

# Schulaufsicht im Bundesländervergleich

## Ein Überblick

Zuständig für die Schulaufsicht sind in jedem Bundesland die Landesparlamente und die Schulverwaltung. Damit hören die Gemeinsamkeiten fast schon auf. Bildungspolitische Akteure sind unterschiedlich in die Aufsicht eingebunden. Welche Organisationsformen, Zuständigkeiten und Entscheidungslinien es gibt, zeigt unser Überblick.

JÖRG BOGUMIL

### Aufgabenverteilung in der Schulpolitik

Die staatliche Schulhoheit (mitunter auch als Schulaufsicht im *weiten* Sinne bezeichnet) umfasst die inhaltliche Ausrichtung, Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens (Avenarius 2015a). Der Aufsichtsbegriff wird hier wesentlich weiter gefasst als im Sinne des allgemeinen Verwaltungsrechtes. Schulaufsicht im *engeren* Sinn ist die von den Schulaufsichtsbehörden ausübende Überwachung der inneren und äußeren Schulangelegenheiten.

Zuständig für die Schulaufsicht im *weiten* Sinne sind der Landtag und die Schulverwaltung. Das Parlament trifft durch die Schulgesetzgebung und die Stellenpläne die wesentlichen Leitentscheidungen, während die Schulverwaltung (Ministerium und nachgeordnete Schulverwaltung) diese Leitvorgaben durch den Erlass von Rechtsverordnungen, Erlassen und Verwaltungsvorschriften umzusetzen und zu konkretisieren haben. Zudem nimmt die Schulverwaltung die Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht wahr. Die Schulverwaltungen sind personell vor allem durch einen Mix von Juristen und Pädagogen gekennzeichnet (Hepp 2011).

Während den Ländern also die ausschließlichen Kompetenzen für die staatliche Schulhoheit (*innere Schulangelegenheiten*) zukommen, sind die Kommunen im Rahmen

ihrer grundgesetzlich garantierten Selbstverwaltung Schulträger und damit für die Errichtung, Unterhaltung und Verwaltung der einzelnen Schulen zuständig (pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe, *äußere Schulangelegenheiten*). Als Schulträger sind sie zudem in den meisten Bundesländern an der Entscheidung über die Besetzung der Schulleiterstellen beteiligt, allerdings in sehr unterschiedlichem Ausmaß, vom Anhörungs-, über ein Vorschlags- bis zum Vetorecht (Avenarius 2015b, S. 48).

### Organisation der Schulaufsicht in den Ländern

Alle Länder 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 (die im Folgenden nicht berücksichtigt werden) und das kleinere Saarland haben jeweils nur eine einzige Schul-

behörde. Somit ergibt sich folgendes Bild:

- dreistufiges Modell: Ministerium – Landesschulämter/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 Zweistufigkeit in der Schulverwaltung in neun Bundesländern unterscheidet sich jedoch von der sonstigen Verwendung des Begriffes Zweistufigkeit in der Debatte um den Verwaltungsaufbau der Länder. Normalerweise wird unter einer *zweistufigen Verwaltung* in den Flächenländern das Fehlen einer allgemeinen Mittelinstanz (BR bzw. Regierungspräsidenten) verstanden (Bogumil 2015).<sup>1</sup> Im Bereich der Schulverwaltung gibt es jedoch zwei verschiedene Formen von Zweistufigkeit. In Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt gibt es keine Behörden der Unteren Schulaufsicht,

in Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen keine Behörden der Oberen Schulaufsicht.

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 Schulangelegenheiten). Zudem gibt es diese staatlichen SchuÄ in zwei unterschiedlichen Konstruktionen.

In manchen Bundesländern existieren die staatlichen SchuÄ als Gemeinschaftsaufgabe bzw. kommunale/staatliche Aufgabenteilung (Kondominium)<sup>2</sup> (in NRW, Bayern und Schleswig-Holstein). Das staatliche Schulamt ist hier in Form einer Organleihe<sup>3</sup> 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 verwaltungsmäßige Ausstattung der staatlichen SchuÄ sorgen.

