

Jörg Bogumil, Reiner M. Fahlbusch, Hans-Jürgen Kuhn

**Weiterentwicklung der Schulverwaltung
des Landes NRW**

Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums

Bochum, Berlin, den 18.7.2016

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5
1.1	Untersuchungsauftrag	5
1.2	Untersuchungsansatz und methodisches Vorgehen	7
2	Schulverwaltung und Schulaufsicht in Deutschland	11
2.1	Aufgabenverteilung in der Schulpolitik	11
2.2	Schulaufsichtssysteme der Länder.....	12
2.3	Staatliche Schulaufsicht und Steuerungsverantwortung.....	16
3	Aufgaben und Struktur der Schulaufsicht in NRW	23
3.1	Die obere Schulaufsicht	23
3.1.1	Organisation der oberen Schulaufsicht.....	24
3.1.2	Personal und Arbeitsweise der oberen Schulaufsicht.....	26
3.1.3	Ausgaben für die obere Schulaufsicht.....	29
3.2	Die untere Schulaufsicht	32
3.2.1	Organisation der unteren Schulaufsicht.....	33
3.2.2	Personal und Arbeitsweise der staatlichen Schulämter.....	34
3.2.3	Ausgaben für die staatlichen Schulämter	36
3.2.3.1	Landesausgaben	36
3.2.3.2	Kommunale Ausgaben.....	37
3.3	Organisation der Personalvertretung	40
3.3.1	Grundstruktur	40
3.3.2	Besonderheiten in NRW.....	43
3.4	Reformversuche zur Schulaufsicht in NRW	45
3.5	Neue Anforderungen an die Schulaufsicht in NRW	49
4	Demografische Entwicklung und Schulstrukturprognosen in NRW	53
4.1	Demografische Entwicklung und Schülerzahlprognosen	53
4.2	Entwicklung der Schulstrukturen - Schulentwicklungsplanung	56
5	Bestandsaufnahme der Schulaufsicht in NRW	61
5.1	Allgemeine Bewertung der bisherigen Aufgabenwahrnehmung	61
5.2	Weiterentwicklung der Schulaufsicht aus der Sicht der Mitarbeiter	65
5.3	Aufgabenverdichtungen und neue Qualifikationsanforderungen	68
5.4	Kommunikations- und Steuerungsprozesse.....	72
5.5	Selbstkonzept der unteren und oberen Schulaufsicht.....	79

5.6	Sicherung der Schulaufsicht für sonderpädagogische Förderung in allen Schulformen.....	82
5.7	Staatlich-kommunale Unterstützungssysteme	86
5.7.1	Regionale Bildungsnetzwerke	87
5.7.2	Kommunale Integrationszentren	88
5.7.3	Landesvorhaben „Kein Abschluss ohne Anschluss“	90
5.8	Zusammenfassung	92
6	<i>Denkmodelle für die zukünftige Schulaufsicht in NRW</i>	95
6.1	Prinzipielle Handlungsmöglichkeiten.....	95
6.2	Unrealistische Modellvarianten	98
7	<i>Reformoptionen für NRW.....</i>	106
7.1	Kernaufgaben der Schulaufsicht.....	106
7.1.1	Leitbild, Rollenverständnis und Handlungsfelder der Schulaufsicht.....	106
7.1.2	Anforderungen an eine Neukonstruktion der Schulaufsicht.....	110
7.2	Finanzielle Entlastung der Kommunen durch Wegfall des Kondominiums	112
7.3	Modell 4: Bezirksregierungen mit Außenstellen	114
7.3.1	Grundkonzeption	114
7.3.2	Organisatorische Maßnahmen.....	116
7.3.3	Auswirkungen auf die Personalvertretung.....	118
7.3.4	Finanzierung.....	119
7.4	Modell 2: Konzentration der unteren Schulaufsicht.....	121
7.4.1	Grundkonzeption	121
7.4.2	Organisatorische Maßnahmen.....	123
7.4.3	Auswirkungen auf die Personalvertretungen.....	126
7.4.4	Finanzierung.....	127
7.5	Modell 1: Konzentration der unteren Schulaufsicht (Beibehaltung des Kondominiums)	128
7.5.1	Grundkonzeption	128
7.5.2	Organisatorische Maßnahmen.....	128
7.5.3	Auswirkungen auf die Personalvertretungen.....	129
7.5.4	Finanzierung.....	129
7.6	Vergleich der Neuordnungsmodelle	130
	<i>Die wichtigsten Ergebnisse</i>	137
	<i>Abbildungsverzeichnis</i>	140
	<i>Abkürzungsverzeichnis.....</i>	142
	<i>Literaturverzeichnis</i>	143
	<i>Anlagen</i>	147
A	Schulaufsichtssysteme der Bundesländer	147

B	Organisation der Personalvertretungen der Bundesländer	150
C	Handlungsfelder für die Schulaufsicht	152
D	Gesprächstermine Gutachter	156
E	Zusammenlegung von Schulämtern.....	157
F	Kostenberechnung Modelle 4, 2 und 1	160
	Modell 4.....	161
	Modell 2:.....	162
	Modell 1.....	164
G	Veränderungen für die Personalvertretung	166
H	Kurzbiographien der Gutachter	169

1 Einleitung

1.1 Untersuchungsauftrag

Die Gutachter wurden im Juli 2015 vom Finanzministerium NRW (in Abstimmung mit dem MSW) mit der Durchführung dieses Gutachtens beauftragt, mit dem Ziel bis Ende Juni 2016 den Abschlussbericht vorzulegen. Begleitend zur Untersuchung wurde eine Steuerungsgruppe eingerichtet, der regelmäßig berichtet wurde. In zwei Sitzungen wurde die Konzeption und Vorgehensweise der Gutachter vorgestellt und diskutiert bzw. ein erster Zwischenbericht erörtert.

Durch die demografische Entwicklung der letzten Jahre und das veränderte Bildungsverhalten der Eltern, auf die der Schulkonsens von 2010 reagiert hat, aber auch durch das Erste Gesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention vom 5. November 2013 sind zahlreiche Veränderungen eingetreten, auf die die Schulverwaltung reagieren muss. Hinzu kommt, dass fast alle Schulen mittlerweile vermehrt mit Begleitinstitutionen im Schulbereich (z.B. Regionale Bildungsnetzwerke, Kommunale Integrationszentren usw.) zusammenarbeiten. Die aktuellen Arbeitsprozesse und Organisationsstrukturen werfen die immer drängendere Frage nach der Zukunftsfähigkeit der aktuellen Strukturen der Schulverwaltung auf.

Unter Schulverwaltung¹ werden hier alle schulbezogenen verwaltenden Tätigkeiten von Behörden und Einrichtungen außerhalb der Schulen, die nicht Bildungs- und Erziehungsarbeit im direkten Kontakt mit Schülerinnen und Schülern darstellen, gezählt. In diesem Sinne gehören die dreigliedrige Schulaufsicht, die Unterstützungseinrichtungen des Landes wie etwa die Qualitäts- und Unterstützungs-Agentur - Landesinstitut für Schule (QUALiS) und im weiteren Sinne – auch wenn es sich hierbei nicht um Landesbehörden oder Landeseinrichtungen handelt – die vom Land geförderten oder unter Beteiligung des Landes „kooperativ“ mit anderen Trägern getragenen „Begleitinstitutionen“ und Unterstützungsstrukturen im Bildungsbereich (z.B. die Regionalen Bildungsnetzwerke, Netzwerk „Kein Abschluss ohne Anschluss“ usw.) dazu.

Definition Schulverwaltung

Untersucht werden soll, wie die Schulverwaltung/Schulaufsicht mit dem Ziel einer Effizienzsteigerung weiterentwickelt werden kann unter der Nebenbedingung, dass durch das Gutachten keine Stellenmehrbedarfe in der Verwaltung begründet werden, die nicht durch Umschichtungen gedeckt werden können und insgesamt keine Mehrkosten entstehen. Neben den fünf Bezirksregierungen (BR) (Abt. 4) und 53 Schulämtern (SchuÄ) sollen

Untersuchungsziel

¹ Die Begriffe Schulverwaltung und Schuladministration sind für uns inhaltlich identisch. Im Gutachtenauftrag wird der Begriff Schuladministration verwendet mit der in diesem Absatz dargestellten Definition von Schulverwaltung. Wir bevorzugen den allgemein gebräuchlicheren Begriff der Schulverwaltung.

weitere Behörden wie z.B. die Qualitäts- und Unterstützungs-Agentur - Landesinstitut für Schule (QUALiS) nur insofern untersucht werden, wie Schnittstellen zur Schulaufsicht bestehen.

Das Gutachten soll helfen, effizienzsteigernde Lösungen zu finden, wie die bestehende Form der Schulverwaltung verändert und an die aktuellen Gegebenheiten bzw. erkennbaren Herausforderungen angepasst werden kann. Vor diesem Hintergrund sind die sich aus den Vorschlägen und Empfehlungen ergebenden fachlichen und haushaltswirtschaftlichen Konsequenzen auf die Gesamtstruktur der Schuladministration abzuschätzen und darzustellen. Gegenstand der Untersuchung sollen vor allem die folgenden Aspekte sein:

- Anpassung der Strukturen der Schulaufsicht (insb. der Abteilung 4 der BR und SchuÄ) an die fachlichen Herausforderungen der aktuellen und zukünftigen Schulstruktur,
- Inklusion an allgemeinbildenden Schulen, Prüfung der Rolle der neu geschaffenen Inklusionskoordinatoren und Inklusionsfachberater („IFAs“; „IKOs“),
- Sicherung der sonderpädagogischen Fachlichkeit in der Schulaufsicht in allen Schulformen,
- Klärung des Verhältnisses der Schulaufsichtsbehörden zu relevanten sonstigen Einrichtungen der staatlichen Bildungsadministration bzw. zu den übrigen Begleitinstitutionen im Schulbereich.

Aufgrund der oben dargestellten Fokussierung und in Verbindung mit dem knappen Zeit- und Kostenrahmen, der den drei Gutachtern zur Verfügung stand, sind einzelne Aufgabenbereiche der Schulverwaltung und die dazu gehörenden schulfachlichen Strukturen nicht Gegenstand der Untersuchung. Dazu gehört zentral die Ausklammerung aller Fragen der *Lehrerbildung* (einschließlich der Zentren für schulpraktische Ausbildung) sowie der *beruflichen Bildung* (Berufskollegs). Unbeachtet bei allen Überlegungen und Vorschlägen bleibt auch die Beurteilung der aktuellen Praxis der *Aufsicht über Schulen in freier Trägerschaft*. Alle Ausführungen und Vorschläge zu Denkmodellen für eine zukünftige Schulverwaltung in NRW ermöglichen auch eine spätere Betrachtung dieser im Gutachten vernachlässigten Handlungsfelder. Je nach Entscheidung können die bisherigen Strukturen wie bisher beibehalten werden oder in eine künftig veränderte Struktur integriert werden.

Zentrales Thema des Gutachtens ist die Frage nach den Strukturen und Aufgabenverteilungen zwischen unterer und oberer Schulaufsicht² und

Beschränkung des Untersuchungsauftrags

² Dabei stehen in der oberen Schulaufsicht die Arbeitsanforderungen und –prozesse der Dezernate 41-44, 46 (Lehrerfortbildung) und Qualitätsanalyse (4Q) sowie die Schnittstellen zum QUALiS im Zentrum.

daraus folgend die Darstellung der Vor- und Nachteile von möglichen Neuordnungsmodellen für die Schulverwaltung in NRW.

1.2 Untersuchungsansatz und methodisches Vorgehen

Der Ansatz der Gutachter ist, ausgehend von den spezifischen Anforderungen einzelner Verwaltungsaufgaben, verschiedene prinzipiell denkbare Modelle der Verwaltungsorganisation zu analysieren. Eine aufgabenbezogene Analyse fragt grundsätzlich danach,

Aufgabenzentriertes Vorgehen

- welchen Zweck die Verwaltungstätigkeit hat,
- wie häufig bestimmte Vorgänge erledigt werden müssen,
- welche Spezifität die Aufgabe hat,
- welche unterschiedlichen Institutionalisierungsformen existieren und
- welche sich im empirischen Vergleich als erfolgreicher – gemessen an den Bewertungskriterien – erweisen.

Die Zieldimensionen für die Bewertung der Aufgabenwahrnehmung lassen sich aus den originären Anforderungen an Verwaltungshandeln – seine Legitimität, Legalität, Effektivität und Effizienz ableiten (vgl. ausführlich Bogumil/Ebinger 2012). Verwaltungshandeln als öffentliches Handeln unterliegt verschiedenen Zielen und Rationalitäten. Bei der Bewertung der Aufgabenerfüllung müssen daher immer zugleich *verschiedene Zieldimensionen* berücksichtigt werden:

- *Rechtmäßigkeit (juristische Rationalität)*: Diese umfasst die Maßstäbe der Legalität, der Gesetzmäßigkeit der Gleichbehandlung und des Rechtsschutzes sowie eine einheitliche Rechtswahrnehmung.
- *Effizienz bzw. Wirtschaftlichkeit (ökonomische Rationalität)*: Dies betrifft die Frage nach der Effizienz staatlichen Handelns sowie die effizientem Handeln zugrunde liegenden Strukturen.
- *Effektivität im Sinne funktionaler Wirksamkeit (fachliche Rationalität)*: Dies betrifft die fachliche Bearbeitung der Aufgaben, also die Bündelung und Koordination unterschiedlicher Aufgaben und dadurch zu erzielende Synergieeffekte und den notwendigen Spezialisierungsgrad.
- *Legitimität (politische Rationalität)*: Dies betrifft die Frage nach der demokratischen Verantwortlichkeit und Kontrolle, der Bürger- bzw. Ortsnähe, der Teilhabe sowie der Berücksichtigung der regionalen und politischen Identitäten vor Ort.

Bewertungsmaßstäbe

Ein Problem entsteht aus den grundsätzlichen Zielkonflikten zwischen diesen Bewertungsmaßstäben und dem Fehlen eines überwölbenden Rationalitätskriteriums. So stehen Wirtschaftlichkeit und bestmögliche Auf-

gabenerfüllung in einem steten Widerstreit, aber auch zwischen den anderen Dimensionen existieren latente Zielkonflikte. Dennoch muss versucht werden, diese Kriterien, soweit wie möglich, gemeinsam zu optimieren.

Dazu sind diese allgemeinen Kriterien bezüglich des Untersuchungsgegenstandes zu präzisieren. Das Kriterium der *Rechtmäßigkeit* kann bezüglich der hier verfolgten Fragestellung, den Vor- und Nachteilen von Neuordnungsmodellen für die Schuladministration in NRW, weitgehend vernachlässigt werden, da die im Folgenden näher zu betrachtenden Organisationsmodelle allesamt rechtlich zulässig sind. Im Vordergrund stehen daher die anderen Kriterien.

Effizienz bezieht sich auf die aufgewendeten Ressourcen (Input), wie Personal, Zeit, Finanzen im Verhältnis zum Leistungsumfang, der Leistungsmenge und dem „Produktionsvolumen“ (Output) der Verwaltungstätigkeit. Als Performanzindikatoren kommen daher die „Kostenreduzierung“, „Personaleinsparung“ und „Zeiteinsparung“ in Betracht. Gemessen werden kann dies am Ressourcenaufwand (finanzielle, personelle und Sachressourcen), dem Leistungsoutput (Leistungs- und Prozessqualität, z.B. Verfahrensverkürzungen, Optimierung von Geschäftsprozessen, Arbeitsorganisation, Arbeitsbedingungen) und dem Verhältnis dieser beiden Faktoren. Darüber hinaus kann die Realisierung von Verbund- und Skalenerträgen erfasst werden.

Das Kriterium der *Effektivität* bezieht sich auf die Zielerreichung des Verwaltungshandelns. Dies ist zum einen abhängig von den politischen Zielvorgaben, die nicht immer widerspruchsfrei sind und häufig eher abstrakt formuliert sind, und zum anderen von der fachlichen Aufgabenwahrnehmung und von der Art und Weise, wie beides miteinander vereinbart wird. Zudem geht es bei der fachlichen Bearbeitung um die Bündelung und Koordination von Aufgaben und den notwendigen Spezialisierungsgrad. Wie Effektivität der Schulaufsicht weiter fachlich ausdifferenziert werden kann, wird in Kapitel 7.1.2 erläutert.

Bezüglich des Kriteriums der Legitimität scheint vor allem eine hinreichende *Ortsnähe* (Kenntnis der örtlichen Akteure und Institutionen, Kenntnis der sozialräumlichen Verflechtung) für die Aufgaben der Schulaufsicht relevant zu sein. Aspekte der Bürgerbeteiligung sowie lokale und regionale Identitäten scheinen für den Untersuchungsbereich der Schuladministration von geringerer Bedeutung zu sein.

Zu guter Letzt steht das Gutachten vor dem Problem der Diskrepanz zwischen einer abstrakten Betrachtungsweise und der zurzeit existierenden Verwaltungsrealität. Zwar wäre es möglich, einen abstrakten Aufgabenkatalog zu entwickeln und eine „ideale“ Schulaufbauorganisation auf dem Papier zu entwerfen. Eine solche Betrachtung ohne Berücksichtigung der Ausgangssituation, der Interessenlagen vor Ort und der Einschätzung der realen Handlungsmöglichkeiten wäre jedoch wenig hilfreich. Wir müssen

Präzisierung der Bewertungsmaßstäbe

daher bei der Betrachtung der Neuorganisationsmodelle auch immer die politischen *Transformationskosten* berücksichtigen.

Vom Beginn der Arbeit an war deutlich, dass eine sach- und fachgerechte Neuausrichtung der Schulaufsicht die inhaltliche Bezugnahme auf ein einheitliches Leitbild und Rollenverständnis der jeweiligen Hauptaufgaben der Schulaufsicht erfordert. Anders als für die Ebene der Schulen³ existiert in NRW allerdings kein verbindlicher Handlungsrahmen mit Qualitätsstandards für die Schulaufsicht. Wir haben daher ausgehend von den gesetzlichen Rahmenseetzungen für die Schulaufsicht in NRW und mit Blick auf andere Länder unseren Vorschlägen für strukturelle Reformen eine eigene Skizze zu Kernaufgaben der Schulaufsicht vorangestellt. Dies gehörte nicht zu den Aufgaben des Gutachtens im eigentlichen Sinne, allerdings wollen wir damit verdeutlichen, von welchen fachlichen Prämissen für zukünftiges schulaufsichtliches Handeln wir bei der Entwicklung von Modellen der Organisation ausgehen. Dieses Vorgehen enthebt die Verantwortlichen nicht der Aufgabe, in geeigneter Weise die Schulen und ihre Schulleitungen selbst in den Dialog über das künftige schulaufsichtliche Rollenverständnis einzubeziehen.

Kernaufgaben der die Schulaufsicht

Zur Bearbeitung des Gutachtens erfolgten im Zeitraum von September 2015 bis April 2016 umfangreiche empirische Untersuchungen. Hierzu gehörten

Empirische Untersuchungsschritte

- die Analyse von wissenschaftlichen Untersuchungen zur Schulverwaltung und Schulaufsicht in den deutschen Bundesländern,
- die Analyse umfangreicher Dokumente zur Schulverwaltung und Schulaufsicht in NRW,
- die teilnehmende Beobachtung von sechs Dezernentenkonferenzen,
- die Durchführung zahlreicher Experteninterviews (sowohl als Einzelinterview als auch als Gruppeninterview) im MSW, in den BR Arnsberg und Köln, mit Vertretern der unteren Schulaufsicht sowie weiteren Akteuren wie dem QUALiS, der GEW, den kommunalen Spitzenverbänden (vgl. hierzu ausführlich Anhang B),
- die Teilnahme an Sitzungen der Steuerungsgruppe sowie
- die Durchführung einer schriftlichen standardisierten Befragung (Online) in Form einer Vollerhebung bei allen schulfachlichen Mitarbeiterinnen in den Schulabteilungen der BR sowie bei den schulfachlichen Mitarbeitern der SchuÄ.

Die Rückläufe der Befragung waren sowohl bei der unteren wie auch bei der oberen Schulaufsicht sehr hoch. Aus der unteren Schulaufsicht haben

Ergebnisse der Online-Umfrage sind repräsentativ

³ Vgl. Referenzrahmen Schulqualität NRW 2015, veröffentlicht in Schule in NRW Nr. 9051.

sich 135 von insgesamt 174 dort tätigen Schulräten beteiligt, das entspricht einer Quote von 78 % und repräsentiert diese Schulaufsichtsebene gut. Für die Interpretation der Gesamtdaten der unteren Schulaufsicht können wir von landesweiter Repräsentativität ausgehen. Aus den ausgewählten Dezernaten der oberen Schulaufsicht haben sich 139 von 171 dort tätigen Dezernenten beteiligt, das entspricht einer Quote von 81 % und stellt ebenfalls ein landesweit repräsentatives Ergebnis dar⁴.

Da unsere Fragestellungen auf landesweite Generalisierungen abzielen, wurden regionalspezifische Angaben bewusst nicht erhoben. Bei einzelnen Fragestellungen kann es jedoch von Interesse sein, die Dezernatszugehörigkeit in Bezug auf das Antwortverhalten zu beurteilen, da hier bei bestimmten schulpolitischen Fragestellungen Unterschiede zu erwarten sind. Insofern werden wir hier und da auf diese Unterschiede aufmerksam machen. Allerdings sollten diese Unterschiede nicht überbewertet werden, da die Teilpopulationen doch recht klein werden (n = 15-42).

Im Folgenden werden in Kapitel 2 einige grundlegende Informationen zu den unterschiedlichen Schulaufsichtssystemen der Länder gegeben sowie Reflexionen zur Steuerungsverantwortung der Schulaufsicht im Wandel der letzten 20 Jahre angestellt. Das Kapitel 3 beschreibt die Strukturen der unteren und oberen Schulaufsicht einschließlich der Personalvertretungen und den Ressourceneinsatz in diesen Bereichen. Außerdem werden die Überlegungen und erfolgten Maßnahmen zur Reform der Schulaufsicht in NRW seit dem Jahr 2004 nachgezeichnet und die neuen Anforderungen dargestellt, denen die Schulaufsicht Rechnung tragen muss. Kapitel 4 beschäftigt sich mit den Ausführungen zur Schülerzahlprognose und den mit dem Schulkonsens von 2011 ausgelösten erheblichen Veränderungen zur Schulstruktur in NRW. In Kapitel 5 wird eine umfassende empirische Bestandsaufnahme des schulaufsichtlichen Handelns in NRW vorgelegt. Auf dieser Basis werden in Kapitel 6 die denkbaren Neuordnungsmodelle der Schulaufsicht skizziert und drei Modelle als unrealistisch bzw. wenig sinnvoll für NRW aussortiert. In Kapitel 7 werden dann die restlichen Modelle ausführlich dargestellt und in ihren Konsequenzen anhand der ausgeführten Kriterien bewertet.

Aufbau des Gutachtens

⁴ Bei der Belastbarkeit der Daten mit Blick auf die Fragestellungen muss beachtet werden, dass sich die Stichprobe aufteilen lässt auf 97 von 118 möglichen Dezernenten der engeren Schulaufsicht 41 bis 44 (Ausschöpfungsquote 82,2 %), 7 von 10 Dezernenten aus dem Dezernat 46 und 35 von 43 möglichen Qualitätsprüfern aus dem Dezernat 4Q. Da die Dezernenten aus 46 und 4Q zu etlichen Fragestellungen nur sehr eingeschränkt Stellung nehmen können, werden wir zahlreiche Einschätzungen und Antworten vor allem aus dem Kernbestand der oberen Schulaufsicht 41-44 (N= 97) und der gesamten unteren Schulaufsicht (N= 135) ableiten können.

2 Schulverwaltung und Schulaufsicht in Deutschland

2.1 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 auszuübende Überwachung der inneren und äußeren Schulangelegenheiten. Wir gehen im Folgenden in der Regel von Schulaufsicht in der engeren Bedeutung aus.

Staatliche Schulhoheit

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.

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: 48).

Kommunale Kompetenzen

Die konzeptionelle Gestaltung und Umsetzung der Schulpolitik obliegt in allen Flächenstaaten einem besonderen (Kultus)Ministerium, in den Stadtstaaten der entsprechenden Senatsbehörde. In elf Ländern gehören weitere Politikbereiche neben dem Schulwesen zum Ressortbereich und dementsprechend variieren auch die Bezeichnungen (etwa in Verbindung mit Sport, Jugend, Wissenschaft und/oder Weiterbildung). Der an der Spitze des Ressorts stehende Kultusminister hat die politische Steuerung des gesamten Schulwesens zu verantworten. Sein politischer Spielraum ist jedoch von den Koalitionsvereinbarungen, den verfügbaren finanziellen Ressourcen und der Stellung im Kabinett geprägt. Die Schulverwaltungen sind personell vor allem durch einen Mix von Juristen und Pädagogen gekennzeichnet (Hepp 2011).

Verschiedene Aufgaben in den Kultusministerien

2.2 Schulaufsichtssysteme der Länder

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 Stadtstaaten⁵ und das kleinere Saarland haben jeweils nur eine einzige Schulbehörde. Somit ergibt sich folgendes Bild:

- dreistufiges Modell: Ministerium – Landesschulämter/Regierungsbezirke – Staatliche 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. Regierungspräsidien) verstanden (Bogumil 2015)⁶. 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.

landespezifische Schulaufsichtssysteme

Zwei Formen von Zweistufigkeit

⁵ Die Stadtstaaten werden im Folgenden aufgrund ihrer Besonderheiten nicht weiter berücksichtigt.

⁶ Dies sind die Bundesländer vornehmlich in den einwohnermäßig kleinen Bundesländern (unter 3 Mio. Einwohner, Ausnahmen Sachsen-Anhalt und Thüringen) mit der Ausnahme von Niedersachsen, wo im Jahr 2005 die BR abgeschafft wurden. Hier wurde die Schulaufsicht 2005 aus den BR ausgegliedert und in eine staatliche Sonderbehörde (Landesschulbehörde) überführt mit vier Regionalabteilungen an den früheren Standorten der BR und neun den Regionalabteilungen zugeordneten Außenstellen.

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. kommunal/staatliche Aufgabenteilung (Kondominium)⁷ (in NRW, Bayern⁸ und Schleswig-Holstein). Das staatliche Schulamt ist hier in Form einer Organleihe⁹ 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-Württemberg¹⁰, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern,

⁷ Kondominium bedeutet wörtlich übersetzt „gemeinsames Eigentum“ und wird in der Regel für eine gemeinschaftlich ausgeübte Herrschaft mehrerer Herrschaftsträger über ein Gebiet verwendet. 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. 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).

⁸ 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.

⁹ Genaugenommen 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 besondere bzw. dauerhaft institutionalisierte Form der Amtshilfe. Der entlehnte Verwaltungskörper erledigt keine eigenen Aufgaben, sondern fremde und er handelt auch im Namen des anderen Verwaltungsträgers. Wir verwenden dennoch den Begriff des Kondominiums, da er zum einen in der (sozial)wissenschaftlichen Diskussion um Schulaufsichtsstrukturen gebräuchlich ist und zum anderen die faktische kommunal/staatliche Aufgabenteilung dadurch, dass die Kommunen für die verwaltungsmäßige Ausstattung der SchuÄ zuständig sind, besser betont.

¹⁰ In Baden-Württemberg wurden im Jahr 2005 im Rahmen der großen Verwaltungsreform in Richtung konzentrierte Dreistufigkeit die vier Oberschulämter komplett als Abteilung 7 in die vier Regierungspräsidien eingegliedert (Bogumil/Ebinger 2005). Die vormals 30 staatlichen SchuÄ wurden auf die 44 Stadt- und Landkreise verteilt. Diese Entscheidung wurde zum 1.1.2009 rückgängig gemacht, indem nunmehr die Aufgaben der Schulaufsicht aus den Stadt- und Landkreisen auf jetzt 21 staatliche SchuÄ verlagert wurden (Reip/Grömingen 2009). Die obere Schulverwaltung verblieb in den BR.

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 Niedersachsen, 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 kommunal/staatlichen Aufgabenteilung der Fall ist.¹¹ Die Orts- bzw. Regionalpräsenz der Schulaufsicht orientiert sich also in den meisten Bundesländern nicht an den Strukturen der Kreise oder kreisfreien Städte.

Tabelle 1: Orts- bzw. Regionalpräsenz der Schulaufsicht im Bundesländervergleich

Bundesland	Anzahl SchuÄ, Regional-abteilungen, Außenstellen	Anzahl kreisfreie Städte/LK	Verhältnis dez. Einrichtungen/ LK, 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 %

Insgesamt hilft diese bisherige 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

Unterschiedliche Zuständigkeiten bezüglich der zu beaufsichtigenden Schulformen

¹¹ Dies hat auch damit zu tun, dass ein geliehenes Organ nur für Tätigkeiten in seinem originären Zuständigkeitsbereich „ausgeliehen“ werden kann.

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.

In der Summe 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 Bundesländer (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.

Schulformübergreifende und schulformbezogene Aufsicht

Wenig Einheitlichkeit bei der Organisation der Schulaufsichtssysteme, aber Tendenzen in Richtung Zweistufigkeit und Aufgabe des Kondominiums

2.3 Staatliche Schulaufsicht und Steuerungsverantwortung

In den letzten 20 Jahren wurde in zahlreichen Ländern durch eine Vielzahl an Projekten und Modellvorhaben die *Eigenständigkeit der Einzelschule* als pädagogischer Gestaltungsraum gestärkt. Dieser Aufbruch hat in den unterschiedlichen Formulierungen („Selbständigkeit“, „Eigenständigkeit“, „Selbstverwaltung“, „Selbstverantwortung“, „Eigenverantwortung“) auch Eingang in die schulrechtliche Gesetzgebung gefunden. Dadurch sind nicht nur neue Formen des Lehrer- und Schulleitungshandeln erforderlich, diese Entwicklung macht auch ein neues Verständnis staatlicher Schulaufsicht und eine entsprechende Gestaltung ihres Handlungsrepertoires erforderlich. Aufsicht muss diesen veränderten Rahmenbedingungen Rechnung tragen, ohne die staatliche Verantwortung nach Art. 7 Grundgesetz und Art. 8 Abs. 3 LVerf NRW aufzugeben.

