichtsreform gefordert wird.

Die grundgesetzlichen Vorgaben zum Schulwesen finden in Artikel 8 Abs. 3 und 4 der Landesverfassung NRW ihre Entsprechung:

- (3) „Land und Gemeinden haben die Pflicht, Schulen zu errichten und zu fördern. Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Landes. Die Schulaufsicht wird durch hauptamtlich tätige, fachlich vorgebildete Beamte ausgeübt.“

- (4) „Für die Privatschulen gelten die Bestimmungen des Artikel 7 Absatz 4 und 5 des Grundgesetzes (...).“

Neben der Grundaussage, dass die Schulaufsicht staatliche Aufgabe ist, findet sich in den Bestimmungen der Landesverfassung noch der Hinweis auf das dafür zuständige Personal in Form der hauptamtlich tätigen, fachlich vorgebildeten Beamten. Dieser Passus der Verfassung ist bedeutsam, wenn über die Verlagerung schulaufsichtlicher Zuständigkeiten auf außerstaatliche Institutionen die Rede sein wird.

Da in dieser Abhandlung auch von der „Kommunalisierung“ der Schulaufsicht die Rede ist, soll hier nachrichtlich auch der einschlägige Artikel 78 der Landesverfassung NRW zitiert werden:

- (1) „Die Gemeinden und die Gemeindeverbände sind Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe“

- (2) „Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind in ihrem Gebiet die alleinigen Träger öffentlicher Verwaltung, soweit die Gesetze nichts anderes vorschreiben.“

Durch diese Verfassungsvorgabe wird das kommunale Selbstverwaltungsrecht abgesichert. Damit und in Verbindung mit der NRW-Gemeindeordnung sind nach herrschender Rechtsmeinung der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Kommunen enge Grenzen gesetzt. Dies ist mit Blick auf die Verlagerung schulaufsichtlicher Zuständigkeiten auf Ebene der Kommunen von erheblichem Belang.

### 3. Aufträge und Ziele der Schulaufsicht

Staatliche Schulaufsicht hat im Kern zwei grundlegende Aufträge:

- (1) Die Sicherung der landesweiten „Gleichheit der Lebensverhältnisse“ im Schulsystem bei vorgegebenem qualitativem Standard; dies erfordert eine großräumige Betrachtung des Systems (regionaler, großräumiger Aspekt).
- (2) Die Sicherung einer bedarfsgerechten Entwicklung der Schulen am Ort; dies erfordert eine kleinräumige Betrachtung sowie die Handlungsfähigkeit zur Durchsetzung geeigneter Maßnahmen (lokaler, kleinräumiger Aspekt).

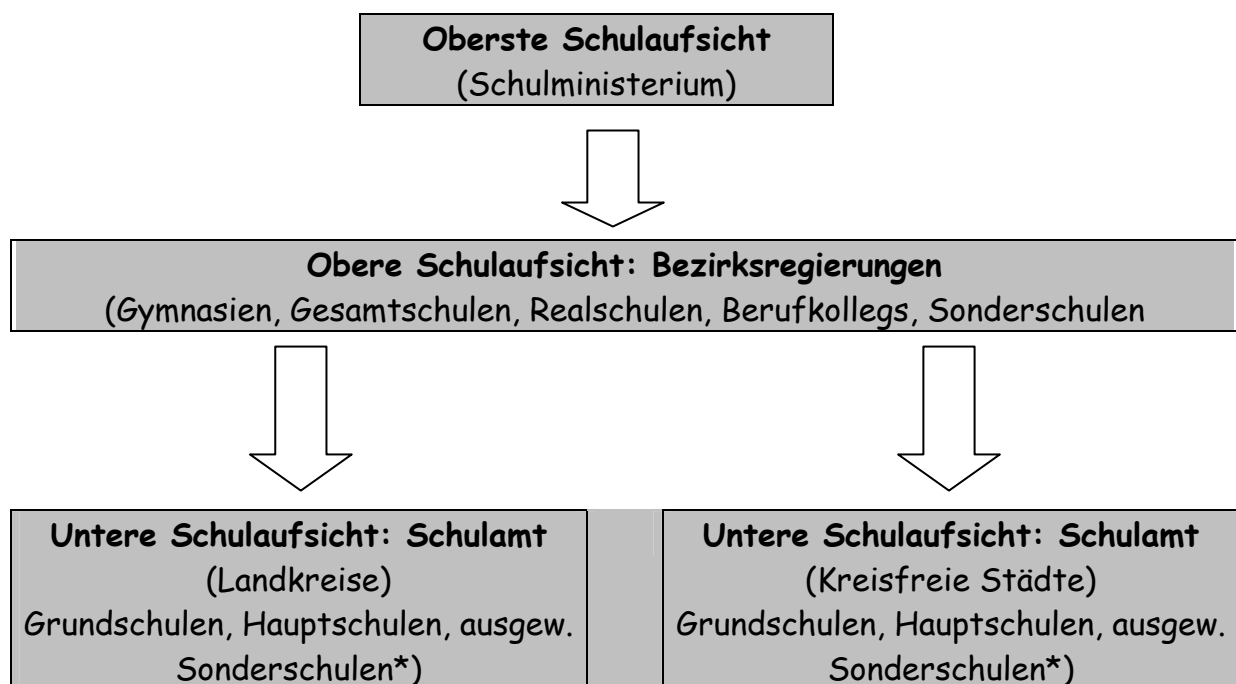
Aus diesen zentralen Zielvorgaben leiteten sich im Schwerpunkt folgende Aufgaben der Schulaufsicht ab:

