



*hh  
aus für Schult  
30.10.06*

## Diskussionsbeitrag

# Kommunale Verantwortung für Schulen

In der Diskussion um die Verbesserung des deutschen Bildungswesens wird auch die Notwendigkeit erörtert, Aufgaben aus den Bereichen Bildung, Erziehung und Betreuung zu einem ganzheitlichen Ansatz miteinander zu verbinden und zu einem System der integrierten Gesamtverantwortung zu entwickeln. Dabei wird immer mehr eine örtliche Verantwortung eingefordert. Zugleich erscheint die strikte Trennung zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten in vielen Punkten als überholt.

Das vorliegende Papier ist als Diskussionsbeitrag gedacht, wie eine stärkere kommunale Verantwortung für Schulen aussehen kann. Nicht alle aufgeführten Maßnahmen finden die uneingeschränkte Zustimmung aller Landkreise. Dies gilt insbesondere für die noch darzustellende Übernahme von Personalhoheit. Das Papier erfasst sowohl Chancen als auch Bedenken und trägt damit der erst am Anfang stehenden Diskussion Rechnung.

## A. Ausgangssituation

Die Notwendigkeit einer stärkeren kommunalen Verantwortung für Schulen zeigt sich anhand einer Fülle von Punkten:

- Bildung ist wichtiges und prägendes Zukunftsthema, auch für die Landkreise. Die heranwachsende Generation muss in einer Weise ausgebildet werden, die ihr in der Gemeinschaft und auf dem Arbeitsmarkt alle Möglichkeiten eröffnet. Über inhaltliche Gestaltungsmöglichkeiten verfügen die Landkreise aber nicht.
- Eine stärkere örtliche Verantwortung für Schulen (und ihre Inhalte) kann zur Qualitätssicherung beitragen. Einer der wichtigsten Unterschiede in den deutschen Schulsystemen gegenüber den PISA-bestplatzierten Nationen Finnland, Korea und den Niederlanden ist, dass zu den Kernelementen der „Modernisierungsformel“, die alle erfolgreichen PISA-Staaten aufweisen, vor allem auch die Gewährung von weitgehenden Selbstverwaltungsrechten auf Schul- bzw. kommunaler Ebene, verbunden mit einer Rechenschaftslegung für die erzielten Ergebnisse, gehört.
- Eine Identifikation der Lehrerschaft mit dem örtlichen Gemeinwesen lässt sich zunehmend weniger beobachten. Eine Einbindung der Lehrkräfte in das soziale Umfeld der Schule erfolgt wenig. Das schulische Personal ist aber die wichtige Qualitätsressource der Schulen.
- Als Verantwortliche für Schulgebäude und technisches Personal sowie für die Schülerbeförderungen tragen die Landkreise erhebliche Kosten für den Schulbereich. Knapp die Hälfte der Baumaßnahmen der Landkreise erfolgt im Bereich Schulen, ohne dass sie über inhaltliche Gestaltungsmöglichkeiten verfügen.
- Im Bereich der Jugendhilfe sind die Landkreise bereits für die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen vor und neben der Schule verantwortlich. Die Bildungs- und Erziehungsaufträge von Schule und Jugendhilfe haben unterschiedliche Grundlagen, berühren sich aber bzw. können sich in einzelnen Bereichen auch über-

schneiden. Um wirksame Hilfen einleiten bzw. idealiter entbehrlich machen zu können, bedarf es einen frühzeitigen Kontakts.

- Jugendhilfe und Sozialhilfe haben die Folgen eines Versagens von Schule zu tragen. Sie dürfen aber nicht nur Reparaturwerkstatt sein.
- Um Bildungsabschlüsse früher zu erreichen und junge Menschen auch wegen der Auswirkungen des demografischen Wandels früher in das Berufsleben zu integrieren, wird die Absenkung des Einschulalters diskutiert und in einzelnen Ländern schrittweise praktiziert. Damit wird eine Verzahnung mit dem bereits in kommunaler Verantwortung liegenden vorschulischen Bereich noch wichtiger.
- In der Ganztagschule werden nachmittags oftmals Angebote der Musikschulen und der Volkshochschulen einbezogen, so dass eine Trennung zwischen staatlichen und kommunalen Angelegenheiten kaum noch möglich ist. Gleiches gilt für den Einsatz von Schulassistenten.
- Beim Übergang vom Kindergarten zur Schule muss die Kooperation des Kindergartens und der Grundschule vor der Einschulung der Kindergartenkinder verstärkt werden.
- Durch geänderte familiäre Konstellationen und gesellschaftliche Rahmenbedingungen ist eine Betreuung der Schüler am Nachmittag durch die Familie zunehmend schwierig.