Schulisches Handeln muss sich mit einer Vielzahl unterschiedlicher pädagogischer Situationen in unterschiedlichen Kontexten auseinandersetzen. Dabei gilt als gesichertes Ergebnis empirischer Schulforschung, dass Schulqualität nur durch konkretes Handeln auf der Ebene der einzelnen Schule als pädagogischer Handlungseinheit entsteht (Fend 1986). Schulaufsicht ist daher nicht die individuelle Beziehung des Schulaufsichtsbeamten zu einzelnen Lehrkräften, sondern eine institutionell zu verstehende Beziehung unterschiedlicher Organisationsebenen mit je eigener Verantwortung. Diese Betrachtungsweise führt zwingend zu einer Neuverteilung der Gewichte und rückt die *Beziehung von Schulaufsicht und Schulleitung in den Mittelpunkt*. Damit werden auch die Fragen nach der Wahrnehmung der „Führungsverantwortung“ auf der Ebene der Einzelschule und die Professionalisierung des Führungshandeln in einer ausdifferenzierten Leistungsstruktur zu einem Thema der Schulaufsicht. Die Wahrnehmung von Führungsverantwortung ist wiederum ohne eine kontinuierliche Feststellung und Bewertung erreichter Ergebnisse (Evaluation) kaum möglich.

Die Rolle der Schulleiter ist daher nicht ohne Grund seit einigen Jahren wieder stark im Fokus der Bildungsforschung, auch bei den Betroffenen selbst und sichert bundesweiten Schulleitungskongressen hunderte von Teilnehmern. Die Aufgaben der Schulleitung in Schulentwicklungsprozessen, die erforderlichen Kompetenzen für diesen Beruf und der Einfluss der Schulleitung auf die Entwicklung und Sicherung von Unterrichts- und Schulqualität haben in vielen Ländern auch zu neuen Formen der Auswahl, Vorbereitung und berufsbegleitender Qualifizierung geführt.

Erstaunlicherweise fristet die Schulaufsicht in dieser Diskussion eher ein Schattendasein, die wissenschaftliche und fachliche Beschäftigung mit der in vielen Ländern im Rahmen neuer Steuerungskonzepte personell deutlich reduzierten Schulaufsicht scheint auf kein großes Interesse zu stoßen.

Trend in Richtung eigenständiger Schulen

Beziehungen zwischen Schulaufsicht und Schulleitung werden wichtiger

Diese trotz bzw. wegen aller neuen Konzepte zur Qualitätssicherung unverzichtbare Akteursgruppe, ihre Rolle, ihre Qualifikation und ihr Selbstkonzept waren in den letzten 20 Jahren nie wirklich im Blickfeld der forschenden Erziehungswissenschaften.

Der Begriff Fachaufsicht impliziert, dass die Schulen ihren Auftrag zweckmäßig und auf Grundlage der gesetzlichen Vorgaben wahrnehmen. Das Handlungsrepertoire der Schulaufsicht war dabei durchaus vielfältig: durch Schulbesuche und Hospitationen im Unterricht, Teilnahme an Konferenzen, Gespräche mit Schulleitungen und Lehrkräften, Empfehlungen, Hinweise, durch Weisungen zur Durchsetzung allgemeiner Vorgaben bestanden Möglichkeiten zu Einflussnahme auf die Qualität der Arbeit der Schulen.

Das Feedback, das die Schulaufsicht an Schulen gab, war allerdings eher individuell (bezogen auf die Schulleitung, einzelne Lehrkräfte), oft verbal, spontan und in der Regel unsystematisch. Erst seit einigen Jahren werden im Zuge der empirischen Wende auch datengestützte Schulrückmeldungen genutzt, um Schulen ein Feedback zu geben. In der deutschen Schulaufsichtstradition werden Aufsicht und Beratung in der Regel nicht getrennt, auch wenn es im Verhältnis von Lehrkräften und Schulen einerseits und der Schulaufsicht andererseits strukturell und auf Grund individueller Erfahrungen Störungen in dieser Beziehung gegeben hat (Rosenbusch 1994) und gibt.

Normative Anforderung an die Schulaufsicht war es auch in den vergangenen zwanzig Jahren, Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung auf die Tagesordnung der Schulen zu setzen (auch wenn dies erst seit 2000 zu einem Standardbegriffspaar geworden ist), ihre Bedeutung zu klären, bereits vorhandene Ansätze zu unterstützen und ggf. Fortbildungen zu vermitteln. Außerdem soll sie durch Prüfung oder Genehmigung von Schulprogrammen und im Rahmen von Zielvereinbarungen mit Schulen nachhalten, ob und wie schulintern aus der Auseinandersetzung mit Leistungsergebnissen Konsequenzen gezogen und Maßnahmen abgeleitet wurden. Stryck ist zuzustimmen, wenn er feststellt

Qualitätsentwicklung soll wichtiger werden

„Die funktionale Diffusität hatte eine geradezu paradoxe Konsequenz: Qualitätskontrolle - implizite Aufgabe einer Aufsicht über das Schulwesen - ist nachgerade tabuisiert worden! Qualitätskontrolle war nie wirklich eine zentrale und - wo sie denn stattfand - folgenreiche Signatur des Systems. Es gab weder eine politisch offensiv vertretene Explikation eines Aufsichtsprogramms noch einen wirksamen Praxisauftrag an die Schulaufsicht, die Qualitätsdifferenzen auf allen Systemebenen systematisch zu untersuchen und folgenreich zu thematisieren.“ (Stryck 2000, S. 116).

Ähnlich beschreibt es Avenarius in einer Bilanz nach dem ersten Ländervergleich PISA-E 2002 mit der Feststellung

„Bislang war und ist Qualitätskontrolle nicht wirklich ein prägendes Merkmal der Schulaufsicht. Es gab und gibt keine politisch offensiv vertretenen, keine verbindlichen Leitlinien, an denen sich die Schulaufsicht orientieren könnte. Auch

gab und gibt es, jedenfalls in den meisten Ländern, keinen verbindlichen Auftrag an die Schulbehörden, die Qualitätsdifferenzen im Schulbereich systematisch zu untersuchen und auf Ursachen und Konsequenzen hin zu thematisieren.“ (Avenarius 2002).

In den letzten Jahren wurden in fast allen Ländern Maßnahmen zur *Sicherung der Qualität* schulischer Bildung auf der Ebene des Schulsystems und der Ebene der Einzelschule installiert. Unter anderem hat die KMK sich selbst verpflichtet in der Jahrgangsstufe 3 und 8 jährliche, alle öffentlichen Schulen umfassenden Vergleichsarbeiten (Lernstandserhebungen) durchzuführen. Die Aufgabenentwicklung wird durch das von den Ländern getragene Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) gesteuert, für die schulscharfe Auswertung der Ergebnisse sind die Länder zuständig. Im Zusammenhang mit den in fast allen Ländern seit Jahren durchgeführten zentralen Prüfungen in den Jahrgangsstufen 10 und 12/13 wird die traditionelle Rolle der Schulaufsicht erweitert. Außerdem haben als weitere Umsetzung der von der KMK im Rahmen ihrer Beschlüsse von 1997 bis 2003 formulierten sieben Handlungsfeldern (KMK 2001) fast alle Länder 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).

Die seit 2005/06 in Deutschland flächendeckend eingerichteten externen Schulevaluationen wurden zwar in etlichen Ländern formal schulrechtlich als Teil von Schulaufsicht im weitesten Sinne legitimiert, tatsächlich wurden sie in ihrer Funktion deutlich vom klassischen schulaufsichtlichen Rollenverständnis abgegrenzt und beschränkt. Exekutivfunktionen wurden ihnen ausdrücklich nicht zugeordnet, diese bleiben in allen Ländern ausdrücklich der weiter bestehenden Schulaufsicht vorbehalten.

externe Schulevaluation und Schulaufsicht

Die offizielle Funktionsbeschreibung der Schulaufsicht wurden im Rahmen der Einführung der Schulinspektionen schulrechtlich nicht angetastet, trotzdem kann die nach PISA entstandene Debatte über die Leistungsfähigkeit der Schulen in Deutschland auch als explizite Kritik an der real existierenden Schulaufsicht verstanden werden, die mit den von ihr praktizierten Arbeitsweisen und Methoden nicht in der Lage war auch nur Teile der nach den Ländervergleichen offengelegten Problemen zu erkennen oder zu erklären.

Im Kontext dieser Diskussion ist immer auch die Notwendigkeit der Aufgabe der „Selbstevaluation“ schulischen Handelns durch die Einzelschule und seit 2004 ff. zusätzlich auch das Erfordernis einer „externen Schulevaluation“¹² betont worden. Evaluation wird dabei nicht verstanden als Kontrolle mit dem Ziel der Sanktion, sondern als Ergebnisklärung („Controlling“) mit dem Ziel des Lernens aus den Ergebnissen. Die Bereitschaft

¹² Für die Verfahren der externen Schulevaluation existieren in den Ländern unterschiedliche Begriffe wie Schulinspektion, Schulvisitation, Qualitätsanalyse.

dazu ist kaum durch Weisung oder schulgesetzliche Normierungen zu erreichen, sondern durch eine intensive Kommunikation über Ziele, Instrumente und Folgen. Dieses Verständnis von Schulaufsicht schließt Vorschriftenkontrolle, Rechtsaufsicht und Krisenintervention nicht aus, wenn sich zeigt, dass eine Schule nicht in der Lage ist ihre Angelegenheiten, die stets auch öffentliche Angelegenheiten sind, angemessen zu regeln.

Die Verantwortung für die operative Steuerung des Schulsystems einerseits und für die Überprüfung und Berichterstattung zur Zielerreichung andererseits wurde grundsätzlich institutionell getrennt organisiert, um so die Akzeptanz und Wirkungen der Qualitätsfeststellungen zu erhöhen. Die mit der Zielsetzung der Schulinspektion verbundenen Aufgaben lassen sich schlecht mit der gleichzeitigen Wahrnehmung von Rechtsaufsicht, Beratungs- und Unterstützungsaufgaben verbinden, darüber bestand in Deutschland schnell Konsens.

Die durch die KMK bzw. die Länder eingeführten neuen Instrumente der Output-Messung (Bildungsstandards, zentrale Prüfungen am Ende 10, Zentralabitur, Lernstandsfeststellungen und Vergleichsarbeiten in 3 und 8) und der gleichzeitige Beginn flächendeckender Schulevaluationen, haben für Schulen und Schulaufsicht weitere Herausforderungen geschaffen. Ergebnisse zentraler Leistungsüberprüfungen, Schulevaluationsberichte und die eigenen Informationen zu den spezifischen Ausgangslagen der jeweiligen Schule stellen den Schulen Wissen zur Verfügung, mit dem sie sich der Qualität der eigenen inneren Prozesse einerseits und der Qualität der Leistungsentwicklung andererseits vergewissern können. Danach wäre es Aufgabe der Schulaufsicht,

„das Bewusstsein für die zu erreichenden Ziele zu wecken und wachzuhalten, Informationen zu geben und Verknüpfungen zu Dritten herzustellen, welche der einzelnen Schule helfen können, ihre Entwicklungsprobleme zu lösen“ (Lange 2003).

Allerdings zeigen die bisherigen Ergebnisse, dass die grundsätzliche Verfügbarkeit dieser Informationen nicht von selbst zu einem System der schulinternen Qualitätssicherung genutzt wird. Schuleigene Evaluationskultur ist, wie die Befunde der externen Schulevaluation in allen Ländern zeigen, bisher keine Stärke schulischer Entwicklungsarbeit. Aus vorliegenden Studien zur Begleitforschung der Schulinspektionen wird deutlich, dass Schulen mehr Unterstützung bei der Einführung von Selbstevaluationsmaßnahmen wünschen und vor allem bei der Interpretation von internen und externen Evaluationsergebnissen große Unsicherheiten bestehen. (Müller/Pietsch/Bos 2011) Dies gilt gleichermaßen auch für die Schulaufsicht. Die Mitarbeiter der Schulaufsicht benötigen dazu nicht nur eine aufgeschlossene Haltung zu datengestützten Entwicklungsprozessen und eine zusätzliche Qualifizierung, sondern vor allem Arbeitsstrukturen innerhalb ihrer Dienststellen, die eine gemeinsame und systematische Reflektion der vielfältigen vorliegenden Daten ermöglichen. Die Bilanz

Trennung von operativer Schulaufsicht und Evaluation

scheint eher ernüchternd zu sein, jedenfalls kommt Maritzen (2008) zu dem Schluss, dass

„schulaufsichtliches Handeln in entscheidenden Qualitätsfragen von durchschlagender Wirkungslosigkeit gekennzeichnet ist.“

**Bedeutung datengestützter
Entwicklungsberatung**

Vor diesem Hintergrund steht auch die Frage, wer die Ergebnisverantwortung wahrnimmt; ausschließlich die Einzelschule oder auch die zuständige Schulaufsicht? Da die Schulevaluatoren weder Weisungsbefugnisse gegenüber der Schule haben noch als Schulberater qualifiziert sind bzw. sich qua Rollenfestlegung nicht als solche verstehen, kommt es vor allem bei Schulen mit erheblichem Entwicklungsbedarf häufig zu Enttäuschungen. Während von Seiten der Schulbehörden gelegentlich beklagt wird, dass es mangels harter Sanktionsmöglichkeiten gegenüber entwicklungsresistenten Schulen kaum Einflussmöglichkeiten gibt, beklagen Schulleitungen eher den fehlenden „Rechtsanspruch“ auf die erforderliche Unterstützung durch die in den Ländern oft nicht hinreichend ausgestatteten Unterstützungssysteme. Ein systemisch und strukturell verankertes Zusammenspiel der Akteure externe Evaluation, Schulaufsicht und Unterstützungseinrichtungen ist oft erst in Ansätzen erkennbar.

Die Frage nach dem Verhältnis der Schulaufsicht zu den Schulen macht auch die Frage nach ihrer Einbindung in die Schulaufsichtsadministration erforderlich. Als Mittler zwischen Schulen und Bildungsministerium hat die operative Schulaufsicht dabei keine einfache Rolle. Einerseits bleibt sie aufgrund der eigenen beruflichen Vergangenheit bestimmten Erfahrungshintergründen verpflichtet, der damit auch ein Schutzschirm für tradierte Formen schulischen Handelns ist, andererseits hat sie auch den Auftrag Steuerungsverantwortung auszuüben und an grundlegenden konzeptionellen Veränderungen der politisch legitimierten Leitung aktiv mitzuwirken, z.B. im Rahmen bildungspolitischer und schulgesetzlicher Vorgaben zu den Stichworten Schulstrukturreform, Inklusion oder anderen Handlungsfeldern. Dabei muss einerseits darauf geachtet werden staatliche Steuerungsmöglichkeiten nicht zu überfordern und breiten Widerstand gegenüber jeder Veränderung zu erzeugen, andererseits aber die unterschiedlichen Funktionen des Bildungssystems einschließlich des Sozialstaatsgebots des Grundgesetzes und die Möglichkeit zur Teilhabe an den gesellschaftlichen, kulturellen, ökonomischen und politischen Entwicklungen der Zeit unabhängig von Herkunft und dem ökonomischen Status des Einzelnen zu gewährleisten.

Das Steuerungshandeln der Schulaufsicht ist daher als gegenläufiger Prozess zu sehen:

„Steuerungsimpulse kommen nicht nur von der Spitze der jeweiligen Organisationen. Unverzichtbar ist auch die Wahrnehmung von Problemen und die Entwicklung von Lösungsvorschlägen an der Basis. Diese sind nicht nur als Störfaktor des politischen Prozesses, sondern auch als eine Entlastung zu interpretieren,

indem sie ein Ausprobieren neuer Konzepte erlauben, ohne die für das Gesamtsystem verantwortliche Ebene bereits voll in die Pflicht zu nehmen. Im Übergang von einer weitgehend struktur- und prozessorientierten zu einer ergebnisorientierten Steuerung des Schulwesens wird dabei der Umgang mit den Problemen der Evaluation zur Gretchenfrage für Wirkungsweise und Wirkungsmöglichkeiten der Schulaufsicht“ (Lange 2003).

Wie die verschiedenen Akteursebenen miteinander gut verzahnt werden können und welche Rollen dabei auf den jeweiligen Ebenen wahrzunehmen sind, ist bis heute in den Ländern eine nicht abschließend geklärte Frage. Möglicherweise ist das auch ein Grund dafür, dass die Kultusministerkonferenz weder in ihrer im Juni 2015 beschlossenen „*Gesamtstrategie zum Bildungsmonitoring*“ noch in anderen Beschlusslagen eine gemeinsame Position zu den Kernaufgaben der Schulaufsicht formuliert hat.

Der Kreis der Akteure, der bei Fragen der Bildung im schulischen Kontext verstärkt mitreden will, hat 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. Ein Ausdruck dieses klaren Wunsches nach mehr Mitsprache ist die im November 2007 in Aachen beschlossene „*Aachener Erklärung des Deutschen Städtetages*“, in der u.a. festgestellt wird, dass die Verantwortung der Städte in der Bildung gestärkt werden müsse. Gefordert wurde außerdem,

„kommunale Steuerungsmöglichkeiten insbesondere im Schulbereich zu erweitern und die Zuständigkeiten im Bereich der inneren und äußeren Schulangelegenheiten zugunsten der Kommunen neu zu ordnen.“

Dass dies kein leichtes und (auch verfassungsrechtlich) nicht einfaches Unterfangen ist, soll an einem doch eher lösbares Problem gezeigt werden. Obwohl inzwischen in vielen Ländern Versuche unternommen werden im Rahmen von „Bildungslandschaften“ die verschiedenen Institutionen in vertikaler und horizontaler Ebene zusammenzubringen und zu einem gemeinsam koordinierten Vorgehen anzuhalten, wird im Umgang mit Evaluationsberichten von Schulen innerhalb der zuständigen Bildungsministerien noch häufig von einer starren Trennung in innere und äußere Schulangelegenheiten ausgegangen und das Thema Schulqualität klar zur Seite der inneren Schulangelegenheiten gerechnet. In der Folge erhalten die Schulträger in mehreren Ländern keine oder nur sehr ausschnittshafte Ergebnisberichte der externen Schulevaluation.

Fünf Jahre nach der Aachener Erklärung hat der Deutsche Städtetag diesen Wunsch im Rahmen seiner „Münchener Erklärung“ erneut formuliert:

„Die Länder sollten dem kommunalen Engagement durch erweiterte schulgesetzlich geregelte Kompetenzzuweisungen Rechnung tragen. Hierzu gehört insbesondere die Mitgestaltung bei der inneren Schulentwicklung (...)“¹³.

Städte und Gemeinden haben ihr bildungspolitisches Engagement verstärkt

¹³ Münchener Erklärung des Deutschen Städtetages anlässlich des Kongresses „Bildung gemeinsam verantworten“ am 8./9. November 2012.

In welcher Form auch immer institutionalisiert diese verstärkte Kooperation bei der Schulentwicklung vor Ort stattfindet, sie hat für die jeweils untere Schulaufsicht weitere neue Aufgaben gebracht, die je nach den institutionellen Verzahnungen zum Teil sehr zeitintensiv sind. Auch ist offen, wie die Bildungspolitik der Länder sich auf diese Forderungen künftig einstellen will. Im Rahmen des Gutachtens wird dieser Aspekt im Kapitel 5.7 beschrieben.

3 Aufgaben und Struktur der Schulaufsicht in NRW

Die Schulaufsicht umfasst nach § 86 Abs. 1 SchulG NRW

„(...) die Gesamtheit der Befugnisse zur zentralen Ordnung, Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens mit dem Ziel, ein Schulsystem zu gewährleisten, das allen jungen Menschen ihren Fähigkeiten entsprechende Bildungsmöglichkeiten eröffnet.“

Diese Gewährleistungsaufgabe wird im § 86 Abs. 3 präzisiert. Danach gewährleisten die Schulaufsichtsbehörden

„(...) die Entwicklung und Sicherung der Qualität schulischer Bildung, die Vergleichbarkeit der Abschlüsse und Berechtigungen. Sie unterstützen dazu die Schulentwicklung (...) insbesondere durch Verfahren der Systemberatung und der Förderung von Evaluationsmaßnahmen der Schulen (...) sowie durch eigene Evaluation.“

Die Schulaufsicht umfasst insbesondere die Dienst- und Fachaufsicht über Schulen. Die Dienstaufsicht erstreckt sich nach § 12 LOG NRW¹⁴ auf den Aufbau der Schulen, die innere Ordnung, die allgemeine Geschäftsführung im Schulbereich und auf die Personalangelegenheiten der Lehrerinnen und Lehrer (Dienst- und Disziplinarrecht). Die Fachaufsicht erstreckt sich nach § 13 LOG NRW auf die rechtmäßige und zweckmäßige Wahrnehmung der schulischen Aufgaben, vornehmlich auf die Bildungs- und Erziehungsarbeit in den Schulen. Sie umfasst auch die Bearbeitung von Beschwerden gegen schulische Maßnahmen.

Dienst- und Fachaufsicht

Die Schulaufsicht in NRW ist dreistufig gegliedert. Sie besteht aus einer Obersten, einer Oberen und einer Unteren Schulaufsichtsbehörde (§ 88 Schulgesetz NRW). Oberste Schulaufsichtsbehörde ist das Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW). Es nimmt für das Land die Schulaufsicht über das gesamte Schulwesen wahr und entscheidet über Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung. Es soll die landeseinheitlichen Grundlagen für die pädagogische und organisatorische Arbeit der Schulen und für ein leistungsfähiges Schulwesen sichern (vgl. § 88 Abs. 1 SchulG NRW).

Schulaufsichtsbehörden

3.1 Die obere Schulaufsicht

Obere Schulaufsichtsbehörde ist die jeweilige BR (Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln, Münster). Die BR nimmt in ihrem Gebiet die Schulaufsicht über die Schulen, die besonderen Einrichtungen sowie die Zentren für schulpraktische Lehrerbildung (frühere Studienseminare) wahr. Dazu gehört die Dienst- und Fachaufsicht gegenüber den Realschulen, Gymnasien, Gesamtschulen (incl. Gemeinschaftsschulen und Primus-schulen), Sekundarschulen, Weiterbildungs- und Berufskollegs und den Förderschulen im Bildungsbereich der Realschule, des Gymnasiums und

¹⁴ Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung, Landesorganisationsgesetz- LOG NRW- vom 10.07.1962 i.d.F. vom 07.04.2016.

des Berufskollegs und über die Förderschulen im Verbund, sofern sie im Bildungsbereich der Realschule, des Gymnasiums und des Berufskollegs unterrichten oder einen der Förderschwerpunkte Hören und Kommunikation oder Sehen umfassen. Bei den übrigen Förderschulen und der Hauptschule üben sie die Dienstaufsicht aus. Der BR Köln wurde zudem die Fach- und Dienstaufsicht über das Haus für Lehrerfortbildung übertragen. Das Landesprüfungsamt untersteht der Dienst- und Fachaufsicht des Ministeriums (§ 8 Absatz 2 Lehrerausbildungsgesetz - BASS 1-8). Die Dienstaufsicht wurde gemäß § 14 Absatz 1 LOG NRW der BR Arnsberg übertragen.

3.1.1 Organisation der oberen Schulaufsicht

Die Aufgaben der oberen Schulaufsichtsbehörde werden in einer Schulabteilung der jeweiligen BR als Bündelungsbehörde wahrgenommen, die aus schulfachlichen und verwaltungsfachlichen Aufsichtsbeamtinnen und Aufsichtsbeamten besteht. Die fünf BR unterscheiden sich bezüglich der durch sie zu beaufsichtigenden Zahl der Schulen und Lehrkräfte erheblich.

Tabelle 2: Größenunterschiede der BR – Abt: 4

BR	Düssel- dorf	Köln	Arns- berg	Mün- ster	Det- mold	Summe
Zahl der SchuÄ	15	11	12	8	7	53
Zahl der Schul- räte/SchuÄ	49	38	38	29	20	174
Zahl der Schulen	1.459	1.343	1.140	833	674	5.449
Zahl der Lehrkräfte	49.433	43.293	35.535	26.385	21.947	176.593

Daten: Schuljahr 2015/16, nur öffentliche Schulen, nur Lehrkräfte an öffentlichen Schulen.

Während durch die beiden großen BR Düsseldorf und Köln mit ca. 93.000 Personen mehr als die Hälfte aller Lehrkräfte in ca. 2.800 öffentlichen Schulen beaufsichtigt wird, werden in den beiden kleinen BR Münster und Detmold zusammen ca. 48.000 Lehrkräfte in ca. 1.500 öffentlichen Schulen beaufsichtigt. Diese Größenunterschiede und die damit verbundenen unterschiedlich komplexen Arbeitsprozesse der Kommunikation und Steuerung können auch ein Grund für die im Land anzutreffenden z.T. unterschiedlichen Vorgehensweisen beim Vollzug landesweit einheitlich vorgegebener Aufgaben sein.

§ 90 SchulG NRW regelt die Organisation der oberen Schulaufsichtsbehörden (BR). Der Wortlaut dieser Vorschrift sieht eine schulformbezogene Struktur der Dezernate nicht vor. Der Runderlass des damaligen Innenministeriums (heute MIK) „Geschäftsordnung für die BR“ vom 26.03.2008 sieht eine schulformbezogene Struktur der Dezernate ebenfalls nicht ausdrücklich vor. Aus dem Runderlass des MIK „Innere Organisation der BR“ vom 08.11.2005 in der Fassung vom 10.06.2014 samt Anlage

Eine schulformbezogene Struktur der Dezernate ist gesetzlich nicht vorgeschrieben

(Musterorganisationsplan) ergibt sich jedoch, dass eine schulformbezogene Struktur der Dezernate *seitens des MIK* vorgesehen ist. An diesem Musterorganisationsplan müssen sich die BR orientieren.

Dezernate der Abteilung 4

Grundsätzlich besteht deshalb jede Schulabteilung aus den fünf schulformbezogenen Dezernaten 41 – 45 sowie den vier schulformübergreifenden Dezernaten 46 bis 48 und 4Q (Qualitätsanalyse an Schulen). Die Dezernate 41 (Grund- und Förderschulen), 42 (Haupt- und Realschulen), 43 (Gymnasien und Weiterbildungskollegs), 44 (Gesamtschulen, Gemeinschaftsschulen und Sekundarschulen) und 45 (Berufskollegs) begleiten im Rahmen der schulfachlichen Aufsicht vor allem die Umsetzung des Erziehungs- und Bildungsauftrages gemäß §§ 86 ff. SchulG NRW.

Zum Dezernat 46 (Lehreraus- und fortbildung) gehört die Qualitätssicherung der Lehrerfortbildung (Aufsicht über die Kompetenzteams), die Organisation der Qualifizierung von Moderatoren aller Schulformen, die Entwicklung von Fortbildungsmaterialien und die Qualifizierung von Schulleitungen. Zur Lehrerausbildung gehört vor allem die Dienst- und Fachaufsicht über die Zentren für schulpraktische Lehrerausbildung (ZfsL).

Zentrale Aufgaben der Dezernate 47 (Personal- und Stellenplanangelegenheiten) sind die haushalts-, beamten- und tarifrechtlichen Angelegenheiten der ca. 170.000 Lehrkräfte an öffentlichen Schulen (mit Ausnahme der tarifbeschäftigten Lehrkräfte an Grundschulen) sowie weiterer im Schuldienst beschäftigter Personengruppen.

Die Dezernate 48 (Schulrecht und –organisation, Kirchensachen, Schulen in freier Trägerschaft, Sport, Weiterbildung, Kunst und Kulturpflege, öffentliche Bibliotheken) sind Anerkennungs- und Widerspruchsbehörde in schulrechtlichen Angelegenheiten, Genehmigungsbehörde bezogen auf jede Art von schulorganisatorischen kommunalen Beschlüssen und Zuwendungsbehörde z.B. bezogen auf den schulischen Ganztag.

Das zentrale Handlungsfeld der Dezernate 4Q (Qualitätsanalyse an Schulen) ist die seit 2006 in allen öffentlichen Schulen des Landes eingeführte Qualitätsanalyse (externe Schulevaluation) zur Überprüfung der Qualität der schulischen Arbeit in ausgewählten Dimensionen im Rahmen eines standardisierten Verfahrens. Die Ergebnisse der Qualitätsanalyse werden der Einzelschule, der zuständigen schulfachlichen Aufsicht und dem Schulträger in Form eines standardisierten Qualitätsberichts zur Verfügung gestellt.

Die Stellen der oberen Schulaufsicht (pädagogische schulfachliche Stellen) sind im Einzelplan 03 (MIK) veranschlagt und etatisiert. Sie werden durch das MIK mit Stellenzuweisungserlass den BR zur Verfügung gestellt. Die konkrete Stellenbewirtschaftung obliegt den BR. Je nach Entscheidung

des Regierungspräsidenten kann es daher temporär auch zu einer abweichenden Nutzung von Stellen kommen, die eigentlich der Abteilung 4 Schule zugeordnet sind.

Während die Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter der Abteilung 4 der BR Vorgesetzte aller Beschäftigten ihrer Abteilung sind, sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Qualitätsanalyse an Schulen bei ihrer Aufgabenerfüllung hinsichtlich zu treffender Feststellungen und Bewertungen bei der Durchführung der Qualitätsanalyse an Weisungen nicht gebunden¹⁵.

3.1.2 Personal und Arbeitsweise der oberen Schulaufsicht

Aufgrund der unterschiedlichen Anzahl der durch die oberen Schulaufsichtsbehörden zu beaufsichtigenden Schulen in den jeweiligen Schulformen schwankt die Zahl der dafür zuständigen Dezernenten zwischen den BR und zwischen den Schulformdezernaten der Abteilung 4 erheblich. So arbeiten landesweit im Dezernat 41 (Grund- und Förderschule) 11 Personen mit dem Schwerpunkt Grundschule und 9 Personen mit dem Schwerpunkt Förderschule. Für die Schulaufsicht im Dezernat 42 (Haupt- und Realschulen) sind landesweit von insgesamt 30 Dezernenten noch 9 Dezernenten ausschließlich für Hauptschulen zuständig.