In den fünf anderen Bundesländern mit einer unteren Schulaufsicht (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen) sind die staatlichen SchuÄ zwar auch lokal bzw. regional (auf der unteren staatlichen Ebene) 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). Auch in den Bundesländern ohne untere Schulaufsicht, also Niedersach-

sen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt gibt es in der oberen Schulaufsicht Regionalabteilungen oder Außenstellen. Diese dezentraleren Einrichtungen entsprechen aber nirgendwo der Anzahl an kreisfreien Städten und Landkreisen, wie dies im Fall der kommunalen/staatlichen Aufgabenteilung der Fall ist.<sup>4</sup> Die Orts- bzw. Regionalpräsenz der Schulaufsicht orientiert sich also in den meisten Bundesländern nicht an den Strukturen der Kreise oder kreisfreien Städte (s. Tabelle 1).

### Schulformbezogene vs. -übergreifende Aufsicht

Insgesamt hilft diese Unterscheidung nach *Verwaltungsebenen* beim Vergleich der Bundesländer aber nur begrenzt weiter, da neben den jeweiligen Ebenen der Schulaufsicht (zweistufig/dreistufig) und den angesprochenen Unterschieden zwischen den Staatlichen Schulämtern (rein staatlich, Kondominium) auch die variierenden Zuständigkeiten bezüglich der zu beaufsichtigenden Schultypen zu berücksichtigen sind. So liegt z. B. in Bayern, einem dreistufigen System, die staatliche Schulaufsicht über Gymnasien, Fachoberschulen, Berufsoberschulen, Realschulen und Förderschulen beim Staatsministerium, also auf der obersten Ebene (ähnlich in Schleswig-Holstein mit seinem zweistufigen System). In Bayern teilen sich dann die 7 Regierungsbezirke und 96 Staatlichen SchuÄ die Aufsichtsaufgaben über die Grund- und Mittelschulen. In einigen Bundesländern gibt es also Trennungen in der Aufgabenwahrnehmung nach Schulformen (z. B. NRW, Bayern, SH) bezogen auf die *Ebenen der Schulaufsicht*, in den anderen Bundesländern nicht. Zudem werden in manchen Bundesländern verschiedene Schulformen *schulformübergreifend* von einer Schulaufsichtseinheit betreut, in anderen Bundesländern erfolgt dies rein *schulformbezogen*. So betreut z. B. in der Niedersächsischen Landesschulbehörde in den dortigen vier Regionalabteilungen die Schulaufsicht im Dezernat 2 die Grund-, Ober-, Haupt-, Real- und Förderschulen, im Dezernat 3 die Allgemeinbildenden Gymnasien und Gesamtschulen und in Dezernat 4 die berufliche Bildung, während es in

der vergleichbaren Einrichtung in NRW, den BR, bisher fünf Dezernate gibt (41–45). In Hessen (ohne obere Schulaufsicht) dagegen gibt es vier Geschäftsbereiche in den Staatlichen SchuÄ: Grund- und Förderschulen, Sek. I, Gymnasien und Gesamtschulen Sek. II sowie Berufsschulen. In Baden-Württemberg unterscheidet man in den BR zwischen Dez. 74 Grund-, Haupt-Gemeinschafts- und Sonderschulen, Dez. 75 Gymnasien und Dez. 76 berufliche Schulen.

Auch die Wahrnehmung der *Rechts-, Dienst- und Fachaufsicht* verläuft in den Bundesländern z. T. *unterschiedlich*. Zudem erfolgt die Regelung der Schulaufsicht in manchen Bundesländern direkt durch die Schulgesetze, in manchen durch Verordnungen, Erlasse oder Verwaltungsvorschriften, so dass nicht immer ein Blick ins Schulgesetz alle Fragen klärt.