- Allgemeine Fachaufsicht (über die Schulen)
- Fächerspezifische Fachaufsicht (Qualität des Unterrichts)
- Sicherung der (gleichmäßigen und ausreichenden) Lehrerversorgung
- Förderung der Lehrerlaufbahnen (Dienstaufsicht, Fortbildung u.a.)
- Qualität, Vergleichbarkeit, Gleichwertigkeit von Schulabschlüssen
- Kontrolle des Unterrichts und Sicherung von Schülerlaufbahnen
- Kontrolle, ggfls. Korrektur der Bewertungen von Schülerleistungen
- Vergleichbarkeit staatliches/privates Schulwesen (Ersatzschulen)
- Anerkennung fremder Lehramtsprüfungen
- Genehmigung von Schullerrichtungen/-schließungen
- Lehrerfort-, -weiterbildung
- Beratung der Schulträger in inneren Schulangelegenheiten
- Fortschreibung der Richtlinien und Lehrpläne
- Koordination der Aufgaben mit der obersten Schulaufsicht

Diese Auflistung macht bereits die Breite schulaufsichtlicher Zuständigkeiten und zugleich die Bedeutung der Schulaufsicht für die Qualität des Schulwesens deutlich. Auffällig ist, dass eine schulaufsichtliche Zuständigkeit sowohl im pädagogischen Bereich (inhaltliche Dimension des Unterrichts) als auch im dienstlichen Bereich mit Blick auf die Lehrerinnen und Lehrer gegeben ist.

#### 4. Gegenwärtige Struktur der Schulaufsicht in NRW

In NRW werden drei Ebenen der Schulaufsicht unterschieden (vergleiche Abbildung). Die oberste Schulaufsicht wird durch das verantwortliche Schulministerium repräsentiert. Die fünf Bezirksregierungen bilden für eine Auswahl von Schulformen die obere Schulaufsicht. Davon erfasst sind Gymnasien, Gesamtschulen, Realschulen, ein Teil der Sonderschulen sowie die Berufskollegs.



\*) Anm.: nicht: Sonderschulen für Blinde, Gehörlose sowie Sonderschulen im Bereich der Realschule, des Gymnasiums und des Berufskollegs

Die untere Schulaufsicht ist auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte angesiedelt. Die dortigen Schulämter betreuen die Grundschulen, die Hauptschulen sowie die Sonderschulen, soweit diese nicht auf der Ebene der oberen Schulaufsicht (Bezirksregierungen) beaufsichtigt werden.

Auf einen bedeutsamen Unterschied im Bereich der unteren Schulaufsicht mit Blick auf die geplanten Reformvorhaben sei an dieser Stelle bereits hingewiesen: Die untere Schulaufsicht wird auf der Ebene der Landkreise durch die Schulämter wahrgenommen, die **staatliche Aufsichtsbehörde** sind. Damit erfüllen die Landräte im Sinne der Verfassungsvorgaben eine staatliche Aufsicht über das Schulwesen. Dem gegenüber ist eine vergleichbare staatliche Aufsicht auf der Ebene der kreisfreien Städte durch die Oberbürgermeister **nicht** gegeben. Dies ist mit Blick auf die Übertragung weiterer schulaufsichtlicher Funktionen auf die kreisfreien Städte von Bedeutung.