Für die einzelnen Schulabteilungen bedeutet dies, dass sich im Haupt- und Förderschulbereich lediglich ein bis zwei Dezernenten mit allen schulformbezogenen Fragen sowie den zugeordneten Generalien beschäftigen müssen. In Detmold und Münster ist in der Regel nur noch ein Dezernent verantwortlich. Diese Arbeitssituation ist nur erklärlich vor dem Hintergrund einer seit dem 1.8.2008 geteilten Fach- und Dienstaufsicht zwischen unterer und oberer Schulaufsicht für diese Schulformen und der insgesamt eher kleinen Zahl an Schulen. Faktisch führt die Überlastung der Dezernenten im Haupt- und Förderschulbereich, vor allem aber die fehlende Detailkenntnis zur konkreten Lage vor Ort dazu, dass die formale Trennung der dienstrechtlichen Zuständigkeiten von den fachaufsichtlichen Belangen nicht immer durchgehalten werden kann und Schulräte der unteren Schulaufsicht immer öfter für die Dezernate 41 und 42 Zuarbeiten leisten, die eher der dienstrechtlichen Sphäre zugeordnet werden können. Aufgrund der Zuordnung aller fachaufsichtlichen Aufgaben für die Grund-, Haupt- und die überwiegende Zahl der Förderschulen an die untere Schulaufsicht, sind die Aufgaben der Dezernate 41 und 42.1 (Hauptschule) deutlich von denen der Dezernate 43 und 44 unterschieden und sehr viel stärker auf Koordinations- und Abstimmungsprozesse mit der unteren Schulaufsicht angewiesen.

Trennung von Fach- und Dienstaufsicht für Haupt- und Förderschulen

¹⁵ SchulG NRW § 86 Abs. 5 und Geschäftsordnung für die BR RdErl.d. Innenministeriums – 52.18.01.03 vom 26.3.2008 § 11 Abs. 5.

Deutlich anders stellt sich die Situation für die Schulformen Realschule, Sekundarschule, Gymnasium und Gesamtschule dar. In den fünf Schulabteilungen sind landesweit derzeit noch ca. 20 Dezernenten für Realschulen, ca. 23 für Gesamtschulen/Sekundarschulen und ca. 53 für Gymnasien (incl. Weiterbildungskollegs) zuständig. Wirklich große Dezernate mit mindestens fünf Dezernenten gibt es allerdings für die Schulform Gymnasium und Gesamtschule nur in Arnsberg, Düsseldorf und Köln.

In Dezernaten, in denen mehrere Dezernenten tätig sind, wird die operative Schulaufsicht häufig regionalisiert. Das bedeutet, dass ein Dezernent sich ausschließlich um die Schulen in zwei oder drei Kreisen bzw. kreisfreien Städte kümmert und damit eine intensivere Kenntnis der regionalen Probleme angestrebt wird.

In der Bestimmung der Aufgaben des Dezernats 43 (Gymnasien) gibt es eine historisch bedingte Besonderheit bezüglich der Wahrnehmung der Angelegenheiten der *gymnasialen Oberstufen*. Landesweit ist den Dezernaten 43 die schulformbezogene Fachaufsicht in Unterrichtsfächern/Unterrichtsinhalten zugleich für die gymnasiale Oberstufe der Gesamtschulen (Sekundarstufe I und II) zugewiesen. Ebenso werden landesweite Fachkommissionsvorsitze ausschließlich durch Dezernenten 43 ausgeübt, was aus Sicht der Dezernenten des Dezernats 44 (Gesamtschule) eine fachlich nicht gerechtfertigte Sonderstellung darstellt (vgl. Kapitel 5.4).

Mit der Einführung der neuen *Schulform Sekundarschule* zum 1.8.2012 wurde es notwendig, diese Schulform entweder in einem eigenen neuen Dezernat der Abteilung 4 zu beaufsichtigen oder einem bestehenden Dezernat zuzuordnen. Als vorläufige Organisationsentscheidung wurde die Sekundarschule dem Dezernat 44 (Gesamtschule) sowohl schulfachlich als auch personalvertretungsrechtlich zugeordnet. Zusammen mit den im Land seit 2012 zusätzlich gegründeten Gemeinschaftsschulen und Primusschulen (15 Schulen) werden damit landesweit im Schuljahr 2015/16 mit 105 Sekundarschulen und 287 Gesamtschulen erheblich mehr Schulen durch die Dezernenten 44 beaufsichtigt als im Schuljahr 2009/10 – damals gab es lediglich 204 öffentliche Gesamtschulen in der Zuständigkeit von 44. Da die Zahl der Dezernentenstellen im gleichen Zeitraum unverändert geblieben ist, kann davon ausgegangen werden, dass eine vollständige Erfüllung aller schulgesetzlich erwartbaren Aufgaben nur eingeschränkt erfolgt. In ähnlicher Weise wird auch von den Dezernenten 41 und 42 über erhebliche Arbeitsverdichtung und personelle Unterbesetzung geklagt (vgl. dazu auch Kapitel 5.2).

Insgesamt haben wir den Eindruck gewonnen, dass die bis heute geltende Organisationsentscheidung, die Abteilung 4 streng nach Schulformen in verschiedenen Dezernaten zu organisieren vor dem Hintergrund der verstärkten Anforderungen querschnittlich und schulformübergreifend zu

Dezernat 43 übt die Aufsicht über Oberstufen an Gymnasien und Gesamtschulen aus

vorläufige Zuordnung der Sekundarschule zum Aufsichtsbereich Gesamtschule

„Versäulte“ Schulaufsicht nach Schulformen

denken und sich abzustimmen, zu einer *suboptimalen Arbeitsorganisation* beiträgt (vgl. ausführlich Kapitel 5). In allen BR wird daher versucht neben der „versäulten“ Schulaufsicht „Geschäftsstellen“, „Büros“ und ähnliches zu implementieren, um die übergreifenden Fragen und Herausforderungen angemessen zu bearbeiten und die Ablauforganisation bei der Schulaufsicht zu optimieren.

Ein aus Gutachtersicht zu bearbeitender Handlungsbedarf betrifft auch die Schnittstellen zwischen den nach Schulformen untergliederten schulfachlichen Dezernaten 41 bis 45 und den für Personal- und Stellenplanangelegenheiten zuständigen verwaltungsfachlichen Dezernaten 47. Für deren Arbeitsorganisation und konkreten Aufgabenzuschnitt gibt es bisher keine landesweit einheitlich schriftlich fixierten Vorgaben. Bei der Struktur und Zusammenarbeit der Dezernate 47 mit den schulfachlichen Dezernaten gibt es im Vergleich der fünf BR wesentliche Unterschiede, die erhebliche Auswirkungen auf Umfang und Zeitpunkt der schulfachlichen Beteiligung an Personalmaßnahmen zur Folge haben. Art und Umfang der schulfachlichen Beteiligung bei der Verteilung der zugewiesenen Lehrerstellen differieren ebenfalls erheblich.

Auf der Basis der repräsentativen Online-Befragung der oberen Schulaufsicht konnten ergänzend zu den in Interviews gewonnenen Erkenntnissen weitere Informationen gewonnen werden. 50 % der Dezernentinnen und Dezernenten aus 41 bis 44 sind bis zu fünf Jahren in dieser Funktion tätig, weitere 33 % arbeiten seit 6 – 10 Jahren und 17 % sind seit mehr als 10 Jahren im Dezernat tätig. Die größten Unterschiede bestehen dabei zwischen den Dezernaten 43 und 44. Während die Dezernenten 43 zu 22 % bereits seit 11 und mehr Jahren im Dezernat 43 tätig sind und der Anteil derjenigen, die erst bis zu 5 Jahre im Dezernat arbeiten bei 39 % liegt, arbeiten 80 % der Gesamtschuldezernenten erst bis zu 5 Jahren im Dezernat 44 und niemand bereits seit 11 oder mehr Jahren.

Die Zahl der durch eine Person zu betreuenden Schulen schwankt erheblich. Während in den Dezernaten 41 und 42 die Dienstaufsicht über alle Schulen dieser Schulformen ausgeübt wird, geben hier 89 % bzw. 46 % die Kategorie "mehr als 31 Schulen" an. Diese Fallzahl kommt bei den Dezernaten 43 und 44 nicht vor. Im Dezernat 43 sind stattdessen 88 % mit bis zu 20 Schulen befasst und im Dezernat 44 nehmen 56 % die Aufsicht über bis zu 20 Schulen wahr. Hinzu kommt die je nach Dezernat sehr unterschiedlich verteilte Zuständigkeit für zahlreiche Generalien, die für die eigene Schulform oder auch gegenüber anderen weiterführenden Schulen innerhalb der Abteilung bzw. gegenüber der unteren Schulaufsicht wahrzunehmen sind.

Gefragt, in welcher Schulform man bereits als Schulrat oder Dezernent tätig war, streuen die Angaben über alle Schulformen (Mehrfachantworten waren möglich). Etliche Personen aus den Dezernaten 41 und 42 waren

Schnittstellenprobleme innerhalb der Abteilung 4

Ergebnisse der Befragung

z.B. bereits als Schulrat im Schulamt für eine Schulform tätig, bevor sie in ein Dezernat der BR wechselten. Vor allem bei den Dezernaten 43 und 44 sind Vorerfahrungen in anderen weiterführenden Schulformen eher selten. Im Bereich der Dezernate 43 gab es lediglich 3 Befragte, die auf schulaufsichtliche Erfahrungen in Realschulen oder Gesamtschulen verweisen konnten. Häufiger gab es den Fall einer Aufsichtserfahrung im Bereich der Weiterbildungskollegs. Im Bereich der Dezernate 44 gaben einige der Befragten an, schulaufsichtliche Erfahrungen in Haupt- und Realschulen zu haben, jedoch keine in der Aufsicht über Gymnasien. Insgesamt verweisen die beruflichen Vorerfahrungen der oberen Schulaufsicht auf eine sehr geringe Durchlässigkeit zwischen den Schulformdezernaten.

Eine Sonderrolle bei der Personalzusammensetzung nimmt das Dezernat 4Q wahr. Ihm gehören im Schuljahr 2015/16 insgesamt 44 Dezernenten landesweit an, die auf festen Planstellen arbeiten sowie 51 weitere Personen (meist Schulleitungsmitglieder) die in diese Dezernate zeitlich befristet abgeordnet sind und u.a. die unterschiedlichen Schulformerfahrungen absichern sollen.

Ohne Zweifel ist es angesichts der zunehmenden Querschnittsaufgaben für die Arbeit ein Vorteil, wenn trotz Zugehörigkeit zu einem Schulformdezernat, praktische Erfahrungen als Schulleitungsmitglied, Schulrat oder aus der Arbeit in anderen Dezernaten vorliegen. Für wie wesentlich die Dezernenten selbst Erfahrungen in einer Schulform für die Arbeit in der Aufsicht halten wird im Kapitel 5.5 dargestellt.

3.1.3 Ausgaben für die obere Schulaufsicht

Die Stellen der oberen Schulaufsicht (pädagogische schulfachliche Stellen) sind im Einzelplan 03 Kapitel 03 310 (MIK) veranschlagt und etatisiert. Sie werden durch das MIK mit Stellenzuweisungserlass den BR zur Verfügung gestellt. Zum 01.08.2015 standen den BR folgende Stellen zur Verfügung:

- 212 Stellen für schulfachliche Schulaufsichtsbeamte/innen
- 27 Stellen für Fachleiter/innen in der Lehrerfortbildung
- 51 Abordnungsstellen für die Dezernate 4 Q.

**Stellenrahmen der oberen
Schulaufsicht**

Insgesamt werden also 290 Stellen für schulaufsichtliche Aufgaben in den BR eingesetzt.

Neben diesen Stellen wurden der oberen Schulaufsicht durch Erlass des MSW¹⁶ weitere Stellen für pädagogische Fachberater aus dem Haushalt des MSW zugewiesen, die die obere und untere Schulaufsicht bei der Wahrnehmung ihrer Fachaufgaben unterstützen. Im engeren Sinne stehen

¹⁶ Fachberatung in der Schulaufsicht, RdErl. des Kultusministeriums vom 27.07.1992 –BASS -10-32 Nr.51.

dafür ca. 104 Stellen zur Verfügung¹⁷. Die pädagogischen Fachberater bilden für die schulaufsichtliche Tätigkeit eine zusätzliche personelle Ressource. Die nachfolgende Übersicht¹⁸ zeigt, wie viele Stellen/VZÄ für schulfachliches Personal in den BR eingesetzt werden:

Tabelle 3: Schulfachliches Personal in den BR

		Planstellen					
Regierungsbezirke		Arnsberg	Detmold	Düsseldorf	Köln	Münster	alle Bez.reg
Dez.	Bereich/Dez.						
41	Grundschule	1	1	4	3	1	10
41/FÖ	Förderschule	2	1	3	2	2	10
42/H	Hauptschule	2	1	2	2	2	9
42/R	Realschule	5	3	5	5	2	20
43	Gymnasium	9	4,6	15	12	7,5	48,1
43/WK	Weiterbildungskollegs	1	1,4	1	1	0,5	4,9
44	Gesamtschule/Sekundars.	6	3	7	5	2	23
45	Berufskolleg	6	4	8	5	6	29
46/LF	Lehrerfortbildung	1	1	1	1	1	5
46/FL	Fachleiter L-Fortbildung	5	3	8	7	4	27
46/LA	Lehrerausbildung	2	1	2	2	2	9
QA/4Q	Qualitätsanalyse	19	14	26	21	15	95
	Insgesamt	59	38	82	66	45	290

Nach Besoldungsgruppen verteilen sich die Stellen für das schulfachliche Personal bei den BR wie folgt:

Tabelle 4: Stellenübersicht nach Besoldungsgruppen

Bes. Gr.	Stellen Bez. Reg.	Abordnungsstellen ¹⁹	Insgesamt
A16	162	12	174
A15	60	14	74
A14	11	25	36
A13	6	0	6
Gesamt	239	51	290

Für das bei der BR tätige schulfachliche Personal entstehen Personalkosten in Höhe von ca. 22,62 Mio. €²⁰. In den Abteilungen 4 der BR werden nach einer vom MSW übermittelten Auswertung des Stelleneinsatzes von

schulfachliches Personal bei den BR

¹⁷ Siehe dazu Schreiben des MSW an die BR vom 02.02.2016- Stellenzuweisung Kapitel 05 300-Schulen gemeinsam –Schuljahr 2015/16, Az. 112-3.03.05-9909 –Schlüsselnummer 302.

¹⁸ Die Darstellung ergibt sich aus einem Schreiben des MSW-Ref.122 vom Dez. 2015 an die Gutachter, Stand 01.08.2015.

¹⁹ Diese Stellen bestehen ausschließlich im Dezernat 4Q.

²⁰ Es werden die Personaldurchschnittskosten zu Grunde gelegt, die im Aufstellungserlass des FM für das Haushaltsjahr 2016 (Epl. 05) verwendet wurden.

Verwaltungsstellen des Einzelplans 03 in den Schulabteilungen durch den MIK insgesamt 735,45 Stellen für Verwaltungspersonal im Jahr 2014 (2015 waren es 730 Stellen) eingesetzt. Eine Zuordnung dieses Personals zu den jeweiligen Besoldungs- und Laufbahngruppen wird nach dem Schlüssel vorgenommen, die der LRH im Jahre 2013 bei seiner Untersuchung ermittelt hatte (LRH 2014). Danach sind 9 % dieser Gruppe der Laufbahn des höheren Dienstes, 31 % des gehobenen Dienstes und 60 % des mittleren Dienstes zuzuordnen. Unter diesen Voraussetzungen entstehen für das in den Abteilungen 4 der BR tätige Verwaltungspersonal Personalkosten in Höhe von ca. 33,85 Mio. €.

Die Personalkosten für die Fachberater werden in den Schulkapiteln des Einzelplans 05 des MSW veranschlagt. Sie werden jedoch im Rahmen dieses Gutachtens kalkulatorisch nicht berücksichtigt. Für die später vorzunehmenden Vergleichsrechnungen ist das nicht von Bedeutung, da dieses Personal bei einer Umstrukturierung der Schulaufsichtsbehörden stellen- und kostenneutral in die neue Struktur überführt wird, wenn der Einsatz aus fachlichen Gründen weiterhin für nötig gehalten wird.

Zu den bisher ermittelten Kosten sind noch die *Personalkosten für die Personalvertretungen* hinzuzurechnen. Diese werden in den entsprechenden Schulformkapiteln des Einzelplan 05 (MSW) ausgewiesen. Aus Vergleichsgründen werden die Kosten für Vollfreistellungen- und Dienstbefreiungen gem. § 42 LPVG den Ausgaben für die Abteilung 4 der BR hinzugerechnet. Für die bei den Abteilungen 4 der BR gebildeten Personalvertretungen für Lehrkräfte wurden im Schuljahr 2015/16 insgesamt 308 VZÄ für Vollfreistellungen und Dienstbefreiungen eingesetzt, davon entfielen 230 VZÄ auf Vollfreistellungen und 78 VZÄ auf Ausgleichstellen für Dienstbefreiungen.. Aufgrund der Laufbahnbefähigung der Mehrheit der freigestellten Personalräte wird die Stelle kalkulatorisch der Bes.Gr. A 13 zugeordnet. Die Kosten für die Vollfreistellungen und Dienstbefreiungen der Personalvertretungen für Lehrkräfte bei den BR liegen im Schuljahr 2015/16 bei ca. 17,7 Mio. €.

Kosten der Personalvertretung

An zurechenbaren Personalkosten fallen bei den BR für die obere Schulaufsicht insgesamt folgende Kosten an:

Tabelle 5: Personalkosten Abteilung 4 der BR

Personal	Anzahl	Personalkosten in Mio. €
schulf. Personal	290,0	22,6
Verwaltungspersonal	735,4	33,8
Personalvertretungen	307	17,7
Gesamt	1.327,4	74,2

Zu den Personalkosten sind noch die sächlichen Kosten hinzuzurechnen, um in etwa abschätzen zu können, wie hoch insgesamt die Ausgaben für

die Aufgabenerledigung in der oberen Schulaufsicht sind. Die Sachkosten eines Büroarbeitsplatzes werden mit 9.570 € kalkuliert (Götz/Schnitzbauer 2013, S.45).

Tabelle 6: Sachkosten Abteilung 4 BR

Arbeitsplätze in Abteilung 4 der Bez. Reg.	Anzahl
schulfachliches Personal	290
verwaltungsfachliches Personal	735
Personalvertretung/Vollfreistellungen ²¹	230
Gesamt	1255

Die Ausgaben für Sachkosten für 1.255 Arbeitsplätze belaufen sich auf Basis dieser Annahmen auf *rund 12,0 Mio. €*.

Tabelle 7: Gesamtkosten für die obere Schulaufsicht²²

Ausgaben für	in Mio. €
schulf. Personal	22,6
Verwaltungspersonal	33,8
Personalvertretungen	17,7
Sachkosten	12,0
Gesamt	86,2

3.2 Die untere Schulaufsicht

Untere Schulaufsichtsbehörde ist gem. § 88 Abs. 3 SchulG NRW das staatliche Schulamt. In NRW gibt es 53 SchuÄ. Sie sind mit der Ausnahme der Städteregion Aachen, ein Zusammenschluss der Stadt Aachen mit dem umliegenden Kreis, jeweils einem Kreis oder einer kreisfreien Stadt zugeordnet. Die SchuÄ üben die Dienst- und Fachaufsicht über die Grundschulen aus sowie die Fachaufsicht über die Hauptschulen, Förderschulen mit Förderschwerpunkt Lernen, Sprache, emotionale und soziale Entwicklung, geistige Entwicklung sowie körperliche und motorische Entwicklung, mit Ausnahme der Förderschulen im Bildungsbereich der Realschule, des Gymnasiums und des Berufskollegs. Sie haben auch die Fachaufsicht über die Förderschulen im Verbund (§ 20 Abs.5 SchulG NRW), sofern diese nicht im Bildungsbereich der Realschule, des Gymnasiums oder des Berufskollegs unterrichten oder einen der Förderschwerpunkte Sehen, Hören, Kommunikation umfassen.

Schulamt

²¹ Für Personalräte, die nach § 42 LPVG Dienstbefreiung erhalten, wird in der Behörde kein Arbeitsplatz vorgesehen; sie nehmen in der Regel nur an Sitzungen teil. Die übrigen Kosten (Schulungs- und Bildungsveranstaltungen) sind im Rahmen dieser Untersuchung vernachlässigbar.

²² Zur Kostenberechnung siehe Anlage F, Vorbemerkung.

Auf der Grundlage des § 86 SchulG NRW sind in der „Verordnung über beamtenrechtliche und disziplinarrechtliche Zuständigkeiten im Geschäftsbereich des für den Schulbereich zuständigen Ministeriums“²³ und in dem „Erlass zur Bearbeitung von Personalangelegenheiten der Tarifbeschäftigten; Zuständigkeiten im Geschäftsbereich des Ministeriums für Schule und Weiterbildung“²⁴ die wesentlichen dienstrechtlichen Zuständigkeiten der SchuÄ beschrieben. Die fachaufsichtlichen Aufgaben und Zuständigkeiten der SchuÄ ergeben sich entweder aus dem Schulgesetz selbst oder den entsprechenden bildungsgangbezogenen Regelungen. In der im November 2010 neu formulierten „Verordnung über besondere Zuständigkeiten der Schulaufsicht“²⁵ werden in § 1 in die besonderen Zuständigkeiten (Generalien) der unteren Schulaufsichtsbehörden aufgeführt.

3.2.1 Organisation der unteren Schulaufsicht

Das Schulamt als untere Schulaufsichtsbehörde besteht aus einem oder mehreren schulfachlichen Mitgliedern (schulfachliche Aufsichtsbeamtin oder Beamter) und einem verwaltungsfachlichen Mitglied (Oberbürgermeister oder Landrat). Sie nehmen gemeinsam die Leitung des staatlichen Schulamtes wahr, wobei die jeweiligen Dienstbereiche gem. § 91 Abs. 3 SchulG NRW eindeutig zugeordnet werden. Die schulfachlichen Bediensteten stehen im Dienst des Landes und ihre Personalausgaben werden vom Land getragen; die übrigen für die Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Kosten (Dienstkräfte, Diensträume und sächliche Mittel) tragen die kreisfreien Städte oder Kreise. Diese spezielle Organisationsform einer staatlichen Aufgabe bezeichnet man allgemein als kommunal/staatliche Aufgabenteilung (Kondominium, vgl. Kapitel 2.2).

In einer vom Ministerium für Schule und Weiterbildung erlassenen Geschäftsordnung²⁶ wird die Gliederung, die Aufgabenverteilung, die Zusammenarbeit der Mitglieder, der Geschäftsablauf und die Vertretungsbefugnis in dieser Behörde genauer geregelt. Im Schulamt sind Bedienstete des Landes und der kreisfreien Stadt bzw. des Kreises tätig.

Betrachtet man die Geschäfts- und Dezernatsverteilungspläne der Kreise und kreisfreien Städte, so fällt auf, dass das staatliche Schulamt darin organisatorisch sehr unterschiedlich abgebildet wird. Es gibt keine Vorgabe, wie das staatliche Schulamt in den Verwaltungsaufbau der Kommune einzugliedern oder in den Organisationsplänen der Kommunen abzubilden

Organleihe

Organisatorische Stellung des Schulamtes

mangelnde Klarheit der organisationalen Stellung

²³ Verordnung über die beamtenrechtlichen und disziplinarrechtlichen Zuständigkeiten im Geschäftsbereich des für den Schulbereich zuständigen Ministeriums vom 17.04.1994 zuletzt geändert durch VO vom 09.11.2013 – BASS 10-32 Nr.44)).

²⁴ Bearbeitung von Personalangelegenheiten der Tarifbeschäftigten; Zuständigkeiten im Geschäftsbereich des Ministeriums für Schule und Weiterbildung, RdErl. d. MSW vom 23.04.2007 – BASS 10-32 Nr.32)).

²⁵ Verordnung über besondere Zuständigkeiten in der Schulaufsicht (Zuständigkeitsverordnung Schulaufsicht-ZustVOSchAuf) vom 14.11.2010 – BASS 10-32 Nr. 47.

²⁶ Geschäftsordnung für das Schulamt, RdErl. d. MSW vom 18.08.2008 – BASS 10-32 Nr.2)).

ist. In der Regel wird das staatliche Schulamt dem Dezernat zugeordnet, das für Bildung und Kultur zuständig ist. Bei einigen Kommunen ist es Teil des kommunalen Amtes für Schulentwicklung (z.B. Stadt Köln) oder eine Abteilung des Amtes für Schule und Bildung (Kreis Mettmann) oder eine unselbständige Untergliederung eines Fachbereichs Schulangelegenheiten im Dezernat für Jugend, Schule und Soziales (Kreis Soest). Diese sehr unterschiedliche organisationsrechtliche Abbildung des staatlichen Schulamtes in den Organigrammen der Kreise und kreisfreien Städte mag auch damit zusammenhängen, dass in dem Muster-Rahmengliederungsplan der KGST, an dem sich immer noch viele Kommunen bei der Organisation der Verwaltung orientieren, die besondere Stellung des staatlichen Schulamtes nicht vorgesehen ist.

Die mangelnde Klarheit der organisationsrechtlichen Stellung des staatlichen Schulamtes im Verwaltungsaufbau der Kommunen wurde in den Interviews mit Vertretern der Schulaufsicht aus den Schulämtern der BR in Köln und Arnsberg wiederholt kritisch angesprochen. Für Eltern, aber auch für Lehrkräfte ist oft nicht klar, in welchen Fragen sie sich an das kommunale Schulverwaltungsamt oder an das staatliche Schulamt wenden müssen bzw. wer Entscheidungen zu treffen und zu verantworten hat. Eine durchgehende Forderung von Seiten der unteren Schulaufsicht war, durch eine klarstellende Regelung auf Landesebene, die durchaus mit den kommunalen Spitzenorganisationen abgestimmt sein sollte, die organisationsrechtliche Stellung des staatlichen Schulamtes als untere Schulaufsichtsbehörde zu beschreiben.

3.2.2 Personal und Arbeitsweise der staatlichen Schulämter

Auf der Basis der repräsentativen Online-Befragung der unteren Schulaufsicht konnten ergänzend zu den in Interviews gewonnenen Erkenntnissen folgende Strukturinformationen gewonnen werden: 75 % der befragten Schulaufsichtsbeamten gaben an, ausschließlich in einem Schulamt eingesetzt zu sein, die übrigen 25 % sind in mindestens zwei Schulämtern tätig. Diese kreisübergreifenden Aufgabenwahrnehmungen sollen eigentlich für die staatlichen SchuÄ eine Ausnahme darstellen. Tatsächlich sind aber vor allem kleine SchuÄ mit nur zwei Schulratsstellen kaum in der Lage, alle ihnen zugewiesenen Aufgaben aus eigener Kraft abzudecken.

Obwohl bei einem Soll-Stellenbestand von 174 Stellen für 53 SchuÄ theoretisch 3,3 Schulratsstellen je Schulamt zur Verfügung stehen, reicht die tatsächliche Besetzung aufgrund der sehr unterschiedlichen Zahl der zu beaufsichtigenden Schulen vom kleinsten Schulamt für die kreisfreie Stadt Leverkusen mit nur einer Schulratsstelle bis zu dem größten Schulamt für die Stadt Köln mit 5 Schulratsstellen. In jedem fünften staatlichen Schulamt arbeiten heute nur zwei Schulrätinnen und Schulräte, wobei die Zahl der zu beaufsichtigenden Schulen in diesen Schulämtern von 24 bis 78 reicht. Dabei wird die fachliche Aufsicht vor allem über Grundschulen

25 % der Schulräte arbeiten kreisübergreifend

in jedem 5. Schulamt arbeiten nur noch zwei Schulräte

(2.786 öffentliche Grundschulen im Schuljahr 2015/16) wahrgenommen, allerdings auch über Hauptschulen (448 öffentliche Hauptschulen im Schuljahr 2015/16, wovon weniger als 180 noch eine Klasse 5 bilden) und einen Teil der Förderschulen²⁷. Vor allem die zunehmende Schließung von Schulen erzeugt einen besonders hohen Beratungsbedarf zu Fragen der Personalsteuerung, Unterrichtsversorgung, Qualität des Bildungsganges, Zusammenlegung von Standorten oder Unterbringung von Jahrgängen in benachbarten Schulen z.T. anderer Schulformen.

Gut die Hälfte der Schulpflichtigen und Schulpflichtigen ist bis zu fünf Jahren in dieser Funktion tätig, weitere 32 % arbeiten seit 6 – 10 Jahren und 17 % sind seit mehr als 10 Jahren im Schulamt tätig. Diese Angaben unterscheiden sich fast nicht von den Angaben der oberen Schulaufsicht in den BR. Die Zahl der durch eine Person zu betreuenden Schulen schwankt, ist aber grundsätzlich sehr hoch: während ca. 28 % bis zu 20 Schulen beaufsichtigen, haben 23 % mindestens 31 und mehr Schulen zu betreuen. 48 % der Schulpflichtigen und Schulpflichtigen beaufsichtigen 21 bis 30 Schulen. Insbesondere für ein systemisches Verständnis von Schulaufsicht sind die dabei zu bearbeitenden Aufgaben etwas auf dem Gebiet der datengestützten Qualitätssicherung und Schulentwicklungsberatung kaum zu leisten. Hinzu kommt die Zuständigkeit für zahlreiche Generalien, die auch gegenüber anderen weiterführenden Schulen wahrzunehmen sind und eine hohe Fachlichkeit erfordern, die sich u. U. auf mehrere Schulformen beziehen muss. Vor allem kleinere Schulpflichtige sind dabei im Regelbetrieb auf eine fachliche Unterstützung durch Kolleginnen und Kollegen aus anderen Schulämtern angewiesen. In einigen Schulämtern ist dies auch im Bereich der Angebote der Lehrerfortbildung der Fall. Die Kompetenzteamleitung eines kleinen Kompetenzteams²⁸ stimmt sich mit der Leitung eines anderen Kompetenzteams ab und kooperiert, um alle Bereiche für zwei Schulpflichtige abdecken zu können.

kleinere Schulpflichtige sind mit der Vielzahl der Aufgaben überfordert

Erwartungsgemäß geben 66 % der Befragten an, dass sie eigene berufliche Erfahrungen in der Grundschule haben, weitere jeweils 33 % in Hauptschulen bzw. Förderschulen. Eigene berufliche Erfahrungen in anderen Schulformen sind eher die Ausnahme. Mit Blick auf die zu erwartenden Schülerrückgänge in eher ländlichen Regionen und eine sich weiter ausdifferenzierende regional sehr unterschiedliche Schullandschaft wird es in Zukunft noch kleinere Schulpflichtige geben, die stärker als heute vor dem Problem der Abdeckung aller ihnen zugewiesenen Aufgaben innerhalb ihrer Gebietskörperschaft stehen werden.