## **B. Grundlagen für eine stärkere kommunale Verantwortung für Schulen**

### **Regelungen durch die Länder**

Das Grundgesetz weist die Zuständigkeit für die schulische Bildung den Ländern zu. Dies ist auch nach der Föderalismusreform der Fall. Der Föderalismus bietet insoweit die Chance eines Motors für Wettbewerb und für Verbesserungen in der Qualität von Bildung. Gesetzliche Regelungen hinsichtlich einer kommunalen Verantwortung für Schulen sind danach allein durch die Länder zu treffen.

### **Verfassungsrechtlich abgesicherte Finanzierung**

Bei allen Vorschlägen ist sicherzustellen, dass eine Übernahme weiterer Aufgaben durch die Landkreise nur bei verfassungsrechtlich abgesicherter Finanzierung in Betracht kommt. Die Entscheidung über pädagogisch wünschenswerte Maßnahmen muss das finanziell Leistbare berücksichtigen. Die Aufgabenübertragung auf die Kreise hat grundsätzlich unter Beachtung des Konnexitätsprinzips zu erfolgen, d. h., dass in dem Umfang der übernommenen Aufgaben auch die erforderlichen Finanzmittel bereitzustellen sind. Dies bedeutet auch, dass eine etwaige Heranziehung der Kreisumlage zur Finanzierung nicht in Betracht kommt.

### **Kompetenzen auf Kreisebene**

Die Wahrnehmung einer umfassenderen kommunalen Verantwortung für Schulen setzt fachliche Kompetenz voraus, die oftmals nur bei einem Gebietszuschnitt vorliegen dürfte, über den die Landkreise verfügen.

Die Landkreise könnten eine Verantwortung für Schulen bündeln mit ihren vielfältigen anderen Kompetenzen für junge Menschen, von der Jugendhilfe, Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit, den Musikschulen, der Migrationsarbeit über die berufliche Weiterbildung und Erwachsenenbildung bis hin zur Gesundheits- und Suchtprävention und zur Sozialhilfe einschl. Eingliederungshilfe für behinderte Kinder und Jugendliche. Zugleich könnte die kommunale Selbstverwaltung gestärkt werden.

Aus den Ländern Hessen und Thüringen, in denen die Landkreise ganz überwiegend Träger aller Schularten sind, wird daneben berichtet, dass sich diese umfassende Schulträgerschaft der Landkreise bewährt habe.

### C. Schlüsselrolle der Lehrer

Schlüssel für Bildungsreformen und entscheidende Ressource für die Verbesserung der Bildungsqualität in den Schulen sind die Lehrkräfte. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, handelt es sich auch bei den Lehrern an Schulen in kommunaler Trägerschaft um Landesbedienstete. Die dienstrechtlichen Maßnahmen wie Anstellung, Beförderung oder Versetzung werden daher im Rahmen der Dienstherreneigenschaft vom Land getroffen. Daraus folgt, dass die Landkreise als Schulträger in ihren Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich der Lehrkräfte eng begrenzt sind.

#### > Besetzung der Schulleiterstellen

Die landesrechtlich unterschiedlich ausgestaltete Mitwirkung der Schulträger bei der Auswahl der Schulleiter ist zur Zeit schwach und müsste durch eine abschließende Entscheidung in eigener kommunaler Zuständigkeit ersetzt werden.