## **5. Reformbestrebungen der Regierungskoalition SPD / Grüne**

Die Reformbestrebungen der SPD-Landtagsfraktion sowie der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen werden insbesondere in der Drucksache 13/4971 vom 28. Januar 2004 deutlich. In einem gemeinsam formulierten Antrag formulieren die Koalitionspartner ihre Zielsetzungen wie folgt:

- Angestrebt wird eine zweistufige Schulaufsicht mit den Ebenen Ministerium und Kommunen (Kreise, kreisfreie Städte)
- Die Fraktionen plädieren für eine Übertragung von Aufgaben der Schulaufsicht auf die Einzelschulen („größere Selbständigkeit“ bei Personalbewirtschaftung, Fortbildung, Qualitätskontrollen, etc.)
- Man plädiert für einen Rückzug der Schulaufsicht aus dem operativen Geschäft und wünscht eine Entwicklung der Behörden von einer Aufsichts- zu einer Beratungsfunktion
- In sogenannten „regionalen Bildungsbüros“ soll eine „staatlich-kommunale Verantwortungsgemeinschaft“ zusammengefasst werden
- Deklamatorisch wird die Beibehaltung des staatlichen Charakters der Schulaufsicht betont.

Der vorliegende Entwurf eines neuen Schulgesetzes bleibt allerdings in seinen Bestimmungen zur Schulaufsicht hinter diesen Forderungen zurück.

## **6. Inhaltliche Probleme einer Kommunalisierung der Schulaufsicht**

Die Kommunalisierung schulaufsichtlicher Zuständigkeiten bedeutet zunächst einmal die starke Lokalisierung der Betrachtung von Schulen; die Zuständigkeiten enden jeweils an den Grenzen der Landkreise bzw. der kreisfreien Städte. Dies hat Folgen für die

## 6.1 Lehrerversorgung

Eine gleichmäßige Ausstattung der Schulen mit Lehrpersonal in allen Landesteilen wird zur Zeit im Wege von Versetzungsmaßnahmen und Einstellungen erreicht; die landesweite Personalbewirtschaftung ist erforderlich, weil die Regionen des Landes durch die Lehramtsbewerber als unterschiedlich attraktiv bewertet werden.

Die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ für die Schülerinnen und Schüler bei der Lehrerversorgung wird durch ein landesweites **Versetzungsverfahren** geregelt; dieses Versetzungsverfahren wird auf der Ebene der Bezirksregierungen, also großräumig, koordiniert. Bei der einzelnen Maßnahme wird sowohl das Interesse der einzelnen Lehrkraft als auch das Interesse des Dienstherrn an einer gleichmäßigen Lehrerversorgung berücksichtigt.

Daneben steht im **Lehrereinstellungsverfahren** die besondere Berücksichtigung bisher unterversorgter Regionen. Dabei wird unterschieden zwischen dem sogenannten „schulscharfen“ Einstellungsverfahren, in dem unter Berücksichtigung der fächerspezifischen Bedarfe die Stellen an den einzelnen Schulen ausgeschrieben werden. Bei diesem Einstellungsverfahren, das den größeren Teil der Einstellungen abdeckt, werden die Interessen der Einzelschule in besonderer Weise berücksichtigt. Daneben werden Einstellungen auch in einem landesweiten Einstellungsverfahren vorgenommen, insbesondere mit dem Ziel, die Lehrerversorgung zwischen den Regionen möglichst einheitlich zu gestalten.

Bei einer Kommunalisierung, d. h. einer kleinräumigen Gestaltung der Schulaufsicht, ergibt sich das Problem, dass sowohl Einstellungen als auch Versetzungen in einem aufwendigeren Verfahren zwischen den lokal zuständigen Aufsichtsbehörden abgestimmt werden müssen. Dadurch wird das Verfahren insgesamt bürokratischer und komplizierter. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die einzelnen Regionen darauf bedacht seien werden, ihre jeweilige Lehrerversorgung zu optimieren.

## 6.2 Fächerspezifische Fachaufsicht

Die fächerspezifische Fachaufsicht bezieht sich auf die Qualität des Unterrichts sowie auf die Vergleichbarkeit der Abschlüsse.