²⁷ Neben der zahlenmäßigen Reduzierung der Zahl von Förderschulen (insbesondere Schwerpunkt Lernen) ist es im Kontext des Inklusionsprozesses vor allem im Bereich der Hauptschulen in Folge des Schulkonsenses zur Umgestaltung der örtlichen Schullandschaft durch die Schulträger und einer deutlichen Reduzierung der Hauptschulstandorte gekommen. Im Bereich der Förderschulen hat seitdem die Zahl der Teilstandorte zugenommen.

²⁸ Die Lehrerfortbildung in den Schulämtern wird mit teilfreigestellten Lehrkräften („Moderatoren“) umgesetzt, die dazu in Kompetenzteams zusammengefasst sind.

3.2.3 Ausgaben für die staatlichen Schulämter

3.2.3.1 Landesausgaben

Aufgrund der Bestimmungen des § 91 Abs.6 SchulG NRW trägt das Land lediglich die Personalausgaben für das schulfachliche Personal des staatlichen Schulamtes. Im Einzelplan 05 (MSW), Kapitel 05 078 des Haushaltsplans des Landes NRW, werden für die staatlichen SchuÄ im Haushaltsjahr 2016 insgesamt ca. 13 Mio. € veranschlagt. Diese Kosten fallen vor allem für die 174 Planstellen für das schulfachliche Personal (Schulaufsicht) an, davon 138 für Schulamtsdirektoren/innen als Schulaufsichtsbeamte/innen in der Bes.Gr. A15 und 36 für Schulräte/innen als Schulaufsichtsbeamte/innen in der Bes.Gr. A14.

Landesausgaben für die Personalkosten der Schulräte

Zu diesen im Haushaltsplan ausgewiesenen Kosten sind auch die Personalkosten für die Personalvertretungen hinzuzurechnen. Diese werden zwar in den entsprechenden Schulformkapiteln des Einzelplan 05 ausgewiesen. Um aber einen Vergleich mit anderen Organisationsformen der Schulaufsicht zu ermöglichen, werden für diesen Zweck die Kosten für die Vollfreistellungen und Dienstbefreiungen gem. § 42 LPVG für die Personalvertretungen in den 53 Schulämtern kalkulatorisch den Ausgaben des Landes für die staatlichen SchuÄ hinzugerechnet.

Für die *Freistellungen und Dienstbefreiungen der Personalvertretungen* in den 53 Schulämtern wurden im Schuljahr 2015/16 insgesamt 206 VZÄ eingesetzt, davon 117 für Vollfreistellungen nach § 42 Abs. 4 LPVG NRW und 94 für Dienstbefreiungen nach § 42 in Verbindung mit § 85 Abs.5 LPVG NRW²⁹. In der Regel handelt es sich bei den Mitgliedern der Personalvertretungen in den Schulämtern um Grundschullehrkräfte. Diese werden in NRW überwiegend in der Bes.Gr. A12 eingestuft³⁰. Die Kosten für die Vollfreistellungen und Dienstbefreiungen der Personalvertretungen in den 53 staatlichen Schulämtern liegen im Jahr 2016 bei ca. 10,9 Mio €.

weitere Landesausgaben für die Personalvertretungen

Die Schulaufsichtsbehörden können gem. § 87 Abs. 2 SchulG NRW Lehrerinnen und Lehrer im Rahmen ihres Hauptamtes als Fachberater zu ihrer Unterstützung hinzuziehen. Im Eckdatenerlass des MSW für das Schuljahr 2015/16 werden dafür 104 zusätzliche Stellen für die Schulaufsicht ausgewiesen. Auf diesen Stellen werden in der Regel mehrere Lehrkräfte mit einer Teilabordnung beschäftigt. Hinzu kommen weitere VZÄ, die in den Schulämtern für spezielle Aufgaben z.B. als Inklusionskoordi-

²⁹ Personalvertretungsgesetz für das Land NRW-Landespersonalvertretungsgesetz –LPVG- vom 03.12.1974 i.d.F. vom 29.06.2011 § 85 Abs. 5 Satz 2: „Auf Antrag kann die Dienststelle in den Fällen des § 42 Absatz 2 aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung wegen der Teilnahme an Personalratssitzungen und der Erledigung der damit in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Aufgaben eine dem durchschnittlichen Zeitaufwand entsprechende Ermäßigung der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit bewilligen.“

³⁰ Es werden die Personaldurchschnittskosten zu Grunde gelegt, die im Aufstellungserlass des MdF für das Haushaltsjahr 2016 (Epl. 05) verwendet wurden.

natoren (53 Stellen) oder Inklusionsfachberater (100 Stellen) mit Teilfreistellungen genutzt werden sollen. Sollte das weitere pädagogisches Personal (i.d.R. abgeordnete Lehrkräfte), das in den Schulämtern eingesetzt wird, auch künftig in einer anderen Form der Schulaufsichtsadministration zur Aufgabenerledigung unabweisbar sein, gehen diese Aufgaben stellen- und kostenneutral auf die neue Struktur der Schuladministration über.

Insgesamt liegen die kalkulatorischen Landesausgaben für die 53 staatlichen SchuÄ unter Beachtung der oben dargestellten Einschränkungen bei rund 23,9 Mio. €.

3.2.3.2 Kommunale Ausgaben

Die übrigen für die Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Kosten (z.B. verwaltungsfachliche Dienstkräfte, Diensträume und sächliche Mittel) sind von den kreisfreien Städten und Kreisen zu tragen. Die wahrzunehmenden verwaltungsfachlichen Aufgaben unterliegen keinerlei Vorgaben des MSW hinsichtlich bestimmter Standards für die Personalverwaltung, obwohl das Gesetz in § 91 Abs.6 SchulG NRW dem Land dazu die Möglichkeit einräumt, wenn es von den „erforderlichen Kosten“ spricht, die die Kreise und kreisfreien Städte zu tragen haben. Wieviel verwaltungsfachliches Personal die Kommunen in den staatlichen Schulämtern einsetzen, ist nicht eindeutig und abschließend zu beantworten. Der Landesrechnungshof hat im Jahre 2014 einen Prüfbericht vorgelegt, der sich auch mit dem Einsatz des kommunalen Personals in den Schulämtern beschäftigte (LRH 2014). Die Umfrage des LRH wurde von 47 der 53 SchuÄ beantwortet.

Danach meldeten diese SchuÄ insgesamt 236 Personen auf 181 VZÄ; ca. die Hälfte der Beschäftigten waren dem mittleren bzw. dem gehobenen Dienst zugeordnet. Um Verzerrungen nach oben und unten zu vermeiden, hat der LRH die 5 SchuÄ mit den höchsten bzw. niedrigsten Werten heraus gerechnet. Bezogen auf die 37 SchuÄ ergab sich damit ein Durchschnittswert an Verwaltungspersonal von 3,78 VZÄ je Schulamt. Zur Abschätzung des Gesamtbestandes an Verwaltungspersonal wird von einem gerundeten Wert von 3,8 VZÄ je Schulamt ausgegangen. *Für die Hochrechnung auf 53 SchuÄ bedeutet dies einen angenommenen Bestand an Verwaltungsmitarbeitern auf 201,4 VZÄ. (53 x 3,8 VZÄ).*

Die Gutachter haben im November/Dezember 2015 eine eigene Umfrage zum Bestand des verwaltungsfachlichen Personals durchgeführt. Ein Rücklauf kam aus 51 der 53 SchuÄ. Danach wurden 412 Personen auf 349,5 VZÄ gemeldet. Im Durchschnitt standen je Schulamt 6,86 VZÄ zur Verfügung. Wird dieser Durchschnittswert auf die 53 SchuÄ hochgerechnet, werden ca. *360 VZÄ für Verwaltungspersonal* in den Schulämtern eingesetzt.

Personalausgaben für das verwaltungsfachliche Personal

Der Unterschied zwischen den vom LRH und den von den Gutachtern ermittelten Daten, kann zum einen darin begründet liegen, dass der LRH nur das Personal erhoben hat, das einzelne Aufgaben der Personalverwaltung für die Lehrkräfte in ihrer Zuständigkeit hatte, während die Gutachter nach dem Gesamtbestand des verwaltungsfachlichen Personals in den Schulämtern fragten. In diesen Gesamtbestand geht auch das Personal ein, das organisatorisch zwar dem Schulamt zugeordnet ist, aber im Kern keine staatlichen Aufgaben (z.B. Verwaltung des Medienzentrums) wahrnimmt. Andererseits kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Abfrage des LRH nicht alle Verwaltungsmitarbeiter erfasst hat, die allgemeine Unterstützungsleistungen für die Schulaufsicht erbracht haben, wie z.B. die schulscharfe Ausstattung der Einzelschulen mit Personal. Andererseits kann auf der Grundlage der geführten Interviews mit den Schulämtern in den BR Köln und Arnsberg davon ausgegangen werden, dass die den Gutachtern gemeldeten Daten zurückhaltend interpretiert werden müssen, da zahlreiche gemeldete Personen bzw. Stellenanteile eher der kommunalen als der staatlichen Aufgabenerledigung zugerechnet werden müssen, obwohl sie organisatorisch dem Schulamt zugeordnet werden.

Abgrenzungsprobleme beim kommunalen Personal

Bezogen auf maximal 174 besetzbare Schulratsstellen entfallen auf der Basis der Umfrage der Gutachter theoretisch knapp 1,9 VZÄ kommunales Personal auf jede Schulratsstelle. Die Unterschiede zwischen den Kreisen bzw. kreisfreien Städten in der Ausstattung sind allerdings beträchtlich. In kleinen kreisfreien Städten mit je zwei Schulratsstellen im staatlichen Schulamt werden im Minimum 2,0 VZÄ Verwaltungskräfte im Maximum auch 6,8 VZÄ Verwaltungskräfte genannt. In größeren staatlichen Schulämtern mit fünf Schulratsstellen reicht die Spanne von 6,0 bis 17,0 VZÄ Verwaltungskräften.

Zumessung des Verwaltungspersonals in den Schulämtern ohne transparente Regelung

Die Mehrheit der Schulräte aus den Schulämtern kritisierte in den geführten Interviews die mangelnde Transparenz der Kommunen, welche Kriterien oder Schlüsselzahlen bei der Ausstattung mit Personal zu Grunde gelegt werde. Die den Gutachtern gemeldeten Daten zur Personalausstattung konnte in einer Anzahl von Fällen von den Schulräten nicht nachvollzogen werden.

Es stellt sich die Frage, warum die im § 91 Abs. 6 SchulG NRW gewählte Formulierung, wonach die kreisfreien Städte und Kreise die „für die Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Kosten (Dienstkräfte, Diensträume und sächlichen Mittel)“ tragen, nicht durch das Land einheitlich definiert wurde. Eine Empfehlung für eine Musterausstattung eines staatlichen Schulamtes wäre nach Auffassung der Sprecher der staatlichen SchuÄ in Arnsberg und Köln wünschenswert, um den Kommunen eine Orientierung an fachlichen Mindeststandards zu ermöglichen.

Aus den dargelegten Gründen scheint es realistisch von einer Personalausstattung in den staatlichen Schulämtern auszugehen, die zwischen der

vom LRH (ca. 200) und der von den Gutachtern ermittelten Zahl (360) liegen wird. Für die weiteren Vorschläge der Gutachter bedeutet dies, dass nach unserer Annahme zur Erledigung der staatlichen Aufgaben in den Schulämtern ca. 280 VZÄ eingesetzt werden; davon wird die Hälfte der Stellen jeweils dem mittleren bzw. dem gehobenen Dienst zugeordnet sein. Unter dieser Annahme betragen die Personalausgaben für das verwaltungsfachliche Personal, das staatliche Aufgaben in den Schulämtern wahrnimmt, ca. 12,9 Mio. €³¹. Zu diesen in den Schulämtern anfallenden Personalkosten fallen weitere Kosten für Personalverwaltungsaufgaben an, die in den Kommunen nicht dem staatlichen Schulamt zugeordnet wird. Dazu gehören Kosten für die Bearbeitung der Beihilfe und z.T. die der Reisekosten für Lehrkräfte. In der Regel werden diese Aufgaben in den kommunalen Personalabteilungen erledigt. Auf der Basis einer Berechnung des Landesrechnungshofes werden dafür ca. 80 erforderliche Stellen außerhalb des Verwaltungspersonals der staatlichen SchuÄ angesetzt mit einem Personalkostenvolumen von ca. 3,5 Mio. €.

Zu den Personalausgaben sind noch die sächlichen Kosten hinzuzurechnen, um in etwa abschätzen zu können, wie hoch insgesamt die Ausgaben für die staatliche Aufgabenerledigung in den Schulämtern sind. Die Sachkosten eines Büroarbeitsplatzes werden mit 9.570 € kalkuliert³².

Tabelle 8: Arbeitsplätze im Schulamt/Kommunalverwaltung

Arbeitsplätze in den Schulämtern	Anzahl
schulf. Personal	174
verwaltungsf. Personal	280
Personalvertretung/Vollfreistellung	117
insgesamt Schulamt	566
übrige Kommunalverwaltung (Beihilfe, Reisekosten)	80
Gesamt	651

Die Ausgaben für Sachkosten belaufen sich auf Basis dieser Annahmen für das Schulamt auf insgesamt auf ca. 6,2 Mio. €. Die (kalkulatorischen) Gesamtausgaben betragen für die 53 SchuÄ ca. 46,6 Mio. € im Jahr 2016:

Sachkosten

³¹ Für die Berechnung wurde die Hälfte der Anzahl der Stellen der Besoldungsgruppe A12 bzw. A 8 zugeordnet; es wurden die Personaldurchschnittskosten des Aufstellungserlasses des MdF für das Jahr 2016(Epl. 05) verwendet.

³² Die Sachkostenermittlung eines Arbeitsplatzes erfolgt auf der Basis der Berechnungen von Götz/Schnitzenbauer 2013: 57.

Tabelle 9: Gesamtausgaben SchuÄ

Ausgaben für	in Mio. €
schulf. Personal inkl. Nebenkosten	12,4
Personalvertretungen	10,9
Allgemeine Kosten in den Schulämtern	0,7
verwaltungsf. Personal	16,4
Sachkosten	6,2
Insgesamt	46,6

3.3 Organisation der Personalvertretung

3.3.1 Grundstruktur

Grundlage der bestehenden Struktur und der Ausgestaltung der Personalvertretung im Schulbereich des Landes NRW ist das Landespersonalvertretungsgesetz in der durch den Landtag am 29.06.2011 beschlossenen geänderten Form. Die Novellierung des LPVG im Jahre 2011 war einerseits notwendig geworden, da durch die Rechtsprechung Gesetzesänderungen erforderlich waren, andererseits wurde von der Landtagsmehrheit ausdrücklich angestrebt, die einschränkenden Regelungen der Novelle von 2007 zugunsten sogar ausgebauter Beteiligungsrechte rückgängig zu machen. In der Begründung zum Gesetzesentwurf der Landesregierung (Drs. 15/1644) wird deutlich, dass nicht nur der Rechtszustand der Novelle aus dem Jahr 2007 wiederhergestellt werden soll, sondern die Beteiligungsrechte der Personalräte deutlich verbessert werden sollten. Auch die Freistellungsstaffel des § 42 Abs. 4 wurde an die Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes angeglichen. Für den Lehrerbereich sollte das Verfahren zur Erteilung von Dienstbefreiungen für Personalräte vereinfacht werden.

Die Ausgestaltung des Aufbaus der Personalvertretung für die Lehrkräfte erfolgt gem. § 92 LPVG durch Rechtsverordnung des für Schule zuständigen Ministeriums. Es hat dabei „die Schulstruktur und die Organisation der Schulverwaltung zu berücksichtigen“, bestimmt „die Schulformen, für die getrennte Personalvertretungen zu bilden sind“ und legt fest, welche Stellen Dienststellen im Sinne des LPVG sind. Daraus ergibt sich, dass das MSW einen durchaus weiten Spielraum hat, zu entscheiden, für welche Schulformen gemeinsame und für welche getrennte Personalvertretungen bei den BR und beim MSW zu bilden sind. Aus der Verpflichtung „Veränderungen der Schulstruktur und der Organisation der Schulverwaltung zu berücksichtigen“ folgt, dass eine Zusammenfassung der Verwaltung und Schulaufsicht, der Bündelung von Entscheidungskompetenzen für bestimmte Schulformen in der Regel zu Veränderungen der Struktur der Personalvertretung führen wird.

Neues Landespersonalvertretungsgesetz 2011

Veränderungen in der Organisation der Schulstruktur ziehen Veränderungen in der Struktur der Personalvertretung nach sich

In der geltenden Fassung der Rechtsverordnung³³ sind 7 Schulformen bestimmt, für die jeweils eigene Personalvertretungen zu bilden sind: für die Grundschulen örtliche Personalvertretungen bei den Schulämtern und einen Bezirkspersonalrat (BPR) als Stufenvertretung bei der BR; für die anderen 6 Schulformen (Förderschule, Hauptschule, Realschule, Gymnasium, Gesamtschule, Berufskolleg) werden örtliche Personalräte (öPR) bei den BR gebildet. Die strikte Trennung nach 7 Schulformen wird bis in die Ebene der Stufenvertretungen bei der obersten Dienstbehörde durchgehalten; 7 Hauptpersonalräte sind eingerichtet.

Die folgende Übersicht zeigt diesen Aufbau mit der Anzahl der Lehrkräfte im jeweiligen Zuständigkeitsbereich und der Summe von Personalratsmitgliedern sowie der Anzahl des notwendigen Freistellungsumfangs einschließlich der pauschal gewährten Dienstbefreiungen für die nicht freigestellten Personalratsmitglieder in VZÄ³⁴.

Tabelle 10: Lehrkräfte und Personalratsmitglieder

Ist-Zustand 2016 53 Schulämter	Grundschulen	Förderschulen, Schulen für Kranke	Hauptschulen	Realschulen	Gymnasien, Weiterbildungskollegs	Gesamtschulen Sekundarschulen	Berufskollegs	
Land - MSW								
HPR	1	1	1	1	1	1	1	
Lehrkräfte	44.382	16.823	10.293	15.190	39.123	27.010	23.772	
5 BR mit 5 Bezirkspersonalräten für Grundschulen und je 6 BPR als örtl. Personalräte								
BPR	5							
Lehrkräfte	5.415 bis 12.484							
öPR		5	5	5	5	5	5	
Lehrkräfte		1.779 bis 4.913	1.077 bis 2.445	2.227 bis 3.848	4.843 bis 10.792	3.691 bis 8.355	2.945 bis 6633	
53 SchuÄ/öPR								
Lehrkräfte	257 bis 2.652							
Beschäftigte insgesamt.	176.593		Personalvertretungen				95	
			PR-Mitglieder				1.307	
			Vollfreistellungen in VZÄ				382	
			Dienstbefreiungen 20 % in VZÄ				185	
			Summe					567

Die Zahlen sind ermittelt auf der Grundlage

- der Beschäftigtenzahlen an den öffentlichen Schulen des Landes im Jahre 2016,

³³ Verordnung über die Errichtung von Personalvertretungen für die im Landesdienst beschäftigten Lehrer vom 1. Oktober 1984 (GV. NRW. S. 618), zuletzt geändert durch Verordnung vom 2. Juli 2015 (GV. NRW. S. 538)).

³⁴ Quelle: eigene Berechnung auf Grundlage der amtlichen Schuldaten NRW Mai 2016.

- der Freistellungsstaffel gem. LPVG ohne Nutzung der Ausnahmemöglichkeit von der Begrenzung des Freistellungskontingents von Stufenvertretungen auf 5 Stellen,
- der Annahme, dass für nichtfreigestellte Personalratsmitglieder die Arbeitszeit im Umfang von 20 % einer VZÄ ermäßigt wird, damit sie die Aufgaben des Personalrats ordnungsgemäß durchführen können, ohne dass der Unterrichtsbetrieb gestört oder eingeschränkt werden muss³⁵,

aber ohne die aufgrund der Beteiligungsrechte und des damit verbundenen Entlastungsanspruchs der Schwerbehindertenvertretungen notwendigen VZÄ.

Die hier berechnete Anzahl von 567 VZÄ, die für Vollfreistellungen³⁶ und Dienstbefreiungen von Personalvertretungen eingesetzt werden, kann geringfügig von der Anzahl der Ausgleichstellen für Personalratsarbeit abweichen, die das MSW den Schulämtern bzw. den BR zuweist. Die Zahl der für Freistellungen und Dienstbefreiungen verwendeten VZÄ verteilt sich wie folgt:

567 VZÄ für Personalratsfreistellungen

Tabelle 11: Freistellungen der Personalvertretungen

	PR Mitglieder	Freistellungen in VZÄ	
		Vollfreistellung	Dienstbefreiung
53 SchuÄ (örtlicher PR-Grundschule)	585	117	93,6
5 BezReg (je 6 örtliche PR) 5 BezPR-Grundschule	617	230	77,4
MSW 7 HPR	105	35	14
Summe	1.307	382	185
Summe VZÄ		567	

Um das zur Erfüllung der Aufgaben der Personalvertretung verfügbare Arbeitsvolumen vergleichbar betrachten zu können, liegt es nahe, die mit der o.g. VZÄ Summe zur Verfügung gestellte Arbeitszeit je beschäftigter Lehrkraft in den Dienststellen im Geschäftsbereich des MSW zu ermitteln. Legt man für eine vollbeschäftigte Lehrkraft wie für andere Beschäf-

³⁵ In ähnlicher Form ist dies auch bewährte Praxis in den anderen Bundesländern mit der gleichen Intention: Keine Störung des geordneten Unterrichtsbetriebs.

³⁶ Der Begriff Vollfreistellungen wird im Gutachten verwendet unabhängig davon, ob dieser Anspruch nach § 42 LPVG durch Teilfreistellungen unter mehreren Personen aufgeteilt wird oder es sich tatsächlich um konkrete Vollfreistellungen handelt. Gemeint ist immer der damit entstehende VZÄ-Umfang. Die Summe der „Freistellungen in VZÄ“ setzt sich zusammen für die für Vollfreistellungen und Dienstbefreiungen nach § 42 (2) LPVG in Verbindung mit § 85 (5) LPVG eingesetzten VZÄ.

tigte im öffentlichen Dienst eine jährliche Arbeitszeit von 100.000 Minuten³⁷ zugrunde, so ergibt sich für NRW aufgrund der Freistellungen und Dienstbefreiungen für Lehrpersonalräte, dass ein Personalratsmitglied NRW im Jahr insgesamt je 5 Stunden und 21 Minuten je Lehrkraft an Arbeitszeit zur Verfügung hat³⁸.

3.3.2 Besonderheiten in NRW

Auffällig ist die dem Aufbau der Verwaltung (Festlegung der Dienststellen i.S. des LPVG) folgende unterschiedliche Anbindung der örtlichen Personalräte (für die Grundschulen bei den Schulämtern als Dienststellen und für alle anderen Schulformen bei den 5 BR) sowie die extrem unterschiedliche Größe der jeweiligen Personalkörper (zwischen 257 und 10.792 Beschäftigten). Diese unterschiedliche Organisationsform führt zu erheblichen Unterschieden bei den Freistellungs- und Dienstbefreiungsumfängen für die Personalvertretungen für die 7 Schulformen. Während der VZÄ-Umfang an Freistellungen und Dienstbefreiungen für Personalräte (in den örtlichen Personalvertretungen und den Stufenvertretungen) im Grundschulbereich zu einer verfügbaren Arbeitszeit von 9,49 Std. im Jahr je beschäftigter Lehrkraft führt, hat der Personalrat im Gymnasialbereich nur 2,72 Std. je beschäftigter Lehrkraft zur Verfügung. Warum für eine Grundschullehrkraft im Vergleich zur Gymnasiallehrkraft das 3,8-fache an Personalratsarbeitszeit gebraucht wird, ist nicht erkennbar und wohl auch nicht begründbar. Die folgende Übersicht zeigt die Bandbreite der unterschiedlichen Freistellungs- und Dienstbefreiungsumfänge je beschäftigter Lehrkraft.

Unterschiedliche Betreuungsrelationen

Tabelle 12: Vergleich der Freistellungen und Dienstbefreiungen nach Schulformen je Lehrkraft im Zuständigkeitsbereich der Personalvertretung

	Schulen	Grundschulen	Förder-schulen f. Kranke	Haupt-schulen	Real-schulen	Gymn. Weiterb.-kollegs	Gesamt-, Sekundar-schulen	Berufs-kollegs
Lehrkräfte		44.382	16.823	10.293	15.190	39.123	27.010	23.772
Schu.Ä	Freistellungen	117						
	Dienstbefreiung	93,6						
BezReg	Freistellungen	25	29	23	28	39	51	35
	Dienstbefreiung	10	10,8	10	10,6	12	12,4	11,6
MSW HPR	Freistellungen	5	5	5	5	5	5	5
	Dienstbefreiung	2	2	2	2	2	2	2
	Summe VZÄ	252,6	46,8	40	45,6	58	70,4	53,6
PR Arbeitszeit je Lk, in Std.		9,49	4,64	6,48	5,00	2,47	4,34	3,76

³⁷ Siehe auch Runderlass des Innenministeriums des Landes NRW zur Entlastung von Schwerbehindertenvertretern/innen.

³⁸ $567 \cdot 100000 / 176593$ Lehrkräfte = 5,35 Std.

Der strikte Schulformbezug durch alle Ebenen der Personalvertretung entspricht der derzeitigen Trennung von Zuständigkeiten in der Schulaufsicht und ist im bundesweiten Vergleich eine Besonderheit des Landes NRW. Da für die Beteiligung der Stufenvertretung auch die Regelungen zur Beteiligung der örtlichen Personalvertretung gelten, ergibt sich für NRW eine in fast keinem anderen Bundesland vergleichbare Pflicht zur *mehrfachen und gegebenenfalls parallelen Beteiligung von Stufenvertretungen in den gleichen Angelegenheiten*.

strikter Schulformbezug durch alle Ebenen der Personalvertretung ist eine Besonderheit in NRW

Am Beispiel des Mitbestimmungsverfahrens zum Fortbildungserlass „Schulen auf dem Weg zur Inklusion“ wird deutlich, wie dadurch die Handlungsfähigkeit der Schulverwaltung beeinträchtigt werden kann, ohne dass den Beteiligten ein Vorwurf zu machen wäre. In diesem Verfahren wurden im September 2012 erste Informationsgespräche mit den 7 Hauptpersonalräten geführt. Im Mai 2013 wurde das Beteiligungsverfahren förmlich eingeleitet, fast ein Jahr später wurde die nach der ersten Beteiligung überarbeitete Vorlage den Hauptpersonalräten zur Zustimmung vorgelegt. Im Februar 2015 war das Verfahren abgeschlossen und der Erlass konnte nicht nur wie bis dahin sukzessiv für einige Schulbereiche, sondern für alle in Kraft gesetzt werden. Ähnliche Komplikationen gibt es immer wieder, wenn ein Beteiligungsverfahren noch einmal einzuleiten ist, weil im Rahmen eines ersten Beteiligungsverfahrens einzelnen Hauptpersonalräten Änderungen zugesagt werden. Sind diese Änderungen nicht nur redaktioneller Natur, muss der veränderte Erlassentwurf dann noch einmal allen Hauptpersonalräten neu vorgelegt werden.

Diese parallele Beteiligung der schulformbezogenen Personalvertretungen in ein und derselben Angelegenheit ist für alle Beteiligten zeit- und arbeitsintensiv, ohne dass dadurch die Qualität des Entscheidungsprozesses positiv beeinflusst wird.

Auch die Verpflichtung zu halbjährlichen gemeinsamen Besprechungen besteht so siebenfach, sowohl auf der Ebene der BR als auch beim MSW. Der Leiter der Behörde (i.e. der Regierungspräsident, die Regierungspräsidentin oder ihre/seine Vertretung) hat also jährlich 14 Mal zu gemeinschaftlichen Besprechungen mit Personalräten zusammenzutreten.

13 Bundesländer bündeln die Beteiligung der Stufenvertretung bei nur einem für den Bereich aller öffentlichen Schulen und der dort beschäftigten Lehrkräfte zuständigen Hauptpersonalrat. Nur 3 Länder – Baden-Württemberg, Saarland und Rheinland-Pfalz – haben nebeneinander für jede Schulform oder mehrere Schulformen zusammenfassende Hauptpersonalräte (3 HPR in Baden-Württemberg, 6 in Rheinland-Pfalz, 7 im Saarland - dort mit der Besonderheit, dass es keine mittlere Ebene als Stufenvertretung gibt, vgl. Anhang B). Bundesweit bleiben also nur Rheinland-

Bündelung zu einem Hauptpersonalrat auf Landesebene

Pfalz und NRW mit einem Aufbau der Personalvertretung, die den vollständigen Schulformbezug in den 3 Ebenen (Schulamt, BR, oberste Dienstbehörde) der Schulverwaltung durchhalten.

In keinem dieser Länder aber sind die aufgrund des Personalvertretungsgesetzes bestehenden Informations- und Beteiligungsrechte so ausgebaut wie in NRW. Weder auf der Ebene der BR noch des MSW wird der entstehende Aufwand für Doppel- und Parallelbeteiligungen als produktiv und effizient gehalten, noch ist eine qualitativ wirksame inhaltliche Begründung für dieses Nebeneinander von Stufenvertretungen erkennbar.

erheblicher Aufwand für Doppel- und Parallelbeteiligungen

3.4 Reformversuche zur Schulaufsicht in NRW

Die Schulaufsicht ist in der Vergangenheit wiederholt Gegenstand von Reformabsichten gewesen, allerdings ist in NRW bisher ihre dreigliedrige Grundstruktur stets erhalten geblieben (zu Entwicklungen in anderen Bundesländern vgl. Kapitel 2.2).