### Inhaltliche Veränderungen der Schulaufsicht

Die Praxis der Schulaufsicht war in den letzten Jahren zudem bundesweit einigen Veränderungen unterworfen. So wurde zum einen durch Projekte und Modellvorhaben die *Eigenständigkeit der Einzelschule* als pädagogischer Gestaltungsraum gestärkt. Dem muss auch die Schulaufsicht Rechnung tragen, indem nicht die individuelle Beziehung des Schulaufsichtsbeamten zu einzelnen Lehrkräften, sondern die Beziehung zur Schulleitung stärker in den Mittelpunkt rückt.

Zum anderen wurden in den letzten Jahren in fast allen Ländern *Maßnahmen zur Sicherung der Qualität* schulischer Bildung auf der Ebene des Schulsystems und der Ebene der Einzelschule installiert. Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung werden damit wichtiger. Fast alle Länder haben im Zeitraum der Jahre 2003 bis 2006 damit begonnen, externe Schulevaluationen einzuführen und dafür die rechtlichen, fachlichen, institutionellen und personellen Voraussetzungen zu schaffen (Kuhn 2015).<sup>5</sup> Die grundsätzliche Verfügbarkeit von Instrumenten der Output-Messung (Bildungsstandards, zentrale Prüfungen am Ende 10, Zentralabitur, Lernstandsfeststellungen und Vergleichsarbeiten in 3 und 8) haben bisher allerdings nicht von selbst zu einem System

## Schulaufsichtssysteme der Bundesländer

	Baden-Württemberg	Bayern	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Hessen
<i>Oberste Schulaufsichtsbehörde</i>	MKJS	SUKWK	SBJW mit 12 Außenstellen	MBJS	SKB	BSB	KM
<i>Obere Schulaufsichtsbehörden</i>	4 RP	7 Regierungen	n. v.	n. v.	n. v.	n. v.	n. v.
<i>Untere Schulaufsichtsbehörden</i>	21 SSA (kreisübergreifend)	96 SSA (Kondominium)	n. v.	4 SSA	n. v.	n. v.	15 SSA (kreisübergreifend)

der schulinternen Qualitätssicherung geführt (Müller, Pietsch & Bos 2011). Insgesamt ist ein systemisch und strukturell verankertes Zusammenspiel der Akteure externe Evaluation, Schulaufsicht und Unterstützungseinrichtungen oft erst in Ansätzen erkennbar.

Zum dritten hat sich der *Kreis der Akteure*, der bei Fragen der Bildung im schulischen Kontext verstärkt mitreden will, sich in den letzten Jahrzehnten deutlich *erweitert*. Die Städte und Gemeinden haben ihr bildungspolitisches Engagement verstärkt und sehen sich mehr denn je in der Mitverantwortung für mehr Bildungsgerechtigkeit, Teilhabe und Qualität. So fordert der Deutsche Städtetag in verschiedenen Erklärungen im Jahr 2007 und 2012, dass kommunale Steuerungsmöglichkeiten insbesondere im Schulbereich erweitert werden und die Zuständigkeiten im Bereich der inneren und äußeren Schulangelegenheiten zugunsten der Kommunen neu zu ordnen sind. Auch wenn in der Regel bestehende Zuständigkeiten nicht verändert werden, finden dennoch verstärkte Kooperation bei der Schulentwicklung vor Ort statt, die für die jeweils untere Schulaufsicht weitere neue und zum Teil sehr zeitintensive Aufgaben mit sich gebracht hat. Beispielhaft für NRW können folgende neue Institutionen genannt werden: Regionale Bildungs-

netzwerke, Kompetenzteams, Kommunale Integrationszentren und das Netzwerk „Kein Abschluss ohne Anschluss“.

Die hier beschriebenen Veränderungen in der Praxis der Schulaufsicht haben, wie für NRW empirisch belegt werden kann (Bogumil, Fahlbusch & Kuhn 2016, S. 61 ff.), zu einer starken Aufgabenverdichtung und einer subjektiv empfundenen Überforderung des schulfachlichen Personals geführt.