Eine Kommunalisierung der Schulaufsicht, also die Verlagerung der schulaufsichtlichen Zuständigkeiten auf die Kreise und kreisfreien Städte, würde die

fächerspezifische Fachaufsicht kleinräumig gestalten. Zur Sicherung der Qualität des Unterrichts und zur Sicherung der Vergleichbarkeit der Abschlüsse, eine schon aus Gründen der Vergleichbarkeit und Gerechtigkeit folgende Forderung, ist jedoch bei kleinräumiger Betrachtung nicht möglich. Die vorzuziehenden qualitativen Standards erfordern dem gegenüber eine großräumige Betrachtung, wie sie zumindest auf der Ebene der Bezirksregierungen möglich ist; dies garantiert zugleich eine hinreichende Vertrautheit mit den regionalen Besonderheiten. Andererseits besteht die Möglichkeit, langjährige Erfahrungen im fachlichen Austausch der Aufsichtsbeamten in einem angemessen großen Raum zu bündeln und umgekehrt schulische Ziele und Vorgaben in die Region hinein zu vermitteln und zu evaluieren. Gerade von dem Hintergrund einer größeren Selbständigkeit der Schulen sind dies notwendige Vorgaben.

Eine Kommunalisierung der Schulaufsicht müsste - den entsprechenden Verfassungsvorgaben folgend - durch eine ausreichende Zahl von fachlich vorgebildeten Beamten sichergestellt werden. Die Verlagerung schulaufsichtlicher Zuständigkeiten auf die Kreise und kreisfreien Städte würde bedeuten, dass die Zahl der dafür eingesetzten Beamten deutlich angehoben werden müsste, um die fächerspezifische Fachaufsicht abzusichern. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang an das zweite Funktionalreformgesetz des Jahres 1984, als die schulaufsichtliche Zuständigkeit für die Gymnasien von den bisherigen Schulkollegien in Münster und Düsseldorf auf die fünf Bezirksregierungen verlagert wurde. Seinerzeit wurden zur qualitativen Sicherung der fächerspezifischen Fachaufsicht insgesamt 75 Schulaufsichtsbeamte als Minimum für notwendig erachtet; im parlamentarischen Raum eskalierte damals der Streit, als der für die Bezirksregierungen zuständige Innenminister im Einvernehmen mit dem damaligen Kultusminister aus Kostengründen eine Beschränkung auf nur 65 Schulaufsichtsbeamte für das Gymnasium verfügte.

Auch aus der Kienbaum-Untersuchung zur Schulaufsicht geht hervor, dass die Verlagerung schulaufsichtlicher Zuständigkeiten auf die Ebene der Kreise und kreisfreien Städte zu einer deutlichen Vermehrung der einzusetzenden Schulaufsichtsbeamten führen müsste. Entsprechende politische Ansätze (abseits der eigenen Vorschläge) wurden in dem 1994 vorgelegten Gutachten „wegen der Erwartung ihrer unzulänglichen Leistungsfähigkeit nicht weiter verfolgt“ (Summary, S. 10). Eine politische Aufarbeitung der seinerzeit von Kienbaum vorgelegten Vorschläge und Anregungen hat seitens der NRW-Landesregierung praktisch nicht stattgefunden.

Das Kienbaum-Gutachten beschäftigte sich u.a. mit dem Vorschlag einer durchgängig zweistufigen Schulaufsicht mit den Ebenen Ministerium und Bezirksregierungen. Vorteil des Modells sei u.a. die Sicherung eines hohen Grades an Ver-

gleichbarkeit der Schulen durch die Großräumigkeit der Aufsicht und die deutlich geringeren Personalkosten (in den Behörden, bedingt durch die Personalvertretungen). Als wesentlichen Nachteil dieses Modells bezeichnete Kienbaum die Ortsferne, die eine solide qualitative Begleitung der Einzelschulen, insbesondere der Grundschulen, nicht zulasse. Die Verlagerung der Schulaufsicht auf die kommunale Ebene wurde von Kienbaum nicht explizit betrachtet; aus den Ausführungen zur durchgängigen Zweistufigkeit mit der Ebene der Regierungspräsidenten lässt sich aber im Umkehrschluss folgern, dass dieses Modell personalkostenintensiv und mit Blick auf die auch erforderliche Großräumigkeit der Schulaufsicht nicht zu empfehlen ist.

Alternativ (zur Vermehrung der Zahl der Schulaufsichtsbeamten) wird von den Reformern ins Feld geführt, auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte Schulaufsichtsbeamte einzusetzen, die nicht nur - auch gemäß ihrer Ausbildung - die Aufsicht für eine Schulform ausüben sollen, sondern schulformübergreifend tätig werden sollen. Dies kann zunächst als Verstoß gegen die Verfassungsbestimmung gewertet werden, wonach die Beamten in der Schulaufsicht **fachlich vorgebildet** sein müssen, was sich naturgemäß auf die je verschiedenen Schulformen beziehen müsste. Darüber hinaus widerspricht dies dem Gedanken der Organisation von Schulaufsicht gemäß der Gliederung des Schulwesens.