Bisherige Reformen und Reformversuche

Struktur und Rollenverständnis der Schulaufsicht sind seit 2004 in besonderem Maße geprägt von ihrem Verhältnis zu den eigenverantwortlichen Schulen in NRW. Die Weiterentwicklung der Eigenverantwortung von Schulen war bereits seit den 90er Jahren Gegenstand von Reformüberlegungen, daraus resultierende Reformen der Struktur und Aufgaben der Schulaufsicht wurden im Wesentlichen ab 2005 getroffen (Koalitionsregierung vom Nov. 2002 bis Juni 2005 aus SPD und B90/Grünen – Schulministerin Ute Schäfer (SPD)).

Mit dem Schulgesetzentwurf vom Mai 2004 war geplant, die Schulaufsicht in ihrem Verhältnis zur weitgehend eigenständigen und selbst verantworteten Schule neu zu bestimmen und stärker auf Beratungs- und Unterstützungsleistungen durch Verfahren der Systemberatung und der Förderung von Evaluationsmaßnahmen auszurichten. Erstmals sollte auch eine Gewährleistungsverpflichtung zur Entwicklung und Sicherung der Qualität der schulischen Arbeit aufgenommen werden. In der Begründung zu § 86 des Gesetzentwurfes der Landesregierung vom 5.5.2004 heißt es:

„Die Struktur der Schulaufsichtsbehörden wird aus dem Schulverwaltungsgesetz unverändert übernommen (§86 ff.). Doch wird der Aufgabenbereich gegenüber dem geltenden Recht präzisiert und in eine neue Richtung gelenkt (§86 Abs. 3). Damit soll den veränderten Aufgaben der Schulaufsicht entsprochen werden und die notwendige Balance zwischen Aufsicht und Beratung einerseits und selbstständiger handelnden Schulen andererseits gewährleistet werden. (...) Von schulaufsichtlichen Maßnahmen gegenüber Schulen soll – unbeschadet der grundsätzlich bestehenbleibenden rechtlichen Aufsichtsbefugnisse – nur im erforderlichen und angemessenen Maß Gebrauch gemacht werden“ (LT-Drs. 13/5394).

Während im ersten Entwurf des Gesetzes vom Mai 2004 die Struktur der Schulaufsichtsbehörden noch ohne große Veränderungen geplant wurde, führte die fachpolitische Diskussion in den weiteren Monaten dazu, dass durch die Regierungsparteien im endgültigen Gesetz ein weitreichender

Umbau der Zuständigkeiten der unteren /oberen Schulaufsichtsbehörden angestrebt wurde.

Die Regierungsparteien ergänzten ihren Gesetzesentwurf im § 88 um einen neuen Absatz 5, danach sollte spätestens zum 1.1.2009 die Schulaufsichtsstruktur durch eine Stärkung der Zuständigkeiten aller 53 SchuÄ neu geordnet werden:

„(5) Spätestens ab 1. Januar 2009 nehmen die unteren Schulaufsichtsbehörden schulaufsichtliche Aufgaben für alle Schulformen wahr. Die Schulaufsicht erfolgt schulformübergreifend. Art und Umfang der den unteren Schulaufsichtsbehörden zu übertragenden Aufgaben werden rechtzeitig durch Gesetz geregelt. Zur Förderung der Qualität schulischer Arbeit und der Selbstständigkeit der Schulen werden die Ebenen staatlicher Schulaufsicht kostenneutral und unter Beachtung der Konnexität reduziert. Dazu wird das Ministerium schulaufsichtliche Aufgaben neu ordnen und in neuer Verantwortung zusammenführen. Zur Erprobung und schrittweisen Umsetzung dieser Vorgaben und Ziele erlässt das Ministerium eine Rechtsverordnung, die ermöglicht, dass Aufgaben der oberen Schulaufsicht durch die untere Schulaufsichtsbehörde wahrgenommen werden. Das Ministerium erlässt die Verordnung im Einvernehmen mit dem Finanzministerium und dem Innenministerium. Sie bedarf der Zustimmung der für Schulen, Innere Verwaltung und Verwaltungsstrukturreform sowie für Kommunalpolitik zuständigen Landtagsausschüsse.“

Neben Zustimmung stieß die geplante Neuordnung der Schulaufsichtszuständigkeiten bei den Berufsverbänden und BR auf viel Widerstand. Unter anderem gab es auch begründete Hinweise auf die vermutlich stark steigenden Personalkosten, die eine derartige Stärkung der 53 staatlichen SchuÄ mit sich bringen würde.

Nach der Landtagswahl vom Mai 2005 nahm die neue Koalitionsregierung aus CDU und FDP mit Schulministerin Barbara Sommer (CDU) eine umfangreiche Novellierung des Schulgesetzes vor, um neue bildungspolitische Schwerpunkte zu setzen. Die Änderungsgesetze vom 13. und 27. Juni 2006 traten zum Schuljahr 2006/07 in Kraft. Einige weitreichende Änderungen waren allerdings mit Übergangsfristen verbunden. So z. B. die Aufhebung der Schulbezirke für Grund- und Berufsschulen, die ab dem Schuljahr 2008/2009 galt, sowie die Schulzeitverkürzung bis zum Abitur und die neue Gymnasiale Oberstufe (Jahrgangsstufen 10 bis 12).

Gravierender war die im SchulG NRW (§ 88 „Schulaufsichtsbehörden“) vorgenommene Streichung des von Rot-Grün eingefügten neuen Absatz 5. Damit wurde die zum 1.1.2009 geplante Einführung einer schulformübergreifenden Aufsicht, die in der unteren Schulaufsichtsbehörde eingerichtet werden sollte ebenso gestoppt wie die angedachte Dezentralisierung der schulfachlichen Befugnisse der BR. Im Interesse eines gegliederten Schulwesens bleibt es zudem bei der schulformbezogenen Schulaufsicht (vgl. LT-Drs. 14/1572, S. 108).

SPD/B90 Grüne planen 2005 eine schulgesetzliche Stärkung der 53 SchuÄ

neue CDU/FDP Regierung novelliert im Juni 2006 das Schulgesetz

Trotz dieser Streichung war die Diskussion um die Neuordnung der Schulaufsicht damit nicht beendet. Auch die neue Landesregierung beabsichtigte Änderungen vorzunehmen. Unter Leitung von Staatssekretär Wiwands (MSW) wurde ab 2007 in Arbeitsgruppen unter Beteiligung aller fünf BR ausführlich über mögliche Veränderungen diskutiert. Grundlage war unter anderem die „Kommentierte Darstellung der Aufgaben der Schulaufsicht“, zu der sich alle fünf BR anschließend schriftlich äußerten und zum Teil erhebliche Kritik an den beabsichtigten Verlagerungen und Veränderungen innerhalb der Abteilung 4 der BR vorbrachten. Durch die Gutachter konnte nicht festgestellt werden, warum diese Arbeitsprozesse ohne weitere Konsequenzen im Jahr 2008 faktisch beendet wurden.

Zum Thema Rolle der Schulaufsicht erschien im Juli 2009 eine Veröffentlichung des MSW mit dem Titel „Qualitätstableau Schulaufsicht NRW“ sowie „Handlungsfelder und Schlüsselkompetenzen für das schulaufsichtliche Handeln in Nordrhein-Westfalen“, die allerdings keine Verbindlichkeit hatten, sondern lediglich den aktuellen Debattenstand widerspiegeln. Strukturelle Veränderungen im Verhältnis untere/obere Schulaufsichtsbehörden waren zu diesem Zeitpunkt kein Thema mehr und wurden von der Landesregierung auch nicht weiterverfolgt.

Für die Schulaufsicht mit neuen Aufgaben verbunden war die im 2. Schulrechtsänderungsgesetz vom 27.6.2006 beschlossene Einführung der neuen externen Schulevaluation (Qualitätsanalyse QA). Sie wurde als neuer Absatz 5 dem SchulG NRW § 86 zugefügt und gilt in dieser Form unverändert. Zur Durchführung der QA wurden 2006 insgesamt 40 Stellen aus der unteren (19 Stellen) und oberen (21 Stellen) Schulaufsicht in das neu geschaffene Dezernat 4Q bei den BR verlagert. Im Rahmen eines weiteren Ausbaus der Qualitätsanalyse wurden in den Jahren 2008 und 2009 jeweils weitere 25 Stellen auf Abordnungsbasis den Dezernaten 4 Q zur Verfügung gestellt.

Im Rahmen eines „Gesetzes zur Straffung der Behördenstruktur“³⁹ wurde Ende 2006 mit Wirkung zum 1.1.2007 das bis dahin in Soest bestehende Landesinstitut für Schule aufgelöst. Einige der dem Landesinstitut übertragenen Aufgaben wurden an die BR Arnsberg und Düsseldorf übergeben, alle anderen Aufgaben wurden unmittelbar in das MSW integriert. Hierzu gehörten insbesondere konzeptionelle Zu-, Entwicklungs-, und Umsetzungsarbeiten im Bereich der Sicherung und Entwicklung von Schul- und Unterrichtsqualität auf der Grundlage der fachlichen und bildungspolitischen Vorgaben des Ministeriums.

Eine weitere Änderung bezogen auf die Schulaufsicht ergab sich durch das Gesetz zur Änderung des Personalvertretungsrechts und schulrechtlicher Vorschriften⁴⁰ vom 9.10.2007. Danach wurde die zuvor von den

Einführung der Qualitätsanalyse und der Dezernate 4Q zum Schuljahr 2006/07

Auflösung des Landesinstituts in Soest

„Hochzonung“ der Schulaufsicht für Hauptschulen und Teile der Förderschulen

³⁹ GV. NRW Nr. 38 vom 29.12.2006

⁴⁰ GV. NRW 2007, S. 394

Schulverwaltung wahrgenommene Dienstaufsicht über die Hauptschulen und die meisten Förderschulen ab dem 1.8.2008 auf die BR verlagert; die Fachaufsicht verblieb bei den Schulverwaltungen. Nach der Gesetzesbegründung verfolgte diese Änderung das Ziel, Synergieeffekte zu nutzen und die Rechtsanwendung zu vereinheitlichen⁴¹. Die „Hochkonzentration“ der Dienstaufsicht über die Hauptschulen und die meisten Förderschulen verursacht seither erheblichen Abstimmungsbedarf zwischen den Schulaufsichtsebenen und birgt erhebliches Konfliktpotential.

Eine erneute Novellierung des Schulgesetzes vom 24. Juni 2008 sollte die Ergebnisse des ausgelaufenen Modellvorhabens „Selbstständige Schule“ schrittweise auf alle Schulen übertragen. Damit wurden den Schulleitungen einige Aufgaben des Dienstvorgesetzten übertragen. Die Folge war, dass die Schulen selbst über die Einstellung neuer Lehrkräfte entscheiden konnten. Die Aufgaben der Personalvertretung wurden vom Lehrerrat (§ 69 SchulG) übernommen.

Nach dem Regierungswechsel in Nordrhein-Westfalen nach der Landtagswahl 2010 leitete die neue rot-grüne Landesregierung (Schulministerin Sylvia Löhrmann) mit dem 4. Schulrechtsänderungsgesetz vom 21. Dezember 2010 und dem 5. Schulrechtsänderungsgesetz vom 5. April 2011 die Rückkehr zu einigen Regelungen von 2005 ein (Stichworte: Übergangsverfahren, Kopfnoten, Drittelparität und Schuleinzugsbereich).

Grundlegende Änderungen im Schulwesen des Landes haben sich aus dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Schulstruktur in NRW (6. Schulrechtsänderungsgesetz) vom 25. Oktober 2011⁴² ergeben. Dies hat die Schulstruktur in Nordrhein-Westfalen geändert, allerdings anders als zuvor geplant (Stichwort: Gemeinschaftsschule). Nachdem sich CDU, SPD und Grüne im Schulkonsens vom 19. Juli 2011 auf die Einführung der Sekundarschule verständigt haben, wird diese neue Schulform in den kommenden Jahren wohl weitgehend die Hauptschule und einen Teil der Realschulen ersetzen. Dazu ist auch die Landesverfassung geändert worden.

Auf der Grundlage der Koalitionsvereinbarung 2012 bis 2017 ist die Qualitäts- und Unterstützungsagentur - Landesinstitut für Schule (QUA-LiS NRW) gemäß § 14 Landesorganisationsgesetz (LOG NRW - SGV. NRW. 2005) im Geschäftsbereich des für Schule und Weiterbildung zuständigen Ministeriums mit Wirkung vom 01. Dezember 2013 in Soest errichtet worden.

Das Landesinstitut ist die vom Ministerium beauftragte zentrale Einrichtung für pädagogische Dienstleistungen insbesondere zur Unterstützung der Schulen bei der Wahrnehmung ihres Bildungs- und Erziehungsauftrages. Wesentliche Aufgaben der Qualitätsagentur sind:

**ab Juli 2010 bis Juli 2012
SPD/Grüne Minderheitsregierung**

Schulkonsens von 2011

Gründung einer neuen Qualitätsagentur zum 1.12.2013 in Soest

⁴¹ vgl. LT-Drs. 14/4239 vom 24.4.2007 zum Gesetzesentwurf

⁴² GV. NRW. S. 540

- Entwicklung von Lehrplanentwürfen,
- Entwicklung von Aufgaben für zentrale Prüfungen,
- Erstellung von Handreichungen und Materialien für die Unterrichts- und Schulentwicklung,
- Durchführung und Begleitung von Evaluationen und Modellvorhaben,
- zentrale Maßnahme der Professionalisierung des pädagogischen Leitungs- und Fortbildungspersonals,
- Beobachtung und Analyse schulfachlicher Entwicklungen in Wissenschaft und Forschung,
- übergreifende Qualitätssicherung und Weiterentwicklung im Bereich der Weiterbildung.

Die Qualitätsagentur nimmt ihre Aufgaben in enger Kooperation mit den Schulaufsichtsbehörden wahr und arbeitet mit den Weiterbildungsträgern sowie anderen Einrichtungen aus Lehrerbildung, Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft zusammen. Der Aufbau und Ausbau der Qualitätsagentur und die Aufgabenwahrnehmung durch das Institut erfolgt seit seiner Einrichtung im Jahr 2013, wie im Errichtungserlass aufgeführt, stufenweise im Rahmen bereitgestellter Ressourcen. Im Verlauf des weiteren Aufbaus sollte darauf geachtet werden, die bestehenden Strukturen im Bereich der Lehrerfortbildung der Schulaufsichtsbehörden sinnvoll mit den neuen Möglichkeiten von QUA-Lis zu verbinden.

3.5 Neue Anforderungen an die Schulaufsicht in NRW

In den letzten 10 Jahren hat es im Schulbereich zahlreiche Veränderungen gegeben, die Auswirkungen auf die Anforderungen und Struktur der Schulaufsicht haben und zu einem teilweise erheblichen Aufgabenzuwachs in der Abteilung 4 der BR und den Schulämtern geführt haben. Theoretisch sind es oft keine neuen Aufgaben, wenn man z.B. die Begleitung der Errichtung oder Schließung einer Schule als „Aufgabe“ definiert. Tatsächlich sind die Umfänge solcher „alten“ Aufgaben jedoch stark angestiegen und haben sich auch auf neue Handlungsfelder ausgeweitet.

- Im Rahmen der Gesamtstrategie der KMK zum Bildungsmonitoring haben sich alle Länder seit 2006 verpflichtet mit flächendeckenden zentralen Lernstandserhebungen (Vergleichsarbeiten) in den Jahrgangsstufen 3 und 8 die von den Schülern erworbenen Kompetenzen in mehreren Fächern zu überprüfen. Die von QUALiS erstellte Ergebnisrückmeldung soll den Schulen Impulse zur Unterrichtsentwicklung geben. Die Schulen wiederum sollen der Schulaufsicht über ihre Ergebnisse berichten, damit diese sie gemäß ihrem Auftrag zur Siche-

zentrale Lernstandserhebungen seit 2006 in Jahrgang 3 und 8

rung der Qualität schulischer Arbeit bei den ggf. einzuleitenden Maßnahmen begleiten kann.⁴³ Da die Lernstandserhebungen jährlich stattfinden, stellt die Analyse und Bewertung der Ergebnisse der Schulen eine neue Daueraufgabe dar.

- Analog dem Vorgehen vieler Länder wurde auch in NRW im Schuljahr 2006/07 begonnen, flächendeckend eine externe Schulevaluation („Qualitätsanalyse“) einzuführen. Aufgrund der unzureichenden Personalausstattung ist es allerdings noch nicht gelungen tatsächlich alle öffentlichen Schulen einmal zu evaluieren. Die Mitarbeiter der Qualitätsteams, die in den Dezernaten 4Q der BR arbeiten haben keine schulaufsichtlichen Befugnisse. *„Es gehört nicht zu den Aufgaben der Qualitätsprüfer, die Schulen in konkreter Weise zu beraten. Dies ist vielmehr Aufgabe der zuständigen Schulaufsichtsbehörde.“*⁴⁴ Nach der Qualitätsanalyse sollen Schulen und Schulaufsicht Zielvereinbarungen zur Weiterentwicklung der Schulen abschließen.
- Angelehnt an die Bildungsstandards der KMK für den mittleren Schulabschluss und den Abschluss Berufsbildungsreife hat auch NRW ab 2007 zentrale Prüfungen am Ende der Jahrgangsstufe 10 (und 12/13 zum Abitur) eingeführt. Die Auswertung erfolgt schulscharf durch das MSW bzw. QUALiS. Schulen und Schulaufsicht erhalten zusätzlich einen zusammenfassenden Bericht auf Landesebene, aus dem sich Stärken und Schwächen in den geprüften Fächern und längerfristige Trends ablesen lassen. Zur Sicherung der Vergleichbarkeit der Abschlüsse soll die Schulaufsicht im Dialog mit der Schule auf problematische Ergebnisse reagieren.
- Das Modellvorhaben „Schulversuch Gemeinschaftsschule“ startete im Schuljahr 2011/12. Obwohl es sich landesweit nur um 12 Schulen handelte, entstand vor allem in den Dezernaten 44 aufgrund der neuen pädagogischen Konzeptentwicklung ein hoher Beratungsaufwand.
- 2011 wurde in der Landesverfassung die institutionelle Garantie der Hauptschule aufgegeben. Grund der Entwicklung war der demografische Wandel und das veränderte Schulwahlverhalten der Eltern, die den Bildungsgang ihrer Kinder gerne länger offenhalten möchten und einen höherwertigen Schulabschluss anstreben.
- Durch das 6. Schulrechtsänderungsgesetz von 2011 ist die Schulform Sekundarschule als weitere Schulform neben die bekannten Schulformen des gegliederten Schulsystems und die Gesamtschule getreten. Seit ihrer Einführung zum 1.8.2012 wurden mit dem Beginn des

Beratung und Unterstützung von Schulen nach externer Schulevaluation als neue Aufgabe der Schulaufsicht

Einführung zentraler Prüfungen stellt neue Anforderungen an die Schulaufsicht

Schulversuch Gemeinschaftsschule

Abschaffung der Hauptschulgarantie

Einführung der Sekundarschule als neuer Schulform

⁴³ Runderlass des MSW vom 20.12.2006 (BASS 12-32 Nr. 4)

⁴⁴ Vgl. Verordnung über die Qualitätsanalyse an Schulen in NRW vom 27.4.2007 (GV NRW.S.185)

Schuljahres 2015/16 insgesamt 105 öffentliche Sekundarschulen erreicht.

- Hinzugekommen ist seit dem Schuljahr 2011/12 eine neue Gründungswelle von Gesamtschulen. Zum Teil sind es Neugründungen aufgrund spezifischer lokaler Bedarfe und veränderter Elternwünsche, zum anderen Teil ersetzen sie auslaufende Haupt- und Realschulen .. Seit dem Schuljahr 2011/12 sind bis einschließlich des Schuljahres 2015/16 insgesamt 81 neue Gesamtschulen gegründet worden und haben den Schulbetrieb aufgenommen.
- Bedingt durch das über Jahre veränderte Elternwahlverhalten hin zu einer größeren Nachfrage nach Schulen des längeren gemeinsamen Lernens sind die Anmeldezahlen insbesondere an den Hauptschulen, aber auch an den Realschulen, in den letzten Jahren stark rückläufig (vgl. Kapitel 4). Viele dieser Schulen laufen aus und werden geschlossen oder werden in Sekundarschulen oder Gesamtschulen umgewandelt. Schließungen und Umwandlungsprozesse sind für die dabei beteiligte untere und obere Schulaufsicht aufgrund der komplizierten Personalvorgänge (Versetzungen, Abordnungen und Neueinstellungen) und umfangreichen personalrechtlichen Beteiligungsverfahren mit erheblich mehr Aufwand verbunden als die schulaufsichtliche Betreuung stabiler Systeme. Zumal die Schülerinnen und Schüler und ihre Eltern zu Recht erwarten, dass die Qualität der schulischen Bildung bei auslaufenden Systemen nicht sinkt und die Qualität der Abschlüsse denen an anderen Standorten nicht nachsteht.
- Mit dem Inkrafttreten des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes zum 1. August 2014 haben Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf rechtlich einen Anspruch darauf, an allgemeinen Schulen gemeinsam mit den anderen Kindern unterrichtet zu werden. Dazu muss eine Schule des Gemeinsamen Lernens bestimmt werden, da der Anspruch sonst faktisch nicht umgesetzt werden kann. Die Möglichkeit zum Besuch einer Förderschule besteht daneben weiterhin. Mit der Umsetzung der VN-BRK wird Inklusion nunmehr regelhaft auch an allgemeinen Schulen in stärkerem Umfang als zuvor praktiziert. Damit werden in der Schulaufsicht gegenüber allen Schulformen sonderpädagogische Fachkenntnisse erforderlich. Das MSW hat darauf u.a. mit der Schaffung von 100 Stellen für „Inklusionsfachberater (IFA's)“ reagiert, die ergänzend zu den bereits seit 2011 geschaffenen 53 Stellen „Inklusionskoordinatoren (IKO's)“ hinzukommen, die den bedarfsgerechten Ausbau der Standorte von Schulen, an denen Gemeinsames Lernen eingerichtet ist, begleiten sowie die Übergangsprozesse unterstützen sollen. Diese Stellen sind daher vor allem der unteren Schulaufsicht in den Schulämtern zugeordnet (vgl. dazu auch Kapitel 5.5).

Errichtung neuer Gesamtschulen

Verstärktes Auslaufen von Hauptschulen und Realschulen

Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-BRK

- Die Mindestgrößen von Förderschulen waren in einer Verordnung von 1978 geregelt, die den aktuellen Erfordernissen der geltenden Gesetzgebung nicht mehr entsprach. Zugleich hatte der Landesrechnungshof im April 2013 Kritik an zu vielen, kleinen Förderschulen (insbesondere mit dem Förderschwerpunkt Lernen) bemängelt (vgl. LRH 2013). Mit der am 16.10.2013 neu erlassenen Verordnung über die Mindestgrößen der Förderschulen wurden Festlegungen getroffen, die gegenüber den tatsächlichen Verhältnissen zu wesentlichen Veränderungen der Förderlandschaft führen werden. Für die Schulaufsicht sind vor allem zur Umsetzung der in zahlreichen Fällen erforderlichen Reorganisation der Förderschullandschaft (z.B. durch Zusammenlegungen, Verbundlösungen, Schließungen) zeitintensive Beratungen mit den Schulträgern und weiteren Betroffenen notwendig.
- In NRW sind im Zuge der Eigenverantwortlichkeit der Schulen Regionale Bildungsnetzwerke eingeführt worden, um schulindividuelle und regionale Belange angemessener für eine erfolgreiche und zukunftsfähige Schulentwicklung berücksichtigen zu können. Dazu sollen auch die bereits vorhandenen Kooperations- und Vernetzungsstrukturen auf der kommunalen Ebene mit allen Bildungsakteuren systematisch ausgebaut werden, um den Informationsaustausch, die Planung und Abstimmung zwischen den Bildungsbereichen und den damit verbundenen Aufgaben zu intensivieren und zu verbessern. Mit der Gründung von Lenkungskreisen und der Schaffung der Regionalen Bildungsbüros sind der unteren und oberen Schulaufsicht neue Aufgaben zugewiesen worden (vgl. dazu auch Kapitel 5.7).
- Seit Mitte 2012 werden die bis zu diesem Zeitpunkt vorhandenen 30 „Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien in „Kommunale Integrationszentren“ umgewandelt. Personell unterstützt vom Land kann jeder Kreis und jede kreisfreie Stadt ein KI beantragen und einrichten. Derzeit existieren bereits 52 von 53 möglichen KIs. Die Arbeit der KIs richtet sich sowohl an städtische Ämter und Dienststellen, aber auch an Schulen und andere Bildungseinrichtungen. Sie sind eine große strukturelle Unterstützung bei der seit einigen Jahren erheblich ausgeweiteten Aufgabe, zugewanderte Kinder und Jugendliche durch Bildung zu integrieren, arbeiten aber auch mit der Schulaufsicht z.B. im Bereich der Lehrerfortbildung zusammen um interkulturelle Schul- und Unterrichtsentwicklung und durchgängige Sprachbildung zu ermöglichen⁴⁵.

Regionale Bildungsnetzwerke (RBN)

Kommunale Integrationszentren (KI), Beschulung geflüchteter Kinder und Jugendlicher

⁴⁵ Gem.RdErl. d.Mais und des MIK v. 25.06.2012 (Abl. NRW. S.375)).

4 Demografische Entwicklung und Schulstrukturprognosen in NRW

4.1 Demografische Entwicklung und Schülerzahlprognosen

Gegenwärtig verlässliche Aussagen zur demografischen Entwicklung eines Landes zu machen, ist besonders schwierig, weil zu dem ohnehin komplexen Faktorengefüge für derartige Prognosen noch die gestiegene Zuwanderung nach Deutschland hinzukommt, die mengenmäßig kaum verlässlich hochgerechnet werden kann. Es wird daher bei den weiteren Aussagen auf Dokumente zurückgegriffen, die in den globalen Trends belastbar erscheinen. In der „*Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen NRW 2014 bis 2040/2060*“ (vgl. Statistische Analysen und Studien NRW 2015) wird davon ausgegangen, dass es in NRW bis 2025 zu einem leichten Anstieg der Einwohnerzahl um 0,9 % kommen wird (abs. ca. 165.500 Personen). Danach wird ein Bevölkerungsrückgang prognostiziert, der bis zum Ende des Berechnungshorizontes 2060 anhält. Insgesamt wird von 2014 bis 2060 mit einem Bevölkerungsrückgang von 6,0 % gerechnet. Neben dem Rückgang der Einwohnerzahl zeigen die Ergebnisse der Vorausberechnung die zu erwartenden Veränderungen der Bevölkerungsstruktur auf. Dabei ist festzustellen, dass der prognostizierte Rückgang der Bevölkerung nicht in allen Altersjahrgängen stattfindet. Im hohen Maße sind hiervon die jüngeren Altersjahrgänge betroffen, bei denen der Rückgang bereits eingesetzt hat und sich auch in Zukunft weiter fortsetzen wird. Für die künftige Schullandschaft ist dabei vor allem die Altersgruppe der unter 19jährigen relevant.

Die stärkste prozentuale Abnahme bis 2040 ist hinsichtlich der zentralen Altersgruppen der Bevölkerung im Alter von unter 19 Jahren bei den 16- bis unter 19-Jährigen um ca. 14 %. Die Altersgruppe der 10-bis unter 16-Jährigen – sie umfasst den größten Bevölkerungsanteil bei den unter 19-Jährigen – verliert absolut bis 2040 die meisten Einwohner: Sie umfasst im Jahr 2014 noch 1.035.300 Personen und wird bis zum Jahr 2060 auf rund 824.100 Personen zurückgehen. Das entspricht einem Rückgang um ca. 20 % gegenüber 2014. Da die Prognosesicherheit in einem Zeitraum bis zum Jahr 2060 durchaus eingeschränkt ist, wird im Folgenden bei den regionalen Trends nur auf die etwas belastbareren Zahlen bis 2040 Bezug genommen.

Da sich die demografischen Veränderungen in der Schulbevölkerung sehr unterschiedlich im Land ausprägen, kommt es u.a. zu schrumpfenden Kreisen und steigenden Schülerzahlen in kreisfreien Städten. Dabei ist die Altersgruppe der 10-16 besonders relevant, da für sie in der Sekundarstufe I ein sehr differenziert strukturiertes Schulformenangebot besteht, das sich in schrumpfenden Regionen nicht aufrechterhalten lassen wird. In

starker Rückgang bei den 10 bis unter 16-Jährigen zu erwarten

Schrumpfung und Zuwachs finden gleichzeitig statt

dem Maße, wie der hier prognostizierte Schülerrückgang die Sekundarstufe I erreicht, werden zur Aufrechterhaltung eines alle Bildungsgänge umfassenden Angebots die Strukturen überarbeitet werden müssen.

Tabelle 13: Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung nach Altersgruppen zwischen 2014 und 2040

Verwaltungsbezirk	Jahresabschnitte			Diff. 10 – 16 in %
	3 – 6	6 – 10	10 – 16	
	<i>in 1.000</i>			<i>Höchste Verluste</i>
Hochsauerlandkreis	4,3	6,4	10,9	-35,5
Kreis Höxter	2,4	3,6	6,1	-35,1
Kreis Olpe	2,6	3,7	6,3	-30,0
Kreis Borken	7,9	11,2	18,2	-29,7
Märkischer Kreis	7,7	11,2	18,5	-28,0
Oberbergischer Kreis	5,4	7,8	12,9	-27,5
Kreis Coesfeld	4,5	6,6	11,4	-24,0
Kreis Warendorf	6,0	8,8	14,5	-23,3
Kreis Soest	6,0	8,7	14,6	-23,3
Kreis Minden-Lübbecke	6,3	9,1	15,3	-23,1
	<i>in 1000</i>			<i>Gewinne oder geringste Verluste</i>
Rhein-Kreis Neuss	11,4	16,4	26,6	-0,4
Wuppertal	8,6	12,0	19,1	-0,5
Rhein-Erft-Kreis	12,2	17,4	28,0	0,7
Dortmund	14,4	20,3	32,7	5,8
Essen	14,4	19,9	31,7	9,3
Leverkusen	4,4	6,2	10,0	9,9
Bonn	9,5	12,7	19,3	12,9
Münster	8,7	11,8	17,9	21,8
Köln	32,2	43,1	65,8	28,0
Düsseldorf	18,6	24,8	37,5	33,0
NRW 2040	411,2	582,4	941,5	14,0
NRW 2060	390,7	535,3	824,1	26,1

Jeweils 10 Verwaltungsbezirke nach höchstem/geringsten Einbußen, Quelle: Statistische Analysen und Studien NRW 2015: S. 31ff., eigene Berechnungen

Die Tabelle zeigt, dass es in 10 Landkreisen zu erheblichen Einbußen der potenziellen Sekundarstufe I Schülerschaft von 23-35 % kommen wird, während nur in den großen kreisfreien Städten wie Dortmund, Essen, Leverkusen, Bonn, Münster, Köln und Düsseldorf Schülerzuwächse zwischen 6 und 33 % für die Sekundarstufe I prognostiziert werden. Dies

wird auch Auswirkungen auf die staatlichen Schulämter haben, von denen vor allem die durch Schrumpfung betroffenen Grundschulen, Haupt- und Förderschulen beaufsichtigt werden. Sollte dort der dem Schülerrückgang folgende Stellenrückgang bei den Lehrkräften auch auf die Zahl der Schulräte durchschlagen, würde die Zahl der sehr kleinen Schulämter mit bis zu drei Schulräten in den nächsten Jahren deutlich zunehmen.