### Tendenzen zu einer rein zweistufigen Schulaufsicht

In der Summe, so zeigen die obigen Ausführungen, gibt es wenig Einheitlichkeit bei der Organisation der Schulaufsichtssysteme im Bundesländervergleich, allerdings sind einige gemeinsame Entwicklungstendenzen beobachtbar. So ist zum einen eine gewisse *Tendenz in Richtung einer ausschließlich zweistufigen Schulaufsicht* beobachtbar. Zum anderen gibt es in nur noch drei Bundesländern (NRW, Bayern, Schleswig-Holstein), bei denen eine untere Schulaufsicht existiert, in der die *Zahl der Staatlichen SchuÄ identisch ist mit der Zahl der Kreise und kreisfreien Städte*. In Baden-Württemberg, Niedersachsen und Hessen wurde diese Struktur abgeschafft. Hier (ebenso wie in allen anderen Bundesländern) liegt

die Zahl der staatlichen SchuÄ (bzw. Außenstellen der oberen Schulaufsicht) deutlich unter der Anzahl der Kreise und kreisfreien Städte.

### Reformvorschlag für NRW

Für NRW hat der Autor gemeinsam mit Hans Jürgen Kuhn und Boris Fahlbusch in einem im letzten Jahr veröffentlichten Gutachten – auch vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen – vorgeschlagen, 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. Um die erforderliche Ortsnähe zu erhalten sollten 33 *regionale Schulbehörden als Außenstellen der Bezirksregierung gegründet, 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. Dieser Vorschlag wird zur Zeit im Land intensiv diskutiert.

#### Anmerkungen

1 Dies sind die Bundesländer vornehmlich in den einwohnermäßig kleinen Bundesländern mit der Ausnahme von Niedersachsen, wo im Jahr 2005 die Bezirksregierungen (BR) abgeschafft und Landesschulbehörden mit

MV	Niedersachsen	NRW	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
MBWK	KM	MSW	MBWWK	MBK	SK	KM	MSB	MBS
n. v.	1 LSB, 4 Regionalabt., insges. 9 Ast (kreisübergreifend)	5 RP	1 ADD, 2 Ast	n. v.	1 Sächsische Bildungsagentur, 5 Regionalstellen	1 LSA mit 3 Nebenstellen	n. v.	n. v.
4 SSA (kreisübergreifend)	n. v.	53 SSA (Kondominium)	n. v.	n. v.	n. v.	n. v.	15 SSA (Kondominium)	5 SSA (kreisübergreifend)

vier Regionalabteilungen an den früheren Standorten der BR und neun den Regionalabteilungen zugeordneten Außenstellen geschaffen wurden.

- 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 Schulangelegenheiten bezogen auf die Schulverwaltung generell und einmal in dem hier verwendeten engeren Sinne als kommunal-staatliche Aufgabenteilung bei den staatlichen Schulämtern (vgl. Richter 2010, S. 84).
- Genau genommen handelt es sich bei der Organleihe juristisch nicht um eine Aufgabenteilung, sondern darum, dass sich ein Verwaltungsträger zur Erfüllung seiner originären Aufgaben des Verwaltungskörpers und einzelner Organe eines anderen Verwaltungsträgers (hier Kommunen) bedient. Die Organ- bzw. Institutsleihe ist damit vom Wesen her eine dauerhaft institutionalisierte Form der Amtshilfe. Der entlehnte Verwaltungskörper erledigt keine eigenen Aufgaben, sondern fremde und er handelt auch im Namen des anderen Verwaltungsträgers.
- Dies hat auch damit zu tun, dass ein geliehenes Organ nur für Tätigkeiten in seinem originären Zuständigkeitsbereich „ausgeliehen“ werden kann.
- Allerdings sind die Verantwortung für die operative Steuerung des Schulsystems einerseits und für die Überprüfung und Berichterstattung zur Zielerreichung andererseits grundsätzlich institutionell getrennt organisiert, um so die Akzeptanz und Wirkungen der Qualitätsfeststellungen zu erhöhen.