### 6.3 Trennung von Dienst- und Fachaufsicht

Nach den Vorstellungen der SPD-Landtagsfraktion sowie der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sollen künftig die Dienst- und Fachaufsicht getrennt werden. Die Schulaufsicht soll künftig über sogenannte „regionale Bildungsbüros“ vorgenommen werden.

Es stellt sich hier die Frage, warum die Dienst- und Fachaufsicht abgekoppelt werden sollen. Zur Sicherung der Qualität der Bildungsarbeit bedarf es einer klaren Aufgabendefinition für Personalentwicklung und Personalsteuerung. Die Instrumente zur Durchsetzung solcher Qualitätsstandards müssen eindeutig festgelegt werden. So sind - gerade bei den angedachten Schulinspektionen - Anpassungen auch im Dienstrecht erforderlich. Deutlich wird die notwendige Verzahnung von Beratungsfunktion und Dienstaufsicht am Beispiel einer Lehrkraft, die an notwendigen Fortbildungsmaßnahmen nicht teilnehmen will. Nur wenn Dienst- und Fachaufsicht in einer Hand liegen, wird es möglich sein, eine solche Lehrkraft entsprechend zu motivieren.

Grundsätzlich ist denkbar, Schulleiterinnen und Schulleitern in einem zu definierenden Rahmen Dienstvorgesetzteneigenschaft zu verleihen. Modell stehen könnte z.B. das Land Bayern, wo dies verwirklicht ist.

## Rechtsfragen

### 6.4 Selbständigkeit der Schulen

Im Konzept einer neuen Schulaufsicht, wie sie von SPD und Bündnis 90 / Die Grünen befürwortet wird, sollen Teilfunktionen der Schulaufsicht auf die Schulen selbst übertragen, ihnen soll - mit Blick auf die Ausgestaltung des Unterrichts und die Evaluation der Unterrichtsarbeit - ein höheres Maß an Selbständigkeit zugebilligt werden.

Nach herrschender Rechtsmeinung, zuletzt umfassend dargelegt in einem Gutachten von Prof. Dr. jur. Matthias Pechstein zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben für eine Reform der Schulaufsicht in Nordrhein-Westfalen, gibt es verfassungsrechtliche Grenzen der Selbständigkeit von Schule. Staatliche Schulaufsicht beinhaltet laut Pechstein eine ex ante- und ex post-Kontrolle der schulischen Arbeit. Nach dem Wesentlichkeitsprinzip bedeutet dies, dass der Unterricht mit all seinen Rahmenbedingungen, insbesondere aber mit Blick auf die Richtlinien und Lehrpläne und deren Erfüllung staatlicher Kontrolle und Aufsicht unterliegt; die Rahmenbedingungen müssen durch den Landesgesetzgeber, d. h. durch den Landtag, festgelegt werden. Damit sind der Selbständigkeit von Schule enge Grenzen gesetzt; die Entscheidungsfreiräume der Einzelschulen bezeichnet Pechstein als „recht bescheiden“.

Das ergibt sich allein aus Artikel 7 Abs. 4 des Grundgesetzes, in dem die Existenz von Privatschulen gesichert wird: im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Selbständigkeit öffentlicher Schulen nicht dazu führen darf, dass aus ihnen quasi Privatschulen werden.

Pechstein postuliert zur Sicherung der Grundrechte der Schülerinnen und Schüler und deren Eltern eine **ununterbrochene Legitimationskette** zwischen der obersten Schulaufsicht und der Einzelschule: Auch durch nach demokratischen Prinzipien gewählte Mitbestimmungsgremien (Elternpflegschaft, Schulpflegschaft, Schulkonferenz) dürfen demnach die wesentlichen inhaltlichen und organisatorischen Gestaltungsmuster des Unterrichts nicht verändert werden. Ansonsten sei es nicht möglich, dass die oberste Schulaufsicht in Person der Ministerin/des Ministers für Fehlentwicklungen an der Einzelschule schlussendlich verantwortlich gemacht werden können.

## **7.2 Übertragung schulaufsichtlicher Zuständigkeiten an Dritte**

Der Übertragung von Schulaufsichtsfunktionen auf „regionale Bildungsbüros“ sind nur dadurch verfassungsrechtlich Grenzen gesetzt, dass auch in diesen Einrichtungen fachlich vorgebildete Beamte verbindliche Entscheidungen treffen können. Demnach dürften diese Beamte bei der Wahrnehmung ihrer schulaufsichtlichen Funktionen nicht durch Dritte überstimmt werden.