#### > Übernahme von Personalhoheit

Bei Überwindung der traditionellen Trennung zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten wäre die Übernahme der Personalverantwortung für die Lehrkräfte in kommunaler Trägerschaft vorstellbar. Hierbei sind verschiedene Probleme/Fragestellungen zu klären:

- Übernahme der Lehrkräfte nach dem Grundsatz „Das Personal folgt der Aufgabe“?  
Damit hätten die Landkreise zunächst grundsätzlich keine Auswahlkompetenz hinsichtlich des übergehenden Personals.
- Verteilung der Versorgungslasten  
§ 107b Beamtenversorgungsgesetz bestimmt die Verteilung der Versorgungslasten. Danach hat der den Beamten bei einem Dienstherrenwechsel aufnehmende Dienstherr die vollen Versorgungsbezüge auszuzahlen und es besteht eine Pflicht zum *internen Ausgleich*. Die Versorgung der Ruhestandsbeamten, auch soweit sie durch Dienstzeiten bei einem anderen Dienstherrn erworben wurde, ist als grundsätzlich von dem Dienstherrn zur erbringen, in dessen Dienst der Beamte im Zeitpunkt seiner Zuruhesetzung gestanden hat.  
Entscheidend ist ein Ausgleich des Landes, der nicht die Landkreise mit den Versorgungslasten belastet.
- Probleme durch Lehrermangel?  
Ca. 40 % der Lehrkräfte erreichen in den nächsten 10 Jahren die Altersgrenze und scheiden aus. Besonders betroffen von dem Lehrermangel sind strukturschwache ländliche Regionen. Dem ist durch langfristige Personalentwicklungskonzepte entgegen zu wirken.

### D. Schulentwicklungsplanung

Schulträger benötigen Kontinuität und Verlässlichkeit, um vorausschauend adäquate Schritte vorzubereiten, umzusetzen und zu kontrollieren. Als wirksames Instrument, das eine flexible Reaktion auf die örtlichen Verhältnisse ermöglicht, sollte die Schulentwicklungsplanung in Zuständigkeit der Kreise ausgebaut werden.

> Vetorecht bei Standortentscheidungen, insbesondere bei Schulschließungen  
Schon wegen der Investitionen muss ein größerer kommunaler Einfluss erreicht werden.

> Der demografische Wandel, der insbesondere in den ländlichen Regionen zum Teil zu einem erheblichen Rückgang der Schülerzahlen führt, kann eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung durch die kommunalen Schulträger dauerhaft gefährden. Um die Folgen für die Betroffenen verträglich zu gestalten und eine möglichst ortsnahe schulische Versorgung sicherzustellen, bietet sich ein gemeindeübergreifender Interessenausgleich und eine Kooperation auf der Kreisebene an.

### **E. Mitwirkung bei Schulprogrammen – kommunale Bildungsplanung**

Denkbar ist weiterhin eine stärkere Einflussnahme auf die grundlegenden pädagogischen Ziele einer Schule sowie die Wege und Methoden, die zu deren Erreichung eingeschlagen werden. Dies kann z. B. über eine Mitwirkung bei sog. Schulprogrammen o. ä. erfolgen.

Zugleich wäre zu diskutieren, wie eine kommunale Bildungsplanung aussehen kann, die die Jugendhilfeplanung und die Schulentwicklungsplanung integriert und die mit der Sozialplanung und der Stadtentwicklungsplanung abgestimmt wird.

### **F. Stärkere Eigenverantwortung/Selbstständigkeit von Schulen**

Unbeschadet einer kommunalen Verantwortung für Schulen wird eine größere Eigenständigkeit von Schulen diskutiert. Ziel danach ist, dass Schulen ihre individuelle Entwicklung weitestgehend selbstständig und eigenverantwortlich innerhalb der zentralen Vorgaben eines bildungspolitischen Ordnungsrahmens gestalten, damit sie ihre Bildungs- und Erziehungsarbeit auf die spezifischen, individuellen Bedingungen und Erfordernisse vor Ort ausrichten. Zugleich soll die Erweiterung der Selbstständigkeit zur stärkeren Identifizierung der an einer Schule Beteiligten mit ihrer Bildungseinrichtung beitragen.

Die meisten Bundesländer sind dazu übergegangen, den Schulen schrittweise mehr Eigenverantwortung zu übertragen, zum Teil bereits mit Regelungen in den Schulgesetzen, zum Teil im Wege von Modellkonzepten.

In der Tendenz kann hier ein Konfliktfeld zu einer Verantwortung der Landkreise entstehen. Kompetenzen, die von den Ländern direkt den Schulen übertragen werden, gehen an den Landkreisen vorbei. Maßnahmen zur Stärkung der Autonomie der einzelnen Schule können dort zu einer bedarfsgerechteren und effektiveren Aufgabenerledigung führen. Eckpunkte für die Selbstständigkeit der Schule sind daher vom Schulträger selbst vorzugeben.

Berlin, 12. September 2006