Um einen Eindruck von der bereits eingetretenen Dynamik zu erhalten ist es sinnvoll sich retrospektiv die letzten 15 Jahre anzusehen. Bezogen auf die Schülerzahlen im öffentlichen und privaten Bereich (ohne Weiterbildungskollegs) hat die Schülerzahl von 2,84 Mio. Schülern im Schuljahr 2000/01 im Schuljahr 2015/16 auf 2,49 Mio. abgenommen. Das ist ein Rückgang um rund 344.000 (-12 %) Schülerinnen und Schüler. Dieser Schülerrückgang verteilt sich jedoch sehr unterschiedlich auf die Primarstufe, Sekundarstufe I und Sekundarstufe II (vgl. Statistik-Telegramm 2015/16).

Tabelle 14: Schülerzahlen in öffentlichen und privaten Schulen von NRW

	Primarstufe	Sekundarstufe I	Sekundarstufe II	insgesamt	Differenz
2000/01	862 632	1 233 763	739 499	2 835 894	
2005/06	796 742	1 271 530	804 350	2 872 622	36 728
2010/11	703 441	1 101 646	919 252	2 724 339	- 111.555
2015/16	653 380	1 007 109	831 215	2 491 704	- 344 190
2000/01	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
2005/06	92,4%	103,1%	108,7%	101,3%	
2010/11	81,5%	89,3%	124,3%	97,1%	
2015/16	75,7%	81,6%	112,4%	87,9%	
Differenz	-24,3%	-18,4%	12,4%	-12,1%	

Quelle: Statistik-TELEGRAMM 2015/16–Zeitreihen S.20 ff., ohne Weiterbildungskolleg

Steigenden Schülerzahlen in der Sekundarstufe II gegenüber dem Basisjahr 2000/01 stehen stark sinkende Schülerzahlen in der Primarstufe und der Sekundarstufe I gegenüber. Völlig außer Betracht sind bei den Prognosen die ab dem Jahr 2015 zugewanderten Flüchtlingskinder und –jugendlichen. Schätzungen des MSW gehen im Jahr 2015 von zusätzlich 50.000 Schülerinnen und Schülern aus, die vorläufig mit Unterrichtsangeboten zu versorgen sind. Bei der weiteren Planung ist bezogen auf diese Personengruppe völlig unklar, wie viele dauerhaft einen Aufenthaltstitel erhalten werden (Schätzungen gehen von 60-80 % aus) und wie viele Personen in den Jahren 2016ff. noch zuwandern werden. In der Tendenz kann davon ausgegangen werden, dass diese Kinder und Jugendlichen die

Zugewanderte Kinder und Jugendliche werden die Trends nicht umkehren

demografische Spreizung im Land noch verstärken werden, da sie eher in den Großstädten zu unterrichten sein werden und weniger im Hochsauerland oder anderen strukturschwachen Regionen. Der Blick auf die absoluten Zahlen der Schüler in den Jahrgangsstufen 1-10 mit mehr als 1,66 Mio. macht aber deutlich, dass 50.000 zusätzliche zugewanderte Kinder und Jugendliche die großen Trends nicht aufhalten werden.

Die kommenden Jahre werden dazu führen, dass die Aufsichtsbereiche (Schulzahlen, Lehrerzahlen) eines großen Teils der 53 staatlichen Schulämter schrumpfen werden. Dies wird den Druck auf kreisübergreifende Arbeitsteilungen erhöhen.

4.2 Entwicklung der Schulstrukturen - Schulentwicklungsplanung

Bei der Frage, wie sich rückläufige Schülerzahlen auf die Schulstruktur eines Landes auswirken, ist zu beachten, dass eine Fortschreibung der vorhandenen Schulstruktur allein unter demografischen Gesichtspunkten nicht sinnvoll ist, wenn sich gleichzeitig andere Aspekte verändern, die auf die Nachfrage nach vorhandenen Schulformen Einfluss nehmen. Dies können Faktoren sein wie z.B. ein steigender Anteil von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf, steigende Anteile von Schülern in vollzeitschulischen Bildungsgängen oder Veränderungen der Wiederholungsquoten.

Ist das zu betrachtende Schulsystem jedoch noch zusätzlich einem grundlegenden Strukturwandel unterworfen, stehen die Schulträger vor dem großen Problem, den künftigen Bedarf an Schulformen rechtzeitig zu erkennen und darauf zu reagieren. Insbesondere drei strukturelle Veränderungen haben in NRW in den letzten 5 Jahren erhebliche Auswirkungen auf die Zahl und Verteilung der Schüler nach Schulformen geführt. Die Verkürzung des gymnasialen Bildungsgangs von 13 auf 12 Jahre an den Gymnasien, der Inklusionsprozess und die Folgen des Schulkonsenses von 2011, der seinerseits auch eine Reaktion auf verändertes Wahlverhalten der Elternschaft darstellte.

Tabelle 15 zeigt im Jahr 2000 eine große Stabilität des Schulsystems, von ca. 6.000 bestehenden öffentlichen Schulen sind lediglich 37 auslaufend. Völlig anders dagegen die Situation im Jahr 2015/16. Aufgrund der demografischen Veränderungen seit 2000 ist zum einen die Zahl der öffentlichen Schulen (ohne Weiterbildung und Berufskolleg) auf ca. 5.145 deutlich gesunken, zum anderen befindet sich das Gesamtsystem in einem länger anhaltenden Umbauprozess. Von den bestehenden ca. 5.145 Schulen sind bereits 522 im Auslaufen, d.h. in einigen Jahren werden lediglich ca. 4.600 Schulen bestehen bleiben. Diese Entwicklungen haben vor allem in der Sekundarstufe I zu erheblichen Veränderungen in der Schulstruktur geführt, die in den kommenden Jahren anhalten werden.

Strukturelle Veränderungen haben Auswirkungen auf die Schulformen

Während die untere Schulaufsicht immer stärker damit beschäftigt ist die auslaufenden Haupt- und Förderschulen zu betreuen um einen geordneten und fachlich gleichwertigen Schulbetrieb auch beim Auslaufen zu gewährleisten, ist die obere Schulaufsicht u.a. damit beschäftigt, die dienstrechtlichen Angelegenheiten für diese Schulformen auszuüben und gleichzeitig den Aufbau neuer Sekundar- und Gesamtschulen zu organisieren und fachlich zu begleiten.

Tabelle 15: Entwicklung der Zahl der öffentlichen Schulen in NRW

	Schuljahr 2000/2001		Schuljahr 2015/16	
	Zahl der Schulen	davon auslaufend	Zahl der Schulen	davon auslaufend
Grundschule	3.445	11	2.786	33
Volksschule	1	-		
Hauptschule	737	7	448	260
Realschule	493	1	499	166
Gymnasium	522	5	511	2
PRIMUS-Schule	-	-	5	
Sekundarschule	-	-	105	
Gemeinschaftsschule	-	-	10	
Gesamtschule	202	-	287	2
Förderschule	642	13	494	59
Summe	6.042	37	5.145	522

ohne Weiterbildungs- und Berufskollegs, als auslaufend wird eine Schule bezeichnet, wenn sie keine Schüler in einer Eingangsklasse hat, Quelle: Amtliche Schuldaten NRW, Statistik-Telegramm 2015/16, Übersicht Nr. 390

Durch die Verringerung der Zahl der Grundschulen vom Jahr 2000 (3.445 Grundschulen) bis zum Jahr 2015 auf nur noch 2.786 Schulen (Schließung von 659 Grundschulen) sind Anpassungen im schulfachlichen Personalbestand der unteren Schulaufsicht vorgenommen worden. Auch die Verringerung der Zahl der Hauptschulen in diesem Zeitraum von 737 auf nur noch 448 Schulen (von denen auch noch 260 auslaufend sind) hat zu einer weiteren Schrumpfung des Personalbestandes beigetragen. Während im Jahr 2000 noch 206 Stellen für Schulräte in den Schulämtern zur Verfügung standen, sind seit dem Jahr 2009 nur noch 174 Stellen besetzbar, das entspricht einer Reduktion von 15 %. Die dem gegenüber stehende Ausweitung der Zahl der allgemeinbildenden weiterführenden Schulen der Sekundarstufe I ist für die Personalausstattung der unteren Schulaufsicht unerheblich, da diese Schulen in die Zuständigkeit der oberen Schulaufsicht fallen.

Die Aufgaben der Schulaufsicht sind vom Umfang weniger durch die absoluten Schülerzahlen bestimmt, als vielmehr durch die Zahl der Schulen bzw. die Zahl der Lehrkräfte. Dabei ist festzustellen, dass die Zahl der in öffentlichen Schulen beschäftigten Lehrkräfte von 2010 bis 2015 um ca. 5.000 Personen auf jetzt 176.593 gesunken ist, die Zahl der personalwirtschaftlich zu bearbeitenden Fälle aber erheblich gestiegen ist, da einem

Schulschließungen haben auch zu Personalabbau in der unteren Schulaufsicht geführt

starken Rückgang der Beschäftigten in Haupt- und Realschulen ein erheblicher Aufwuchs in Gesamt- und Sekundarschulen gegenübersteht. Im Bereich der Förderschulen besteht das besondere Problem, dass die Schulträger nur sehr zögerlich die erforderlichen Beschlüsse gefasst haben, um gemäß der Mindestgrößenverordnung einen gesicherten Schulbetrieb nachzuweisen. Etliche Schulträger haben bei der BR um Fristverlängerung gebeten, weil sie gehofft hatten, den zu kleinen Schulstandort doch noch durch ein verändertes Elternwahlverhalten halten zu können. Da diese Fristen zum Ende des Schuljahres 2015/16 auslaufen, wird es in den kommenden Jahren viele weitere Förderschulen geben, die auslaufen oder zusammgelegt werden. Damit steigt auch die Zahl der Sonderpädagogen, die aus diesen Schulen an andere Schulen des Gemeinsamen Lernens abgeordnet oder versetzt werden müssen. In Verbindung mit schulformbezogenen Personalvertretungen, die bei Wechseln zwischen den Schulformen zu beteiligen sind, entsteht dadurch auch künftig ein dauerhafter Arbeitsanfall für die Fach- und Dienstaufsicht in der unteren und oberen Schulaufsichtsbehörde.

Auf der Suche nach Lösungen für eine im Jahr 2010 bildungspolitisch zugespitzte Situation zwischen Regierung und Opposition wurde im September 2010 eine nordrhein-westfälische Bildungskonferenz einberufen, in der sich Vertreter aus 50 Organisationen und Verbänden mehrheitlich darauf verständigten, Vorschläge für eine Beendigung jahrzehntelanger Streitigkeiten über die „richtige“ Schulstruktur zu unterbreiten. Aus diesen Empfehlungen wurde am 19. Juli 2011 von CDU, SPD und B90/Die Grünen der Schulpolitische Konsens für NRW formuliert. Mit dieser Vereinbarung, die durch das 6. Schulrechtsänderungsgesetz umgesetzt wurde und bis 2023 gültig sein soll, wurde die *Ermöglichung* als Grundprinzip der Schulstrukturentwicklung vorgegeben. Alle Schulträger konnten sich nun aus dem größer gewordenen Angebot an Regelschulformen bedienen und im Rahmen von bestimmten Bedingungen (z.B. Mindestschülerzahl nachweis, keine Gefährdung gleichartiger auswärtiger Schulen) die eigene Bildungslandschaft frei gestalten. Dies kann durchaus als Referenz an die Planungskompetenz der Städte und Gemeinden verstanden werden, ist aber nicht unproblematisch, weil auf diese Weise konflikthafte Entscheidungen auf die Ebene der Schulträger verlagert werden. Das Land hingegen steht nicht mehr primär im Fokus der schulpolitischen Verantwortung für das, was auf kommunaler Ebene geschieht.

Das Zusammenspiel von Demografie und Schulwahlverhalten erhöht den Druck auf die kommunalen Schulträger, ihr Schulformangebot bei sinkenden Schülerzahlen bedarfsgerecht zu gestalten. So gibt es in einer wachsenden Zahl von Gemeinden keine Hauptschulen mehr, ohne dass eine alternative wohnortnahe Beschulung leistungsschwächerer Kinder möglich ist. Für leistungsschwächere Schüler kann die Realschule ihrem Selbstverständnis nach nicht der passende Bildungsgang sein, für die Realschule

Ermöglichung als Grundprinzip der Schulstrukturentwicklung

ergeben sich damit aus der Aufnahmeverpflichtung erhebliche neue Herausforderungen für ihre pädagogische Praxis. Um in dieser Situation ein Angebot zu schaffen wurde mit einer erneuten Gesetzesänderung der §132 c SchulG NRW eingeführt, der es unter bestimmten Bedingungen ermöglicht, an der Realschule den Bildungsgang der Hauptschule zu führen.

Die vom Landtag mit den Formulierungen des § 80 SchulG NRW intendierte interkommunale Zusammenarbeit bei der Errichtung und Fortführung von Schulen führt immer häufiger zu Konflikten innerhalb der kreisangehörigen Schulträger, aber auch zu kreisübergreifenden Problemen. Dies insbesondere dann, wenn die beabsichtigte Gründung einer Sekundarschule oder Gesamtschule vermeintlich oder tatsächlich eine benachbarte Haupt- oder Realschule in ihrem Bestand gefährdet. Dem könnte mit einer Modifikation der strengen und unflexiblen Mindestgrößenregelung für Sekundar- und Gesamtschulen begegnet werden und mit einer neuen Festlegung zur Frage des anzuerkennenden Bedarfs. Gleichzeitig sollte geprüft werden, ob die Vorzugsbehandlung bestehender Schulen bei sehr geringen verbleibenden Schülerzahlen noch zu verantworten ist.

Anders als in vielen anderen Ländern liegt die Planungszuständigkeit für das gesamte allgemeinbildende Schulwesen in NRW bei den Kommunen. Damit stellte sich die Fragen, wie Interessenkonflikte benachbarter Schulträger vor allem bei der Errichtung neuer Schulangebote vermieden oder gelöst werden können. Die regionale, d. h. interkommunale Schulentwicklungsplanung gewinnt künftig immer mehr Bedeutung und in diesem Zusammenhang auch die aktive Gestaltung der Forderung, dass Schulaufsichtsbehörden und Schulträger eng zusammenarbeiten sollen (§ 88 Abs. 4 SchulG NRW). Besonders gefordert ist dabei die obere Schulaufsicht, da sie nach § 80 Abs.1 SchulG NRW den expliziten Auftrag hat, die Schulträger bei der Schulentwicklungsplanung (SEP) zu beraten. NRW hat nicht wie in anderen Ländern den Landkreisen und kreisfreien Städten die Aufgabe der Schulentwicklungsplanung als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe übertragen, sondern setzt sehr stark auf einen interkommunalen Interessensausgleich bei der Schulentwicklungsplanung. Die obere Schulaufsicht kann ihre im Gesetz vorgesehene Moderationsaufgabe bei streitigen Fällen (§ 80 Abs. 2 SchulG NRW), die häufig schulformübergreifend betrachtet werden müssen, nur dann wirksam erfüllen, wenn sie über gute regionale und schulformübergreifende Kenntnisse verfügt.

Im Rahmen der schriftlichen Befragung wurden untere und obere Schulaufsicht gebeten zu folgenden Aussagen Stellung zu nehmen: „Ich arbeite bei der regionalen Schulentwicklungsplanung intensiv mit dem Schulträger zusammen.“ und „Ich habe genügend Zeit, um mich mit meinen Kollegen bei der regionalen Schulentwicklung abzustimmen“

Die interkommunale Zusammenarbeit bei der Schulentwicklungsplanung führt immer häufiger zu Konflikten

Während die obere Schulaufsicht (Dez. 41-44) mit nur 43 % zur Einschätzung kommt, dass sie mit den Schulträgern intensiv bei der SEP zusammenarbeitet, halten 85 % der unteren Schulaufsicht diese Aussage für zutreffend, was aufgrund der Ortsnähe auch plausibel erscheint. Andererseits sind die problematischen Abstimmungsprozesse häufig im Bereich der Schulformen der Sekundarstufe I angesiedelt, für die die obere Schulaufsicht in besonderer Weise zuständig ist. Bezüglich der dafür erforderlichen Abstimmungen geben 67 % der Befragten der oberen und der unteren Schulaufsicht bekannt, dass ihnen für die Abstimmung mit den Kollegen die Zeit fehlt.

In Verbindung mit den in zahlreichen Gesprächen gewonnenen Informationen, kann festgestellt werden, dass die Aufgabe einer qualifizierten Beratung der Schulträger bei der SEP eine immer stärkere Bedeutung gewinnen wird, weil die Strategie der Ermöglichung eines breiten Schulformangebots immer öfter an demografische Grenzen stoßen wird und die Konflikte zwischen Kommunen um den Erhalt oder die Gründung von Schulen zunehmen werden. Auf der anderen Seite ist die Trennung der Schulaufsicht in untere und obere Aufsichtsbehörden mit unterschiedlichen Zuständigkeiten bei gleichzeitiger schulformspezifischer Spezialisierung gerade nicht geeignet die gesamte Region in den Blick zu nehmen und eine vorausschauende Planung und Beratung für ein inklusives und alle Bildungsgänge sicherndes Schulangebot zu gewährleisten.

Untere und obere Schulaufsicht finden kaum Zeit sich über regionale SEP abzustimmen

Schulentwicklungsplanung muss regional und schulformübergreifend verankert werden

5 Bestandsaufnahme der Schulaufsicht in NRW

Im Folgenden werden zentrale Befunde unserer empirischen Erhebungen in der Schulaufsicht in NRW präsentiert. Ausgehend von einer allgemeinen Bewertung der bisherigen Aufgabenwahrnehmung werden weitere wichtige Aspekte wie die Vorstellungen der Mitarbeiter zur Weiterentwicklung der Schulaufsicht, Erkenntnisse zu Aufgabenverdichtungen und Qualifikationsanforderungen, Kommunikations- und Steuerungsprozesse, der Sicherung der Schulaufsicht bei sonderpädagogischer Förderung, dem Selbstkonzept der Schulaufsicht sowie den kommunalen Unterstützungssystemen vorgestellt.

5.1 Allgemeine Bewertung der bisherigen Aufgabenwahrnehmung

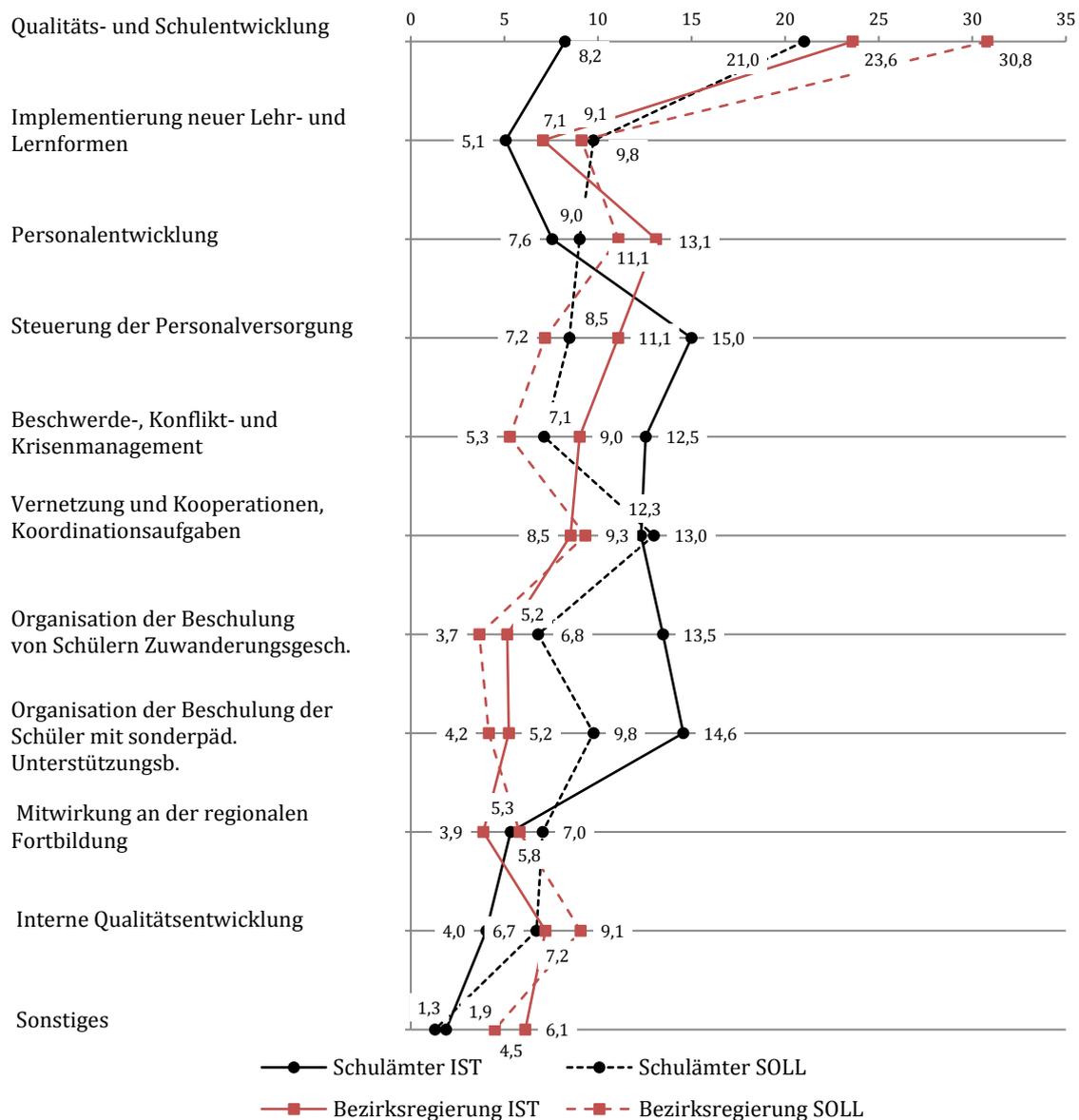
Wir haben in der schriftlichen Umfrage die Mitarbeiter der Schulaufsicht danach gefragt, wie viel Prozent ihrer Zeit sie geschätzt für bestimmte Tätigkeiten aufwenden (Ist) und wie viel Prozent ihrer Zeit sie gerne in den Aufgabenfeldern aufwenden würden (Soll) (vgl. Abbildung 1)⁴⁶.

erhebliches Auseinanderfallen der wünschenswerten und tatsächlichen Tätigkeit

Es zeigt sich ein nicht unerhebliches Auseinanderfallen der wünschenswerten mit der tatsächlichen Aufgabenwahrnehmung. Die größte Diskrepanz gibt es im Bereich der Qualitäts- und Schulentwicklung (z.B. Beratung der Schulen bei Schulprogrammen, Umgang mit Qualitätsanalysen und Lernstandsergebnissen). In der unteren Schulaufsicht kann man nur 8 % der Arbeitstätigkeit in diesen Bereich stecken, obwohl er aus der Sicht der Schüräte mit einem Anteil von 20 % der wichtigste sein sollte. In der oberen Schulaufsicht gibt es mit einem Anteil von 24 % einen deutlichen höheren Zeiteinsatz in diesem Bereich, aber auch hier sind die Befragten der Meinung, dass man eigentlich 31 % der Zeit investieren müsste. Auf beiden Ebenen wird eindeutig beklagt, dass wichtige Kernaufgaben der Schulaufsicht nur unzureichend wahrgenommen werden können.

⁴⁶ Die Festlegung der in der Befragung zugrunde gelegten zehn Handlungsfelder erfolgte auf der Basis eines Kernaufgabenmodells der Schulaufsicht, das im Kapitel 7.1. inhaltlich begründet wird.

Abbildung 1: Aufgabenwahrnehmung im Soll/Ist-Vergleich



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

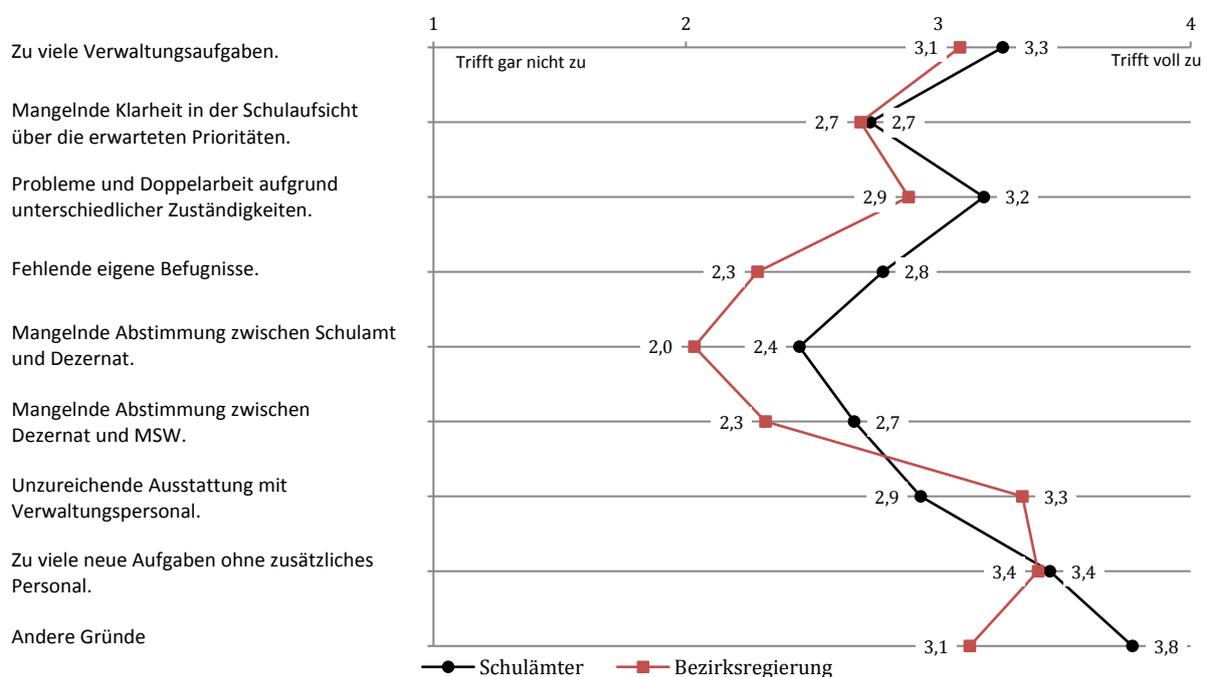
Stattdessen müssen sowohl in der unteren wie auch in der oberen Schulaufsicht deutlich mehr Zeitressourcen - als eigentlich für notwendig erachtet - in die Steuerung der Personalversorgung, in das Beschwerde-, Konflikt und Krisenmanagement sowie in die Organisation der Beschulung von Schülern mit Zuwanderungsgeschichte und mit sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfen gesteckt werden. Während die obere Schulaufsicht lediglich in einem Handlungsfeld (Qualitäts- und Schulentwicklung) eine Soll-Ist Differenz von mehr als 5 % angibt, trifft dies aus Sicht der unteren Schulaufsicht in vier Handlungsfeldern zu. Die Unzufriedenheit mit der aktuellen Aufgabenwahrnehmung in der unteren Schulaufsicht ist damit erheblich größer als in der oberen Schulaufsicht.

wichtige Aufgaben der Schulaufsicht werden aus der Sicht der Befragten nur unzureichend wahrgenommen

Unzureichende Ausstattung der schulfachlichen Dezer-nate mit Verwaltungspersonal

Zudem ist explizit nach den Gründen für das Auseinanderfallen von wünschenswerter und tatsächlicher Aufgabenwahrnehmung gefragt worden (vgl. Abbildung 2). Dabei wird vor allem auf zu wenig Personal angesichts vieler neuer Aufgaben, auf Probleme und Doppelarbeiten aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten und auf zu viel Verwaltungstätigkeit hingewiesen. Die Zustimmung zu diesen Items („trifft voll zu“ und „trifft überwiegend zu“) liegt in der unteren Schulaufsicht jeweils über 80 %, in der oberen Schulaufsicht auch noch jeweils zwischen 65 % und 80 %. Die Einschätzung einer mangelnden Klarheit in der Schulaufsicht über die zu erwartenden Prioritäten erreicht mit 60 % in der gesamten Schulaufsicht ebenfalls noch hohe Zustimmungswerte.