Das bedeutet, dass hier klare Kompetenzregelungen geschaffen werden müssten. Erfahrungsgemäß ist allerdings davon auszugehen, dass die Schaffung einer zusätzlichen Aufsichtsfunktion im Sinne einer Beratungsinstanz eher Zuständigkeitsprobleme und damit Reibungsflächen schaffen würde.

Bei der postulierten Einbindung der kommunalen Ebene würde die bisherige klare Trennung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten aufgegeben, was nach herrschender Rechtsmeinung mit der Landesverfassung nicht vereinbar ist. Während die Pflicht zur Errichtung und Förderung von Schulen nach Art. 8 Satz 1 der Landesverfassung NRW Land und Kommunen gemeinsam obliegt, ist die Schulaufsicht gemäß Art. 8 Abs. 3 Satz 2 alleinige Aufgabe des Landes. Eine konsequente Verbindung der kommunalen und staatlichen Ebene würde im Übrigen klare Verantwortungszuständigkeiten der Verwaltung verwischen und käme einer - unzulässigen - Mischverwaltung gleich.

Was nun die Einflussmöglichkeiten der kommunalen Gremien, in Sonderheit der Schulausschüsse der Stadträte und Kreistage, angeht, so sind diese durch die Einrichtung der „regionalen Bildungsbüros“ faktisch sehr begrenzt; für die Kommunen bestehen bei einer Verlagerung der Schulaufsicht auf die Landkreise bzw. kreisfreien Städte keinerlei Einflussmöglichkeiten.

## **7.3 Sonderstellung der kreisfreien Städte in der Schulaufsicht**

Im Rahmen der rechtlichen Betrachtung einer Kommunalisierung der Schulaufsicht ist die Sonderrolle der kreisfreien Städte in den Blick zu nehmen.

Grundsätzlich sind die Kommunalverfassungen in den deutschen Bundesländern landesspezifisch ausgestaltet. Das führt dazu, dass in anderen Bundesländern der Aufgabendualismus zwischen staatlicher Aufsicht auf der einen und kommunaler Selbstverwaltung auf der anderen Seite Grundlage der Ausgestaltung der

Kommunalverfassung ist. In der Ausgestaltung des Kommunalrechts unterscheidet sich NRW von anderen Bundesländern.

In Nordrhein-Westfalen hat sich - niedergelegt in der aktuell gültigen Gemeindeordnung - eine aufgabenmonistische Betrachtungsweise durchgesetzt. Aus diesem Aufgabenmonismus erwächst die Sonderstellung der kreisfreien Städte in der Schulaufsicht: Obwohl der jeweilige Oberbürgermeister nicht untere staatliche Aufsichtsbehörde ist, werden ihm in einem Regel-Ausnahme-Verhältnis (wie beim Landrat auf wenige Bereiche begrenzte) schulaufsichtliche Zuständigkeiten übertragen.

Regel-Ausnahme-Verhältnis bedeutet jedoch, dass die Ausweitung dieser Zuständigkeiten bei den Oberbürgermeistern nicht beliebig möglich ist, sondern im Sinne des Begriffs Ausnahme bleiben muss. Die herrschende Rechtsmeinung sieht daher die Grenzen der Übertragbarkeit staatlicher Aufgaben der Schulaufsicht an dieser Stelle bereits erreicht.

Ausgehend von der dualistischen Betrachtung staatlicher und kommunaler Aufgaben käme allenfalls eine Übertragung schulaufsichtlicher Zuständigkeiten auf die Kommunen als Auftragsangelegenheit in Betracht, also eine „unechte Kommunalisierung“. Dagegen spricht allerdings, dass sich das Land gegenüber den betroffenen kreisfreien Städten aufgrund seiner Letztverantwortung im Rahmen der Schulaufsicht eine unbeschränkte Weisungsbefugnis vorbehalten muss und der entsprechenden Rechtsaufsicht unterläge. Sollte dies im NRW-Kommunalrecht nicht verankert werden können, schiebe eine Beauftragung der Kommunen aus (Pechstein, S. 43 f.); sie wäre auch verwaltungsökonomisch verfehlt.