#### Literatur

- Avenarius, H. (2015a): Kommunale Verantwortung für innere Schulangelegenheiten? Teil 1. Die Beziehungen zwischen Schule, Land und Kommune aus rechtlicher Perspektive. In: Schulverwaltung Nordrhein-Westfalen (SchVw NRW), Jg. 2015, Heft 1, S. 21–24.
- Avenarius, H. (2015b): Kommunale Verantwortung für innere Schulangelegenheiten? Teil 2.

Die Beziehungen zwischen Schule, Land und Kommune aus rechtlicher Perspektive. In: Schulverwaltung Nordrhein-Westfalen (SchVw NRW), Jg. 2015, Heft 2, S. 47–49.

- Bogumil, J. (2015): Verwaltungsreformen auf Länderebene. Die zunehmende Heterogenisierung der Landesverwaltung und ihre Folgen. In: Döhler, M., Franke, J. & Wegrich, K. (Hg.): Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag, Baden-Baden, S. 273–299
- Bogumil, J. & Ebinger, F. (2005): Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Ibbenbüren.
- Bogumil, J., Fahlbusch, B. & Kuhn, H.-J. (2016): Weiterentwicklung der Schulverwaltung des Landes NRW. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums, Berlin, Bochum
- Bott, W. (2010): Zurück in die Zukunft – Schulaufsicht in Hessen. Die Entwicklung der Schulaufsicht. In: Schulverwaltung Hessen/Rheinland-Pfalz (SchVw HE/RP), Jg. 2010, Heft 11, S. 350–351.
- Bott, W. (2012): Zur Schulaufsicht in Deutschland. Anmerkungen zu aktuellen Veränderungen. In: Schulverwaltung Hessen/Rheinland-Pfalz (SchVw HE/RP), Jg. 2012, Heft 7/8, S. 221–222.
- Hepp, G. F. (2011): Bildungspolitik in Deutschland. Wiesbaden.
- Kuhn, H. J. (2015): Rechtliche, strukturelle und politische Rahmenbedingungen für externe Evaluation in Deutschland. In: Pietsch, M., Scholand, B. & Schulte, K. (Hg.): Schulinspektion in Hamburg. Münster, S. 385–417.
- Müller, S., Pietsch, M. & Bos, W. (2011): Schulinspektion in Deutschland – Eine Zwischenbilanz aus empirischer Sicht. Münster.
- Reip, S. & Grömminger, L. (2009): Sie sind wieder da: Die Staatlichen Schulämter in Baden-Württemberg. Weiterentwicklung der Verwaltungsreform. In: Schulverwaltung Baden-Württemberg (SchVw BW), Jg. 2009, Heft 2.
- Richter, P. (2010): Kommunalisierung der Schulaufsicht – Erfahrungen aus der badenwürttembergischen Verwaltungsstrukturreform. In: Bogumil, J. & Kuhlmann, S. (Hg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Wiesbaden, S. 67–86.

#### Legende zur Übersicht

- MKJS = Ministerium für Kultus, Jugend und Sport
- SUKWK = Staatsministerium für Unterricht und Kultus, Wissenschaft und Kunst
- SBJW = Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft
- MBS = Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
- SKB = Senatorin für Kinder und Bildung
- BSB = Behörde für Schule und Berufsbildung
- KM = Kultusministerium
- MBWK = Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
- MSW = Ministerium für Schule und Weiterbildung
- MBWWK = Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur
- MBK = Ministerium für Bildung und Kultur
- SK = Staatsministerium für Kultus
- MSB = Ministerium für Schule und Berufsbildung
- MBS = Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
- RP = Regierungspräsidien
- LSB = Landesschulbehörde
- Ast = Außenstellen
- ADD = Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion
- LSA = Landesschulamt
- SSA = Staatliche Schulämter