Abbildung 2: Gründe für das Auseinanderfallen von wünschenswerter und tatsächlicher Aufgabenwahrnehmung



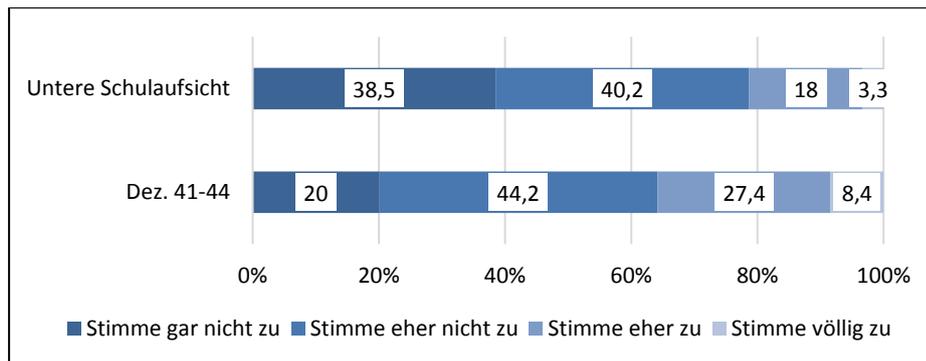
Quelle: Eigene Erhebung; N (SchuÄ) = 132-134, N (BR) = 131-135, Mittelwerte

Im Rahmen der schriftlichen Befragung wurde zum Handlungsfeld der Qualitäts- und Schulentwicklung erhoben, welche Rolle die neuen Instrumente der Qualitätssicherung (Vergleichsarbeiten/Prüfungsergebnisse/Schulberichte der Qualitätsanalyse) im Alltagshandeln der Schulaufsicht spielen. Gefragt, ob die Ergebnisse eine wichtige Informationsquelle sind und eine Grundlage für nachfolgende Diskussionen mit der Schulleitung bilden, stimmten 50 – 70 % der Mitarbeiter der unteren Schulaufsicht und der Dezernate 41-44 dieser Aussage zu, wenn es um Vergleichsarbeiten und Prüfungsergebnisse geht. Bezüglich der Schulberichte der Qualitätsanalyse steigt die Zustimmungswerte auf 75 bis 100 % an.

Die Nützlichkeit der datengestützten Schulrückmeldungen besteht für die Schulaufsicht nicht nur darin, die einzelne Schule in den Blick zu nehmen,

sondern auch im Dialog mit den Kollegen im Schulamt oder im Dezernat über die Ergebnisse der Schulen einer Region. Schulen mit besonders schwachen Ergebnissen könnten so im (nicht-öffentlichen) Vergleich identifiziert werden, gezielte Unterstützungsleistungen für diese Schulen hätten möglicherweise Priorität. Tatsächlich findet innerhalb der Schulaufsicht jedoch kaum ein Austausch über die Ergebnisse aus Lernstandsmessungen statt.

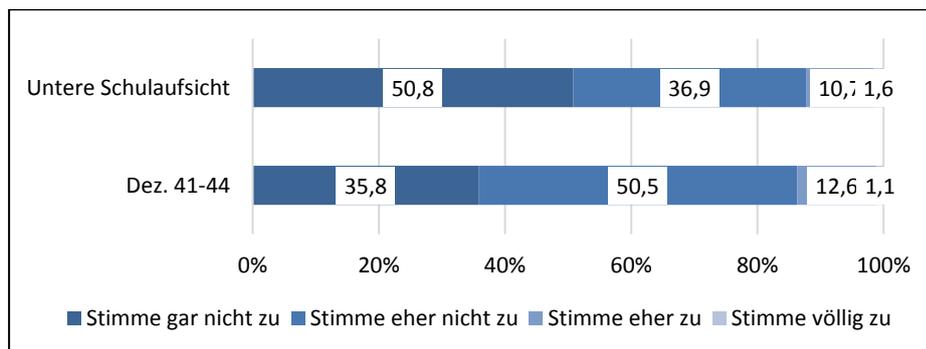
Abbildung 3: Austausch über die Ergebnisse von Lernstandsmessungen



Item: Über die Ergebnisse der Schulen zu VERA 3/Lernstand 8 setze ich mich regelmäßig mit meinen Kolleginnen und Kollegen im Schulamt/Dezernat auseinander. Quelle: Eigene Erhebung; N (SchuÄ) = 132-134, N (41-44) = 97, Angaben in %

Während in der unteren Schulaufsicht nur 21 % angeben Lernstandsergebnisse mit Kollegen regelmäßig zu besprechen, steigt dieser Anteil in den Dezernaten 41-44 auf 36 % an. Eine schulamtsübergreifende oder dezernatsübergreifende Diskussion findet jedoch kaum statt. Lediglich 12-14 % der unteren bzw. oberen Schulaufsicht stimmen der Aussage sich übergreifend auszutauschen zu.

Abbildung 4: Austausch über die Ergebnisse von Lernstandsmessungen schulamts- bzw. dezernatsübergreifend



Item: Über die Ergebnisse der Schulen zu Vera 3/Lernstand 8 tauschen wir uns regelmäßig schulamts-/dezernatsübergreifend aus. Quelle: Eigene Erhebung; N (SchuÄ) = 132-134, N (41-44) = 97, Angaben in %

Die Gründe für diese Einschätzungen sind vielfältig, die insgesamt beklagte Überlastung scheint aber ein wesentlicher Grund zu sein.

5.2 Weiterentwicklung der Schulaufsicht aus der Sicht der Mitarbeiter

Vor diesem geschilderten Problemhintergrund ist es nicht erstaunlich, dass die Einschätzung, dass die dreistufige Schulaufsicht in NRW nicht verändert werden sollte, in der unteren Schulaufsicht nur eine Zustimmung von 17 % erhält und in der oberen Schulaufsicht von 45 % (vgl. Abbildung 3). Um die Schulaufsicht weiter zu entwickeln, schlagen die Befragten völlig übereinstimmend vor, dass zur Verbesserung der Effektivität schulaufsichtlichen Handelns *landeseinheitlich eine Klärung der Kernaufgaben der Schulaufsicht erfolgen sollte* (100 % Zustimmung in der unteren Schulaufsicht, 98 % in der oberen Schulaufsicht!). Derart starke Zustimmungswerte (dabei mit einem Anteil von 87 % bzw. 72 % bei der Kategorie „stimme völlig zu“) sind in Umfragen äußerst selten und belegen einen dringenden Handlungsbedarf.

Dringender Handlungsbedarf bezüglich der Klärung der Kernaufgaben der Schulaufsicht

Ebenfalls einig sind sich untere und obere Schulaufsicht, dass die seit dem Schuljahr 2008/09 bestehende Trennung von Dienst- und Fachaufsicht für die Hauptschulen und einen Teil der Förderschulen aufgehoben werden sollte (ca. 85 % Zustimmung) und dass die Anzahl der verwaltungsfachlichen Mitarbeiter im Schulamt transparent nach verbindlichen Vorgaben des Landes landesweit einheitlich festgelegt werden sollte (ca. 85 % Zustimmung).

Aufhebung der Trennung von Fach- und Dienstaufsicht

Bezüglich der weiteren Änderungsmaßnahmen nimmt die Zustimmung etwas ab. Dass die künftigen Anforderungen an die Schulaufsicht eine stärkere regionale Ausrichtung der Arbeitsorganisation und schulformübergreifende Zuständigkeiten erfordern, meinen 89 % der Mitarbeiter der unteren Schulaufsicht und auch eine Mehrheit von 54 % der oberen Schulaufsicht.

stärkere regionale Ausrichtung der Arbeitsorganisation und schulformübergreifende Zuständigkeiten

Konkretisiert man dies, zeigt sich, dass 67 % der unteren und 55 % der oberen Schulaufsicht der Meinung sind, dass die bestehende Unterscheidung von unterer und oberer Schulaufsicht aufgehoben werden sollte, indem die untere Schulaufsicht in die obere Schulaufsicht integriert wird. Während die Zustimmung aus den Dezernaten 41 (78 %) und 44 (75 %) besonders hoch ist, überwiegt in den Dezernaten 43 (Gymnasien) eine ablehnende Position (49 %), wobei 20 % der Meinung sind, dies nicht beurteilen zu können. Auch die Aussage, dass die bisher stark an Schulformen orientierte Aufsicht zu einer schulformübergreifenden Aufsicht weiterentwickelt werden sollte, hat in der unteren Schulaufsicht mit einem Anteil von 73 % eine hohe Zustimmung. In der oberen Schulaufsicht sprechen sich nur 44 % dafür aus. Dieser Effekt geht nahezu ausschließlich auf die Meinungsäußerungen aus den Dezernaten 43 zurück, in denen nur 12 % diese Ansicht teilen. Hier erkennt man deutlich die Unterschiede der Sichtweisen zwischen den einzelnen Dezernaten in der oberen Schulaufsicht.

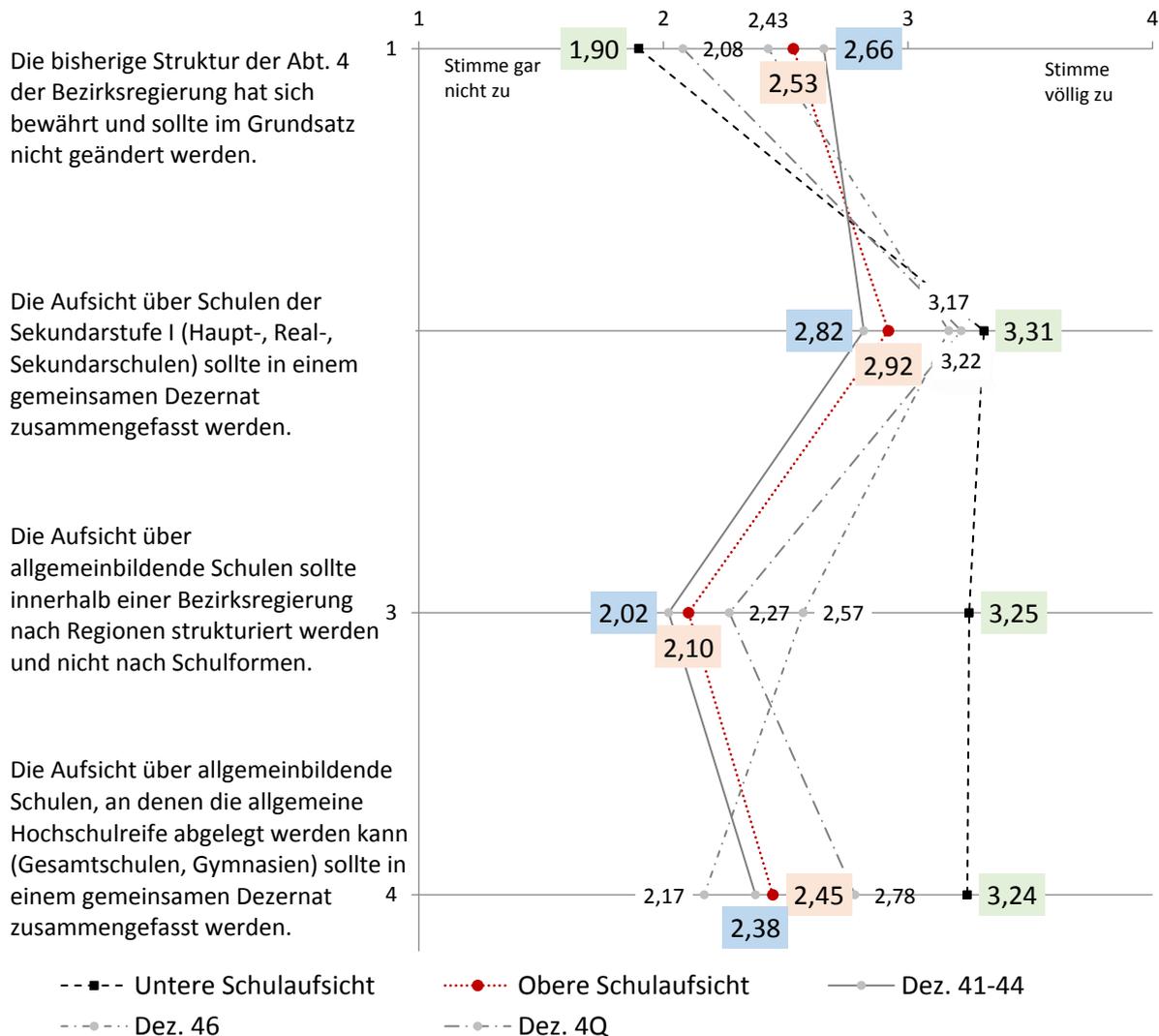
Abbildung 5: Weiterentwicklung der Schulaufsicht aus der Sicht der Mitarbeiter



Quelle: Eigene Erhebung; N (SchuÄ) = 132-133, N (BR) = 138-139, Mittelwerte

Aufgrund der großen Varianz der Einschätzungen sind in der folgenden Abbildung sowohl die Summenwerte für die obere und untere Schulaufsicht dargestellt, als auch getrennt davon die Dezentate 41-44, 46 und 4Q. Die Befragten der unteren Schulaufsicht haben zur bisherigen Struktur der Abt. 4 eine klare Ansicht: Sie hat sich nicht bewährt und sollte zu einer stärker nach Regionen bezogenen Aufsicht umstrukturiert werden. Dabei sollten die Schulformen der Sek. I und der Sek. II jeweils in einem gemeinsamen Dezernat zusammengefasst werden.

Abbildung 6: Künftige Struktur der Abt. 4 der Bezirksregierung



Quelle: Eigene Erhebung

In der oberen Schulaufsicht (N=137) gehen die Ansichten auseinander (MW 2,53). Die Zustimmung zur bisherigen Struktur steigt mit 2,66, auch nicht stark an, wenn nur die Dezentate 41-44 betrachtet werden. Bei den Dezentaten 46 und 4Q überwiegt wiederum die Kritik (MW 2,43 und MW 2,08) an den bestehenden Strukturen. Bei der Bewertung möglicher Veränderungen gibt es bei allen Gruppen Konsens, dass die Aufsicht über die Schulen der Sekundarstufe I in einem Dezernat zusammengefasst werden

Die bisherige Struktur der Abt. 4 findet nur teilweise Zustimmung

sollte. Der Mittelwert 2,82 für die Dezernate 41-44 verdeckt allerdings, da die Dezernate 41-43 diese Zusammenlegung unterstützen, während das Dezernat 44, das heute für die Sekundarschulen zuständig ist, dies mehrheitlich ablehnt. Deutlich weniger Zustimmung findet die Vorstellung, die Aufsicht über die Schulen der Sekundarstufe II in einem Dezernat zusammenzufassen in der oberen Schulaufsicht. Während die Mitarbeiter des Dezernats 43 diese Vorstellung mit 73 % ablehnen, sprechen sich nur 56 % der Mitarbeiter des Dezernats 44 dagegen aus. Am kontroversesten wird der Vorschlag bewertet, die Aufsicht innerhalb einer Bezirksregierung nach Regionen zu strukturieren und nicht nach Schulformen. Während die untere Schulaufsicht dies stark unterstützen würde, wird dieser Gedanke in der oberen Schulaufsicht von 61 % eher abgelehnt, immerhin 31 % können sich dies allerdings auch vorstellen.

Fasst man die Ergebnisse zusammen, zeigt sich, dass sowohl untere wie obere Schulaufsicht beklagen, dass wichtige Kernaufgaben der Schulaufsicht unzureichend wahrgenommen werden können. Insgesamt zeigt die Abb. 3, dass der Wunsch nach Veränderungen der gegenwärtigen Struktur der Schuladministration in der unteren Schulaufsicht deutlich größer ausgeprägt ist als in der oberen Schulaufsicht. Dazu gehört vor allem die Erwartung einer klaren Zuständigkeitsverteilung, die Sicherung der Ortsnähe zu den Kommunen und der Ausbau schulformübergreifender Strukturen. Alle Mitarbeiter sehen einen großen Bedarf zur Weiterentwicklung der Schulaufsicht in NRW und beklagen vor allem, dass es keine Klarheit über die Kernaufgaben der Schulaufsicht gibt.

5.3 Aufgabenverdichtungen und neue Qualifikationsanforderungen

Die Schulräte/Dezernenten berichten in den Gesprächen mit den Gutachtern übereinstimmend über eine erhebliche Erweiterung des Aufgabenspektrums ihrer Tätigkeit, die vor allem durch die mit dem Schulkonsens von 2011 ausgelösten Schulentwicklungsprozesse und die zusätzlichen neuen und zeitintensiven Querschnittsaufgaben bestimmt werden. Die schulaufsichtliche Begleitung der schrittweisen Schließung auslaufender Schulen und des Aufbaus neugegründeter Schulen (Sekundar- und Gesamtschulen) beanspruchen ein großes Zeitkontingent der damit befassten Schulräte/Dezernenten. Hier wirke sich erschwerend die starke Versäulung der Schulformenaufsicht und die unterschiedlichen Zuständigkeiten auf der unteren und oberen Schulaufsichtsebene im Verwaltungsvollzug aus. Die im Jahr 2008 erfolgte Trennung der Dienst – und Fachaufsicht über die Hauptschulen und die meisten Förderschulen wird als nicht sachgerecht empfunden und löst im Verwaltungsalltag erhebliche Abstimmungserfordernisse und Mehrarbeit aus. Hinzu kommen die angesichts der zahlreichen Personaleinzelmaßnahmen als verwaltungs- und zeitinten-

Aufgabenverdichtungen

siv empfundene Abstimmungsprozesse mit den jeweils zuständigen Personalvertretungen. Hier könne man sich (bei Wahrung der Rechte der Beschäftigten) schlankere und schnellere Regelungen vorstellen.

Neue schulgesetzliche Erfordernisse, wie z.B. die Umsetzung der Inklusion, die Beteiligung an regionalen Bildungsnetzwerken und aktuelle operative Aufgaben, wie die schulische Betreuung und Integration von Flüchtlingen oder Mitwirkung an schulischen Unterstützungssystemen (KAoA u.ä.) erfordern nach allgemeiner Bewertung stärker als zuvor ein schulformübergreifendes Arbeiten, das in Teilen auch stark regional ausgerichtet sein muss. Dem würde die aktuelle administrative Struktur der Schulaufsicht, die wesentlich von der Schulform bestimmt sei, nicht gerecht werden.

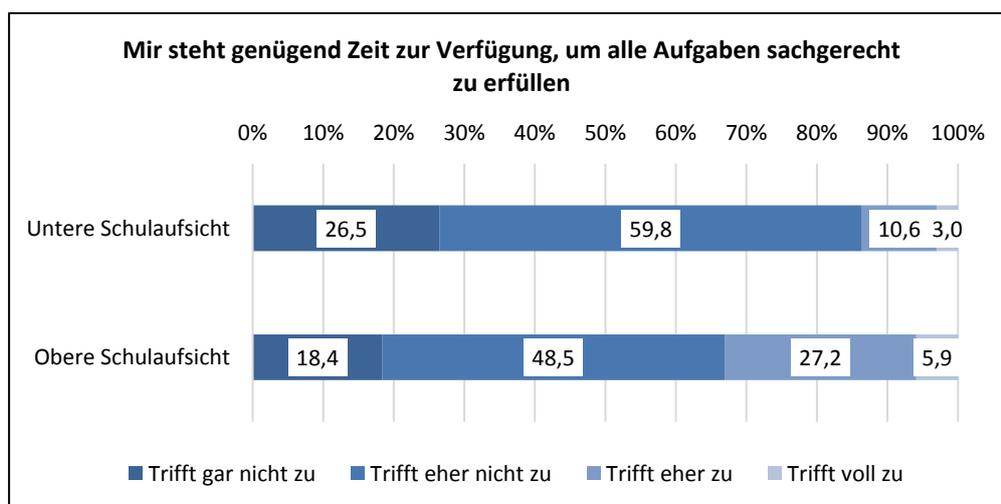
künftig mehr schulformübergreifendes Arbeiten notwendig

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen hatte im Jahre 2013 einen Prüfungsbericht zur „Aufgabe und Struktur der Schulaufsicht“ im Land Nordrhein-Westfalen vorgelegt. In seiner Zusammenfassung stellt der LRH fest, das

„aufgrund der (...) dargestellten Aufgabenentwicklung, denen zudem Personalreduzierungen gegenüberstanden, (...) der LRH die subjektiv empfunden deutlichen Aufgabenverdichtungen der schulfachlichen Schulaufsichtsbeamten nachvollziehen“ kann (Landesrechnungshof 2013a: 8).

Der LRH sah sich aber zugleich außerstande, diese (Aufgabenverdichtungen) im Einzelnen zu quantifizieren⁴⁷. Dieser vom Landesrechnungshof beschriebene Eindruck über die Aufgabenverdichtung und subjektiv empfundene Überforderung des schulfachlichen Personals kann durch die Gutachter für die untere und obere Schulaufsicht grundsätzlich bestätigt werden. Dies Sicht von wird den Mitarbeitern der Schulaufsicht geteilt.

Abbildung 7: Aufgabenverdichtung aus der Sicht der Mitarbeiter



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

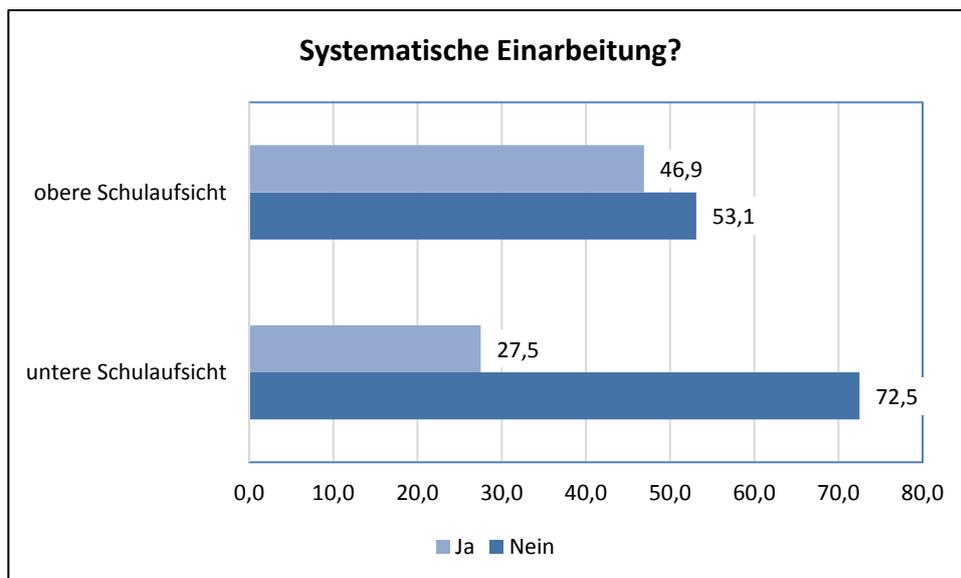
⁴⁷ Schreiben des LRH vom 2.9.2013 an das MSW, AZ VB(VA)-2010-28-1.

Deutlich wird, dass 86 % der Mitarbeiter aus der unteren Schulaufsicht und 67 % der Mitarbeiter aus der oberen Schulaufsicht der Ansicht sind, dass sie nicht über genügend Zeit verfügen, alle Aufgaben sachgerecht zu erledigen.

Der berufliche Wechsel aus einer Schule in die Schulaufsicht ist mit neuen Aufgaben verbunden, für deren sachgerechte Bearbeitung spezielle Kenntnisse und Kompetenzen erforderlich sind. Wir haben deshalb die Schulräte und Dezernenten befragt, wie sie auf ihre neuen Aufgaben vorbereitet wurden.

Qualifikationsanforderungen

Abbildung 8: Vorbereitung auf die Tätigkeit in der Schulaufsicht

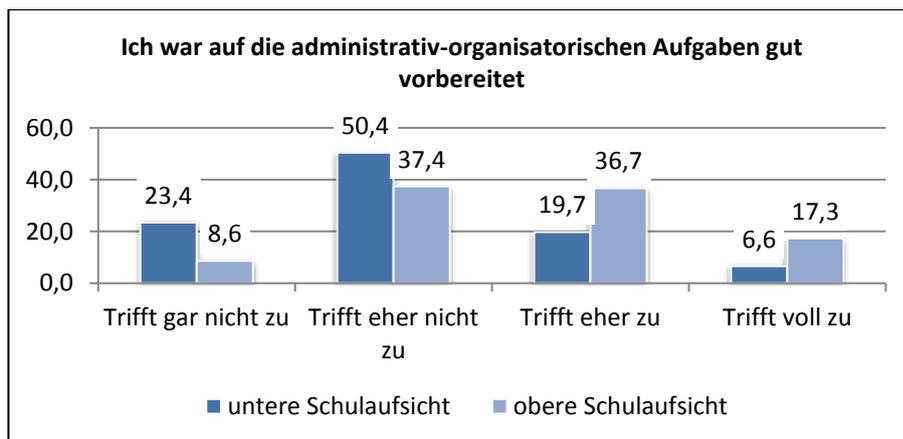


Quelle: Eigene Erhebung, Angaben in %, N(SchuÄ)= 131, N(BR) = 130

73 % der Befragten in der unteren Schulaufsicht antworten auf die Frage, ob sie systematisch eingearbeitet wurden mit „Nein“, in der oberen Schulaufsicht ist dies mit einem Anteil von 53 % auch die Mehrheit. Dennoch gaben ca. 57 % der Befragten aus der unteren Schulaufsicht an, an verpflichtenden Qualifizierungen teilgenommen zu haben, ca. 60 % haben angebotene Fortbildungen freiwillig besucht, in der oberen Schulaufsicht liegen diese Anteile bei 72 % bzw. 58 %.

Während sich die Befragten sowohl in der unteren als auch in der oberen Schulaufsicht auf die pädagogisch-schulfachlichen Aufgaben gut vorbereitet fühlen (80 % bzw. 90 % Zustimmung), wird dies bei den administrativ-organisatorischen Aufgaben ganz anders gesehen.

Abbildung 9: Vorbereitung auf die administrativ-organisatorischen Aufgaben

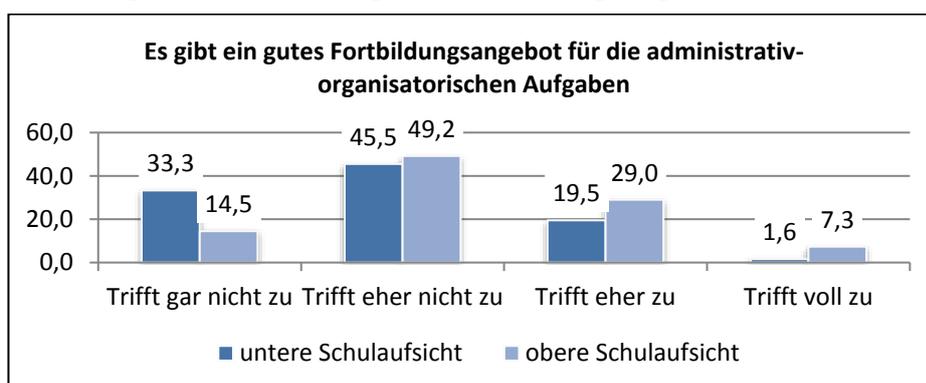


Quelle: Eigene Erhebung, Angaben in %, N(SchuÄ)= 137, N(BR)= 139

Hier geben 73 % der Befragten aus der unteren und immerhin noch 46 % der Befragten aus den BR an, dass sie nicht gut vorbereitet waren. Nun könnte man diese schlechte Vorbereitung auf diesen Aufgabenbereich durch Fortbildungsangebote ausgleichen. Allerdings zeigt sich an der Antwort auf die Einschätzung der Fortbildungsangebote, dass diese insgesamt kritisch eingeschätzt werden. Auf die Frage, ob es ein gutes Fortbildungsangebot für die administrativ-organisatorischen Aufgaben gibt, wird dies von 79 % der unteren Schulaufsicht und 65 % der oberen Schulaufsicht verneint.

Kritische Beurteilung des Fortbildungsangebots

Abbildung 10: Einschätzung der Fortbildungsangebote



Quelle: Eigene Erhebung, Angaben in %, N(SchuÄ)= 123, N(BR)= 123

Die Bewertung der angebotenen Fortbildungen für die pädagogisch-schulfachlichen Aufgaben schneidet mit Anteilen von 65 % bzw. 53 % ähnlich schlecht ab. Insgesamt ergibt sich hier kein gutes Bild hinsichtlich der Vorbereitung und der Fortbildung vor allem im administrativ organisatorischen Aufgabenbereich, wobei die Problemwahrnehmung in der unteren Schulaufsicht durchgehend stärker ist.

In der oberen Schulaufsicht war es möglich bezüglich dieser Fragen zwischen den Dezernaten zu differenzieren. Hier zeigt sich, dass dies durch die Dezernate 41-44 sehr unterschiedlich bewertet wird. So schwankt die Teilnahme an verpflichtenden Qualifizierungen zwischen 44 % und 81 %, die freiwillige Teilnahme an angebotenen Qualifizierungen ebenfalls zwischen 38 % und 85 %. Bezüglich der systematischen Vorbereitung auf die Aufgaben in der Schulaufsicht ist man in den Dezernaten 44 mit einem Anteil von 80 %, die das verneinen, sehr kritisch.

Seit Oktober 2012 gibt es eine Festlegung des MSW, wonach Beamte der unteren und oberen Schulaufsichtsbehörden, denen erstmalig dieses Amt übertragen wurde, innerhalb der ersten zwei Jahre nach Aufnahme ihrer Tätigkeit an einer Qualifizierung teilnehmen müssen. Die in der Fortbildungsakademie Mont Cenis im Umfang von 76 Stunden durchgeführte Fortbildung wird grundsätzlich für nötig gehalten, inhaltlich aber von Absolventen als nicht hinreichend bewertet. Aus den zahlreichen Gesprächen in der BR Arnsberg und Köln wurde deutlich, dass die Schulaufsicht für die Bewältigung ihrer aktuellen Herausforderungen eine entsprechend grundlegende Qualifizierung erwartet. Diese sollte sich einerseits an dem 2015 verabschiedeten Referenzrahmen Schulqualität NRW orientieren, um z.B. durch ein datengestütztes Controlling und Bildungsmonitoring auf der Grundlage landesweit einheitlicher Auswertungskategorien ihre schulfachliche Aufgabe auch tatsächlich wahrnehmen zu können. Andererseits sollte dieser Qualifizierung ein landesweit abgestimmtes Rollen- und Aufgabenverständnis zugrunde liegen. Diese Aufgabe der Schulaufsichtsqualifizierung wird künftig durch die neue Abteilung 8 des Landesinstituts QUA-LiS übernommen werden.

5.4 Kommunikations- und Steuerungsprozesse

Angesichts der Größe des Landes, der Dreistufigkeit der Schulverwaltung und einer Parallelstruktur von fünf sehr unterschiedlichen großen BR mit jeweils 7-15 Schulämtern, stellt der Anspruch des SchulG NRW, eine landesweit einheitlich agierende Schulaufsicht zu gewährleisten, eine besondere Herausforderung an die Kommunikations- und Steuerungsprozesse zwischen den drei Aufsichtsebenen dar. Dazu haben die Gutachter im Zeitraum September 2015 bis März 2016 an zahlreichen Dienstberatungen zwischen der obersten und oberen Schulaufsicht teilgenommen (vgl. Anhang C) und an einigen Besprechungen zwischen der unteren und oberen Schulaufsicht. Zusätzlich wurden alle schulaufsichtlichen Mitarbeiter der unteren und oberen Schulaufsicht im Rahmen der schriftlichen Befragung gebeten, sich zu unterschiedlichen Aspekten der Kommunikation zwischen den Aufsichtsebenen und der Steuerungsrelevanz der Dienstberatungen zu äußern.