## **8. Alternative: Sonderbehörde**

Schon bei der Verlagerung der gymnasialen Schulaufsicht von den früheren Schulkollegien Münster und Düsseldorf (als Sonderbehörden) auf die Ebene der fünf Bezirksregierungen wurde fachliche Kritik laut, die inhaltlich mit der (bereits früher gefassten) Position des Deutschen Bildungsrates „Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen (Fragen einer ziel- und programmorientierten Schulverwaltung)“ wiedergegeben werden kann. Dort heißt es mit Blick auf die besonderen Aufgabenstellungen in der Schulaufsicht:

„Für eine Sonderverwaltung auf allen Stufen spricht, dass die wesentliche Funktion der Schulverwaltung, organisiertes Lernen zu gewährleisten, ein vorab an pädagogischen Gesichtspunkten orientiertes und damit anderes Verwaltungshan-

deln und Denken erfordert als es in der Allgemeinverwaltung üblich ist. Die Programme der nachgeordneten Behörden weisen kaum Arbeitszusammenhänge und vergleichbare Personalqualifikationen mit Verwaltungszweigen auf, mit denen sie in einer Behörde (Regierungspräsident, Landratsamt) vereint werden könnten, zum Beispiel Polizei, Gewerbeförderung, Sozialhilfe, Landwirtschaft, Wasserwirtschaft, Straßenbau und andere mehr. Ebenso wenig lassen sich sachliche Parallelen für die verwaltungsmäßige Erfüllung staatlicher Leistungen einschließlich Personalrekrutierung und Dienstaufsicht zwischen Schulwesen und beispielsweise Umweltschutz aufzeigen." (S. 180).

Damit spricht sich der Deutsche Bildungsrat eindeutig für die Organisation der Schulaufsicht abgekoppelt von der übrigen Verwaltung aus. Auch quantitative Gründe - die Zahl der Schulen, der Lehrkräfte und der Schüler - sprechen dafür. Demnach könnte das Modell der baden-württembergischen Schulaufsicht mit ihren Oberschulämtern Vorbild für eine Neustrukturierung der NRW-Schulaufsicht sein.

Dem Modell der Sonderbehörden kann auch die Unternehmensberatung Kienbaum nahe treten. In dem zur Reorganisation der Schulaufsicht 1994 vorgelegten Gutachten heißt es dazu: „Eine andere zweistufige Organisationsvariante, welche die Nachteile mangelnder Ortsnähe vermied, stellte die Bildung von Regionalaufsichtsbehörden als obere Schulaufsichtsbehörden mit dem Status von **Sonderbehörden** dar. Die Anzahl dieser Regionalbehörden läge höher als die Anzahl der fünf Bezirksregierungen und deutlich niedriger als die Zahl der 54 kreisfreien Städte und Landkreise. Diese Organisationsalternative führt sämtliche Entscheidungen im Bereich der staatlichen Schulaufsicht in einer vollständig dem Kultusministerium unterstehenden, schlagkräftigen Behördenstruktur zusammen. Die Zahl der Sonderbehörden müßte jedoch auf maximal zehn begrenzt werden, um Probleme bei der Sicherung der Vergleichbarkeit der Schulen zu vermeiden. Ein solches Modell wird vom Gutachter aus Effektivitätsgesichtspunkten durchaus für empfehlenswert gehalten." (Kienbaum-Gutachten, S. 142). Allerdings verweist der Gutachter bei diesem Modell auf höhere (Personal-) Kosten gegenüber dem aktuellen Modell der Schulaufsicht.

Kienbaum beschäftigt sich im Weiteren mit einer Stärkung der Qualitätsentwicklung in der Verantwortung der einzelnen Schulen und knüpft die Stärkung dieser Kompetenzen an eine erhöhte Rechenschaftspflicht gegenüber der Schulaufsicht. Auch wird die Rolle der Schulleitung an die Stellung des Dienstvorgesetzten gekoppelt.

## 9. Bewertung

Die Übertragung schulaufsichtlicher Zuständigkeiten auf die Kreise und kreisfreien Städte im Sinne einer „echten Kommunalisierung“ (als Selbstverwaltungsaufgabe) eröffnet verfassungsrechtliche Probleme, weil Schulaufsicht nicht länger staatlich bliebe; dies wäre ein Verstoß gegen das Grundgesetz und die Landesverfassung NRW.

Sie birgt inhaltliche Probleme dann, wenn Dienst- und Fachaufsicht entkoppelt, die staatliche Aufsicht kleinräumig gestaltet und wenn in „regionalen Bildungsräten“ Schulaufsicht in einer gemeinsamen Behörde zwischen Land und Kommunen (Problematik: Mischverwaltung) vorgenommen wird.

Die Sicherstellung einer hinreichenden fächerspezifischen Fachaufsicht, die die Qualität des Unterrichts und der Abschlüsse sicherstellen soll, wäre nur durch eine deutliche Ausweitung der Zahl der Schulaufsichtsbeamten zu realisieren. Sollte die Zahl der Schulaufsichtsbeamten aus fiskalischen Gründen nicht erfolgen und eine schulformübergreifende Zuständigkeit der Schulaufsichtsbeamten angestrebt werden, so wäre dies verfassungsrechtlich bedenklich und mit Blick auf die qualitativen Qualitätsstandards in einem gegliederten Schulwesen äußerst problematisch.

Aus dem Erfordernis, die Zahl der Schulaufsichtsbeamten deutlich zu erhöhen, resultiert eine deutliche Ausweitung der Personalkosten - auf der Ebene der Kommunen, die nach allen Erfahrungen für diese neuen Aufgaben vom Land nicht hinreichend finanziert würden. Nachdem auch das Kienbaum-Gutachten zur Neugestaltung der Schulaufsicht festgestellt hat, dass diese Kosten in keinem vertretbaren Aufwand zu messbaren Ergebnissen stehen, ist eine Kommunalisierung der Schulaufsicht auch aus dieser Perspektive nicht zu befürworten.

Die kommunalpolitischen Einflussmöglichkeiten auf die Schulqualität blieben auch bei einer Kommunalisierung der Schulaufsicht sehr begrenzt. Gar keinen Einfluss werden die kreisangehörigen Städte mit ihren Schulausschüssen besitzen. Aber auch auf der Ebene der Kreise und der kreisfreien Städte wären politische Einflussmöglichkeiten auf die Schulqualität (Einwirkung in sogenannte „innere Schulangelegenheiten“) keineswegs zu gewährleisten: die Einrichtung der „regionalen Bildungsbüros“ bedeutet faktisch die politische Entmündigung der parlamentarischen Gremien in den Kommunen. Auf die verfassungsrechtlichen Fragen (Trennung innerer und äußerer Schulangelegenheiten, Wesentlichkeitsprinzip, ununterbrochene Legitimationskette) ist zu verweisen.

Bei einer kleinräumigen Zuständigkeit der Schulaufsicht wäre auch die anzustrebende landesweit gleichmäßige Lehrerversorgung nicht mehr gewährleistet.

Sollte es zu einer Änderung und Verschlankung der Struktur kommen, so wäre eine Zweistufigkeit der Schulaufsicht mit der obersten Schulaufsicht (zust. Ministerium) und einer mittleren Ebene zu Lasten der kommunalen Ebene eher denkbar; dabei sollte aufgrund des besonderen Charakters der Schulverwaltung die Einführung von Sonderbehörden (z.B. „Oberschulämter“) erwogen werden. Es ist aber darauf zu verweisen, dass auch das Land Baden-Württemberg aufgrund der Größe der Zuständigkeitsbereiche und der Zahl der Schulen mit staatlichen Schulämtern eine dritte Ebene der Schulaufsicht (für Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen) kennt.

Eine Kommunalisierung der Schulaufsicht, d. h. eine Verlagerung schulaufsichtlicher Zuständigkeiten auf die Ebene der Kreise und kreisfreien Städte, ist dagegen mit zahlreichen inhaltlichen Problemen und zu dem erwartenden Risiko höherer Kosten behaftet. Dem gegenüber steht die Erwartung, dass eine Neustrukturierung der Schulaufsicht in dieser Weise nicht zu nennenswert besseren, vielmehr eher zu einer Verschlechterung der Qualität der Schulaufsicht führen wird.

## **Anhang: Quellen**

Prof. Dr. jur. Matthias Pechstein: Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine Reform der Schulaufsicht in Nordrhein-Westfalen (2004)

Denkschrift der Bildungskommission: Zukunft der Bildung - Schule der Zukunft (1995)

Diverse Landtagsdrucksachen, u. a. Penarprotokoll 13/114 vom 12.02.2004

Kienbaum-Gutachten Reorganisation der staatlichen Schulaufsicht des Landes Nordrhein-Westfalen (1994)

Deutscher Bildungsrat: „Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen (Fragen einer ziel- und programmorientierten Schulverwaltung)“ (1973)

Diverse Unterlagen zur Neuordnung der Schulaufsicht im Rahmen des „3. Funktionalreformgesetzes“ (1984)