Zentrales Instrument der Kommunikation und möglichen Steuerung eines landeseinheitlichen Handelns der Schulaufsicht der BR sind Besprechungen des Staatssekretärs mit den Leitungen der Schulabteilungen der BR, regelmäßige Treffen der Hauptdezernenten der Abt. 4 der BR mit den zuständigen Mitarbeitern des MSW (HDK) sowie die ein- bis zweimal jährlich stattfindenden Landesdezernentenkonferenzen (LDK), zu der alle in den jeweiligen Schulformdezernaten der Abt. 4 tätigen Dezernenten eingeladen werden⁴⁸.

Zentrale Steuerungsinstrumente

Ein weiteres wesentliches Kommunikations- und Steuerungsinstrument sind die vom MSW (z.T. unter Mitwirkung der Hauptpersonalräte) erlassenen Vorschriften und Erlasse. Je nach Sachverhalt werden diese zeitnah aktualisiert oder existieren schon länger und regeln nicht mehr den aktuellen Handlungsbedarf. Dies haben wir vor allem an einigen der neuen Herausforderungen (z.B. Integration durch Bildung/Migration oder Inklusion) untersucht. Daneben gibt es Steuerungshandlungen, die verbindlich stattfinden, ohne dass es tatsächlich eine ausformulierte Vorschriftenslage dazu gibt. Dies ist z.B. im Bereich der Organisation und Zuweisung von Aufgaben bei den regionalen Bildungsnetzwerken, den regionalen Bildungsbüros (RBB) und der Arbeit der Bezirkskoordinatoren bzw. der den RBBs zugeordneten päd. Fachkräften der Fall. Meist werden in solchen Arbeitsfeldern anstelle von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften sogenannte „Handreichungen“ formuliert, deren Verbindlichkeit aber durchaus unklar ist.

Nach Einschätzung der unteren Schulaufsicht kann eine grundsätzlich positive Beurteilung der Dienstberatungen mit der oberen Schulaufsicht bilanziert werden. Die Sitzungen werden als gut vorbereitet erlebt, es herrscht ein fairer Umgang, Einladungen und Protokolle sind jedem zugänglich und alle können sich an den Diskussionen beteiligen. 85 % bis 95 % der Befragten stimmen dieser Einschätzung zu. Auch die Mitarbeiter aus den Dezernaten 41-44 teilen diese Einschätzung in ähnlich hohem Maße. Ca. 79 % der unteren Schulaufsicht (70 % obere Schulaufsicht) sind der Meinung, dass die Beratungen vor allem dem Informationsaustausch zwischen SchuÄ und BR dienen.

Kommunikation zwischen Schulämtern, BR und MSW

Analog wurden die Dezernenten der oberen Schulaufsicht (41-44, 46 und 4Q) um eine Beurteilung der LDKs gebeten. Nach Einschätzung der oberen Schulaufsicht kann eine grundsätzlich positive Beurteilung der LDKs mit dem MSW bilanziert werden. Die Sitzungen werden als gut vorbereitet

⁴⁸ Darüber hinaus gibt es weitere Zusammenkünfte (thematisch und/oder anlassbezogen), auf die im Rahmen des Gutachtens nicht eingegangen wird. Zur Sicherung eines einheitlichen Handelns in den staatlichen SchuÄ finden in den BR Dienstberatungen vor allem der Dezernate 41 und 42 mit den Sprechern der SchuÄ statt, an denen auch Vertreter der Dezernate 43 und 44 teilnehmen. Zur Kommunikation zwischen unterer und oberer Schulaufsicht gibt es darüber hinaus eine Vielzahl von thematischen oder anlassbezogenen Dienstbesprechungen, auf die in diesem Gutachten nicht vertiefend eingegangen werden kann. Die Einschätzungen der Gutachter sind insofern nicht abschließend, decken sich aber weitgehend mit den Ergebnissen der repräsentativen schriftlichen Befragung.

erlebt, es herrscht ein fairer Umgang, Einladungen und Protokolle sind jedem zugänglich und alle können sich an den Diskussionen beteiligen. 83 bis 89% der Befragten stimmen dieser Einschätzung zu. Ca. 82 % sind der Meinung, dass die Beratungen vor allem dem Informationsaustausch zwischen den Dezernenten und dem MSW dienen.

Aus der Sicht der unteren Schulaufsicht sind nur 68 % der Auffassung, dass die Dienstberatungen mit der BR auch verbindliche Verabredungen nach sich ziehen, 31 % können dieser Auffassung nicht zustimmen. Während die Mitarbeiter der Dezernate 41-44 zu 76 % der Aussage zustimmen, liegt die Zustimmungquote bei den Dezernaten 41 und 42 sogar bei 94 % bzw. 82 %. Der Aussage „Die obere Schulaufsicht überprüft, dass Verabredungen auch in allen Schulämtern umgesetzt werden“ können nur 41 % aus der unteren Schulaufsicht zustimmen, 49 % stimmen dieser Aussage nicht zu. Diese Aussage wird von der oberen Schulaufsicht (41-44) mit 69 % Zustimmung deutlich optimistischer eingeschätzt, in den Dezernaten 41 und 42 steigt die Zustimmung sogar auf 78 % bzw. 87 %.

Hinsichtlich der Steuerungswirkung von Landesdezernentenkonferenzen sind von den Befragten der oberen Schulaufsicht insgesamt nur 59 % der Auffassung, dass die Dienstberatungen mit dem MSW auch verbindliche Verabredungen nach sich ziehen, 34 % können dieser Auffassung nicht zustimmen. 7 % können dies nicht beurteilen. Der Aussage „Das MSW überprüft, dass Verabredungen auch in allen Schulämtern umgesetzt werden“ können nur 20 % zustimmen, 32 % stimmen dieser Aussage nicht zu und 48 % geben an, diese Aussage nicht beurteilen zu können. Bei einer genaueren Analyse dieser Einschätzungen bezüglich der Antworten aus den Dezernaten 41-44 zeigt sich eine besonders kritische Einschätzung der Dezernate 41. Von ihnen sind 55 % der Meinung, dass die Beratungen in der Regel keine verbindlichen Verabredungen nach sich ziehen und 78 % bezweifeln, dass das MSW überprüft, ob Verabredungen auch in allen Schulämtern umgesetzt werden. Lediglich 22 % stimmen der Aussage zu. Bei den Antworten aus den Dezernaten 42-44 fällt auf, dass jeweils 50 % der Meinung sind, die Aussage nicht beurteilen zu können. Mit 19 -32 % fällt aber die Zustimmung zu dieser Aussage nicht besonders hoch aus. Eine Erklärung für diese sehr unterschiedlichen Einschätzungen ist sicher auch in den unterschiedlich verteilten Zuständigkeiten gegenüber der unteren Schulaufsicht zu sehen.

Damit bestätigt sich in der schriftlichen Befragung insgesamt das Bild der Gutachter, dass die Beratungen zwischen der oberen und obersten Schulaufsicht vor allem dem wechselseitigen Informationsaustausch dienen, selten aber eindeutige Entscheidungen getroffen werden, die gleichsinnig in allen BR umzusetzen sind. In vielen Gesprächen wurde die so erlebte Zurückhaltung des MSW bei der Formulierung klarer schulaufsichtlicher Ziele und der Verpflichtung zu eindeutigen Handlungsstrategien und Vor-

Beurteilung der Steuerungsprozesse

Beratungen zwischen der oberen und obersten Schulaufsicht dienen vor allem dem wechselseitigen Informationsaustausch

gehensweisen auch gegenüber Kommunen, die zum Beispiel bei der Planung von Teilstandorten oder Vorgaben für Klassenbildungen geltendes Recht missachten, als frustrierend empfunden

Gewünscht werden verbindliche Verabredungen und Entscheidungshierarchien sowie eindeutige und weitgehend landeseinheitliche Verfahrensabläufe bei wesentlichen Aufgaben als Voraussetzung für gleichsinniges, transparentes und berechenbares schulaufsichtliches Handeln. Der vor Jahren eingeleitete Paradigmenwechsel zu einer eigenverantwortlichen Schule, die selbst Verantwortung für die Qualität ihrer Arbeit übernimmt, sollte sich auch im Steuerungsverständnis und im Handeln der unteren und oberen Schulaufsicht niederschlagen. Die vom Schulgesetz gewünschte Veränderung der schulaufsichtlichen Tätigkeit hin zu einer systemischen Beratung und Unterstützung der Schulen schließt für keine der drei Aufsichtsebenen Vorschriftenkontrolle, aktives fachaufsichtliches Handeln und Krisenintervention aus.

Eine Neuakzentuierung der Tätigkeit der Schulaufsicht, die in erster Linie eine beratende statt kontrollierende Verwaltung sein soll, die im Zusammenwirken mit den jeweiligen Schulträgern landesweit zur Qualitätssicherung im Schulwesen beiträgt, ist zwar u.a. durch das Entstehen von regionalen Bildungsnetzwerken, Bildungsbüros, Lenkungskreisen und durch die schulaufsichtliche Beteiligung daran initiiert worden. Die Konsequenzen dieser neuen Struktur im Blick auf das sonstige schulaufsichtliche Handeln sind aber nach Auffassung von Bezirkskoordinatoren der Abt. 4 in der BR und den Zuständigen in den Schulämtern noch nicht hinreichend beschrieben bzw. umgesetzt.

Aktuelle schulische und gesellschaftliche Prozesse, die sich vor allem in schulformübergreifenden Anforderungen widerspiegeln, bedeuten oft weitreichende Aufgabenveränderungen im Umfang und Qualität des schulaufsichtlichen Handelns. Den Schulämtern sind durch die Verordnung über besondere Zuständigkeiten in der Schulaufsicht⁴⁹ solche Generalien für alle Schulformen und Schulstufen zugewiesen. Da insbesondere weiterführende Schulformen (abgesehen von Hauptschulen und etlichen Förderschulen) nicht unmittelbar in der Zuständigkeit der SchuÄ liegen, fehlen ihnen in der Praxis Informationen, die zur Erledigung der übertragenen Aufgaben notwendig sind.

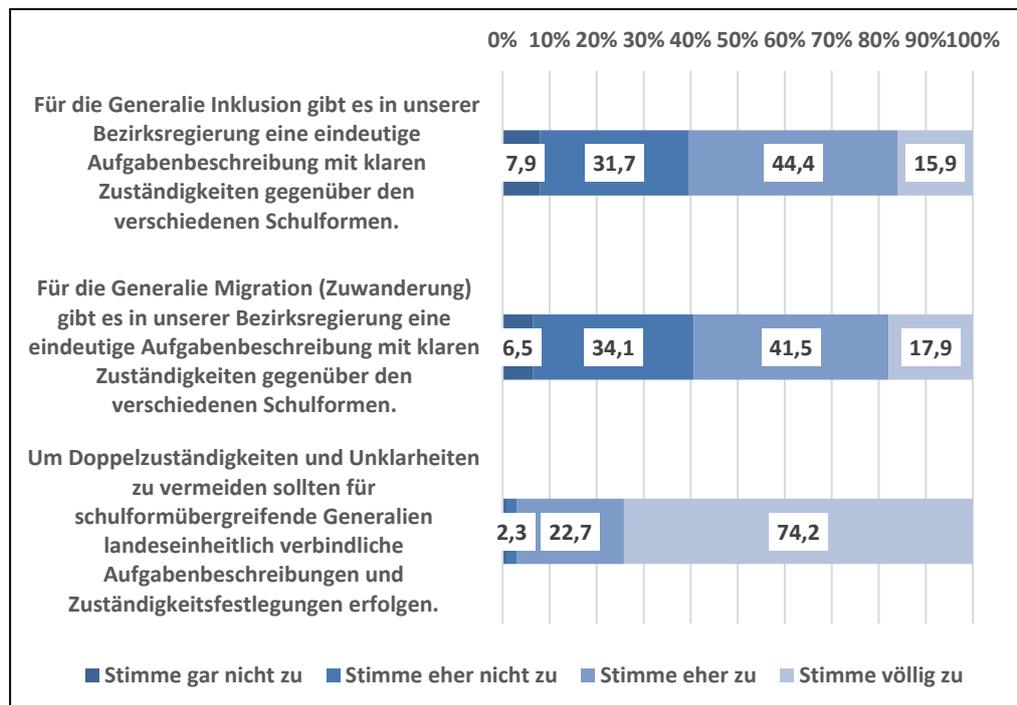
Das Aufgabenprofil für einzelne Generalien hat sich durch Informationsaustausch, Beratung und Koordination mit den Schulträgern, den Schulleitungen, allen zuständigen Schulaufsichten der Oberen Schulaufsicht, den Kommunalen Integrationszentren und ggf. weiteren Netzwerken erheblich erweitert. Diese erweiterten Anforderungen sind derzeit weder in der Zuständigkeitsverordnung abgebildet noch im Stellenplan der unteren

Regelungen für fachliche Zuständigkeiten (Generalien)

⁴⁹ Vgl. BASS 10- 32 Nr. 47 ZustVOSchAuf vom 14.11.2010.

und oberen Schulaufsicht angemessen abgebildet. Aus zahlreichen Interviews und der Teilnahme an Dienstberatungen haben wir den Eindruck gewonnen, dass die mit der Vergabe einer Generalie verbundenen fachlichen Erwartungen, erforderlichen Kompetenzen und rechtlich abgesicherten Zuständigkeiten oft nicht geklärt sind. In der Folge kommt es zu Doppelzuständigkeiten und einem hohen Abstimmungsbedarf, um gegenüber Schulleitungen und Schulträgern ein gleichsinniges Handeln zu praktizieren. Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung bestätigen diese Einschätzung.

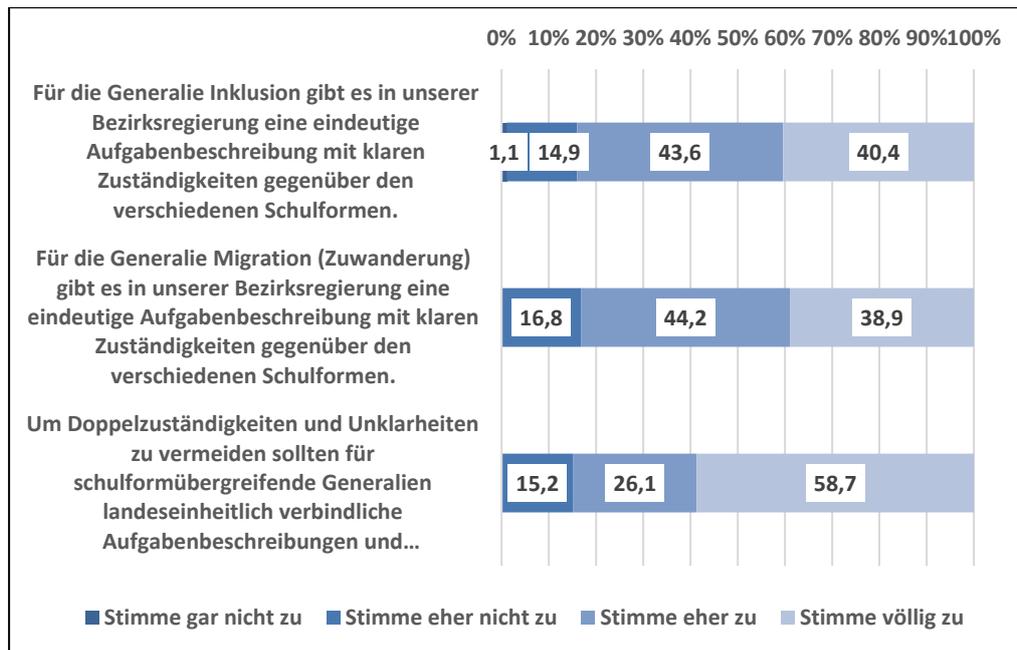
Abbildung 11: Beurteilung der Generalienklarheit durch die untere Schulaufsicht



Quelle: Eigene Erhebung, Angaben in %, N (SchuÄ)= 133

Jeweils 60 % der Befragten der unteren Schulaufsicht stimmen der Einschätzung zu, dass es bei den zentralen Generalien Inklusion und Migration eindeutige Aufgabenbeschreibungen und klare Zuständigkeiten gibt, 97 % sind aber der Meinung, dass eine landesweit einheitliche Aufgabenbeschreibung und Zuständigkeitsfestlegung erforderlich und wünschenswert sei.

Abbildung 12: Beurteilung der Generalienklarheit durch die obere Schulaufsicht



Quelle: Eigene Erhebung, Angaben in %, N BR 41-44) = 94

Die positive Beurteilung hinreichender Klarheit bei den Generalien ist in der oberen Schulaufsicht 41-44 mit ca. 85 % Zustimmung deutlich höher ausgeprägt. Zugleich hält aber das befragte schulaufsichtliche Personal auch in diesen Dezernaten mit 84 % eine landesweit einheitliche Aufgabenbeschreibung und Zuständigkeitsfestlegung für erforderlich und wünschenswert

Um dem hohen Bedarf an Abstimmung zwischen den Schulämtern und der jeweiligen BR gerecht zu werden, sind die Arbeits- und Kommunikationsprozesse in den BR im Wandel begriffen. Zum Teil werden für wesentliche Themen wie „Inklusion“, „Berufsorientierung/KAoA“ und „Migration“ sogenannte Hausgruppen oder Geschäftsstellen eingerichtet, in denen Generalisten der SchuÄ und/oder der Oberen Schulaufsicht vertreten sind. Hier werden dann grundlegende Entscheidungen getroffen, die in den SchuÄ bzw. Dezernaten umgesetzt werden sollen. Außerdem werden zunehmend neue Arbeitsformen entwickelt, z.B. werden inzwischen in fast allen BR jährlich „regionale Schulaufsichtsbesprechungen“ durchgeführt, an denen alle regional verantwortlichen Schulaufsichtsbeamten aller Schulformen mitwirken. Auftrag dieser Gremien ist die Abstimmung zur konkreten Umsetzung von Maßnahmen. Aus der Teilnahme an einer derartigen Konferenz haben die Gutachter den Eindruck gewonnen, dass dies innerhalb der bestehenden Strukturen ein erfolgversprechender Weg sein kann, die nur durch querschnittliche Denk- und Handlungsweisen lösbaren Herausforderungen zu bearbeiten.

Arbeits- und Kommunikationsprozesse in der BR im Wandel

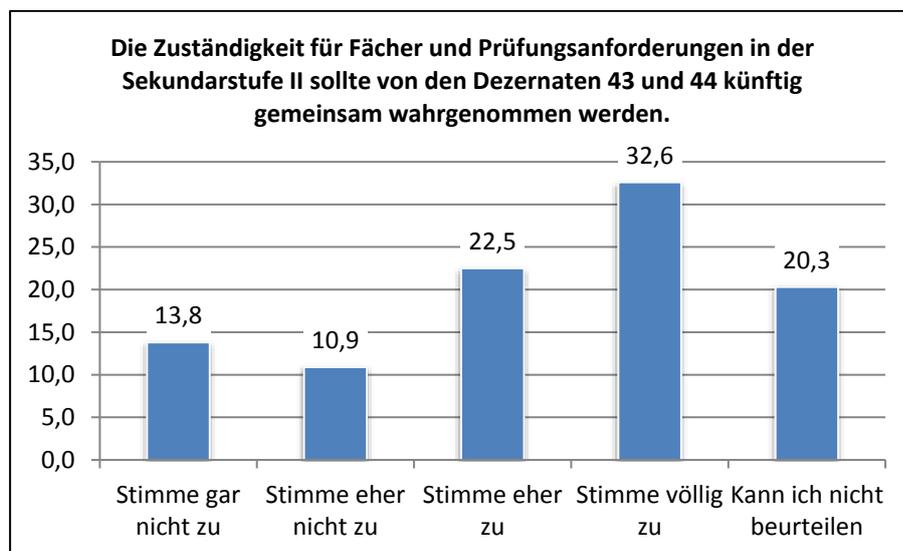
In einzelnen BR wird versucht das Problem auch dadurch zu lösen, dass Schulräte aus einem SchulA an einem Tag der Woche in die Abteilung 4 teilabgeordnet werden und dann originäre Aufgaben erledigen, die in die Zuständigkeit der BR fallen. Da diesen Schulräten aber die direkte Anbindung an die Abteilung 4 fehlt, lassen sich Arbeitsaufträge, die eine Abstimmung innerhalb der BR oder gar mit der Hausspitze der BR erfordern, nur schwer oder gar nicht realisieren.

Die formale Trennung der schulaufsichtlichen Handlungsebenen in untere und obere Schulaufsicht sowie die derzeit in Teilen getrennte Fach- und Dienstaufsicht sind bezüglich eines einheitlichen Steuerungshandeln, aber auch bei den erforderlichen Kommunikationsprozessen Erschwernisse, die einen hohen zusätzlichen Arbeits- und Zeitaufwand aller Beteiligten erfordern. In Verbindung mit dem Wunsch nach eigenen Gestaltungsmöglichkeiten, den die fünf Abteilungsleiter Schule der BR für sich reklamieren, unterscheidet sich die Wahrnehmung z.B. der Schulleitungen zum bildungspolitischen Handeln des MSW erheblich, je nachdem in welcher BR und in welcher Weise die Steuerungsimpulse des MSW am Ende durch die einzelnen Dezernenten umgesetzt werden.

Einen Sonderfall einer problematischen Festlegung und Zuordnung von Generalien stellt die ausschließliche Zuordnung der Fächerzuständigkeiten für alle Angelegenheiten der gymnasialen Oberstufen im Dezernat 43 dar. Danach befragt, ob die Zuständigkeit für diese Generalie von den Dezernaten für Gesamtschulen und Gymnasien künftig gemeinsam wahrgenommen werden sollte, äußern sich 55 % der befragten oberen Schulaufsicht zustimmend. Starke Unterschiede gibt es allerdings zwischen den beiden Dezernaten 43 und 44. Während die Zustimmung bei den Gymnasialdezernenten nur bei 25 % liegt, stimmen alle befragten Gesamtschuldezernenten der Aussage zu.

Trennung der schulfachlichen Ebenen erschwert effizientes Handeln

Abbildung 10: Fächerzuständigkeiten der Sek. II



Quelle: Eigene Erhebung, Angaben in %, N (BR)= 138

Die Verteilung von Generalien für Fächerzuständigkeiten für die Schulstufen scheint generell überarbeitungsbedürftig. Ganz allgemein wird bemängelt, dass es keine eindeutigen Festlegungen dafür gibt, welche Aufgaben mit der Zuweisung einer solchen Fachgeneralie für den Betreffenden verbunden sind. Außerdem gibt es keine nachvollziehbare Begründung dafür, wie viele Zuständigkeiten für gleiche Fächer innerhalb und zwischen den BR zugewiesen werden. Insbesondere mit dem Aufbau des QUALiS bestehen teilweise unklare Abgrenzungen bzw. Überschneidungen. Die tatsächliche Arbeitsbelastung die mit der Wahrnehmung einer Fächergeneralie verbunden ist, scheint sehr stark individuell geprägt. Diese Einschätzung wird durch die obere Schulaufsicht mehrheitlich geteilt. 51 % stimmen insgesamt der Aussage zu, dass das System der landesweiten Zuordnung von Fächerzuständigkeiten neu geregelt und gestrafft werden sollte. Dabei ist die Zustimmung in den Dezernaten 41, 42 und 44 sehr hoch (64 % - 81 %), während nur 25 % der Gymnasialdezernenten sich dieser Aussage anschließen können.

5.5 Selbstkonzept der unteren und oberen Schulaufsicht

Die Parallelität der Ausübung von traditionell der Schulaufsicht zugeschriebenen Aufgaben und der Mitarbeit in neuen Strukturen (vor allem regionalen Netzwerken und Begleitgruppen, die teilweise gleiche Aufgaben wahrnehmen wie die Schulaufsicht, wenn auch in anderen - teilweise nicht verbindlich geregelten - Strukturen) führt einerseits zu einem Überlastungsgefühl, andererseits aber auch dazu, dass sich Schulaufsichtsbeamte ihre persönlichen Arbeitsschwerpunkte aussuchen. Begründet wird dies damit, dass man ja ohnehin nicht alle Aufgaben gleichzeitig erledigen könne (Überlastung) und daher gezielt Schwerpunkte setzen müsse. In der Konsequenz heißt das aber: Man entfernt sich immer mehr von einem einheitlichen Leitbild der Schulaufsicht, es besteht die Gefahr, dass systemisches Handeln nicht mehr stattfindet. Die Struktur der schulformbezogenen Dezernate in der Abteilung 4 der BR schließt dezernatsübergreifende Teamarbeit nicht aus, allerdings findet diese nur in Abhängigkeit von den Entscheidungen der jeweiligen Personen und ihren Interessen statt. Dies führt zu schulaufsichtlichen Handlungsmustern, die von Schulen teilweise als willkürlich empfunden werden und die die Wirksamkeit der Schulaufsicht mindern.

Deutlich wird das Fehlen eines verbindlichen Leit- und Rollenbildes der Schulaufsicht auch in den qualitativen Interviews. Je nach Zugehörigkeit zu einer bestimmten BR und innerhalb dieser zu einem bestimmten Schulformdezernat wird ein unterschiedliches schulaufsichtliches Aufgabenverständnis sichtbar. Es dominiert eine individuelle Priorisierung der Aufgaben der Schulaufsicht durch den täglichen Arbeitsanfall (Krisenintervention) und nicht durch ein in und zwischen den BR explizit formuliertes Leitbild und Rollenverständnis. Dies wird u.a. auch dadurch erleichtert,

Die Priorisierung der Aufgaben der Schulaufsicht erfolgt weitgehend individuell

dass nach anfänglichen Versuchen von 2009 bis heute kein formuliertes Kernaufgabenmodell für schulaufsichtliches Handeln existiert. Dieses Fehlen eines verbindlichen Leit- und Rollenbildes der Schulaufsicht führt dazu, dass man selbst zu den zentralen Aufgaben der Qualitätssicherung im Rahmen der Schulaufsichtswahrnehmung nur unzureichend in der Lage ist. Damit einher gehen Unsicherheiten, auf welcher Behördenebene eigentlich die Verantwortung für gleichsinniges Handeln bestehen und wie die Grenzen zwischen verbindlichen Vorgaben zu einem einheitlichen Handeln im ganzen Land und den Entscheidungsspielräumen in den jeweiligen BR zu ziehen sind.

Die Veränderung der Schullandschaft wird dazu führen, dass in Zukunft immer öfter Schulräte bzw. Dezernenten auch andere Schulformen beaufsichtigen müssen, in denen sie keine eigenen langjährigen Erfahrungen gesammelt haben. Wir haben in der schriftlichen Befragung die untere und obere Schulaufsicht gebeten sich zur Frage zu äußern, wie wichtig ihrer Meinung nach eigene Schulformerfahrungen für die *Akzeptanz* bei den Schulleitungen bzw. für die tatsächliche *Aufgabenwahrnehmung* sind. Außerdem wollten wir wissen, welchen Nutzen es hätte, Erfahrungen in unterschiedlichen Schulformen zu haben, bzw. ob sie sich vorstellen könnten, auf der Basis eines gemeinsamen Verständnisses der Kernaufgaben auch verschiedene Schulformen zu beaufsichtigen.

Während in der unteren Schulaufsicht (N=133) eigene langjährige Erfahrungen in der Schulform des Aufsichtsbereichs für die Akzeptanz bei den Schulleitungen von 55 % für unverzichtbar gehalten werden sind in der oberen Schulaufsicht (N= 138) 75 % dieser Auffassung. Für die tatsächliche Wahrnehmung der schulaufsichtlichen Anforderungen sind die Bewertungen etwas geringer. Hier stimmen nur 51 % der unteren und 65 % der oberen Schulaufsicht der Aussage zu. Große Zustimmung durch untere (77 %) und obere Schulaufsicht (74 %) erfährt die Aussage, dass eigene Erfahrungen in unterschiedlichen Schulformen für das schulaufsichtliche Handeln von großem Nutzen sind. Nur eine kleine Gruppe (17 % untere Schulaufsicht, 21 % obere Schulaufsicht) ist der Meinung das dies nicht nützlich sei.

Zudem wurde die Schulaufsicht gebeten, die Aussage zu bewerten, ob sie sich vorstellen könne, auf der Basis eines gemeinsamen Verständnisses der Kernaufgaben der Schulaufsicht auch verschiedene Schulformen zu beaufsichtigen. Dieser Einschätzung können 78 % aus der unteren Schulaufsicht zustimmen, während in der oberen Schulaufsicht deutliche mehr Skepsis besteht und 57 % sich dies vorstellen können, aber 38 % der Aussage nicht zustimmen.

Die Antworten interpretieren wir so, dass in der oberen Schulaufsicht das Aufgabenverständnis deutlich enger an die eigene Schulform gebunden ist

Die Mehrheit der Schulräte und Dezernenten kann sich vorstellen, verschiedene Schulformen zu beaufsichtigen

und die übergreifenden schulaufsichtlichen Kompetenzen für weniger relevant gehalten werden. Hinzu kommt, dass bezüglich der Schulleitungen die Einschätzung unterstellt wird, die erforderlichen Schulformkenntnisse nur durch eigene Erfahrungen in dieser Schulform erwerben zu können. Sollte die Schulformbezogenheit schulaufsichtlichen Handelns in Zukunft aufgebrochen werden, wird es notwendig sein, diesen Prozess so gestalten, dass das veränderte Aufgabenverständnis nicht als Minderqualifizierung wahrgenommen wird. Die Gutachter haben im Rahmen ihrer Gespräche zahlreiche Dezernenten kennengelernt, die gezeigt haben, dass sie sich die erforderlichen Schulformkenntnisse aneignen konnten und ihre Wirksamkeit im schulaufsichtlichen Handeln anscheinend nicht darunter gelitten hat, dass sie den „Stallgeruch“ nicht mitgebracht haben.

Bei der Diskussion der Frage, ob sich das (vor allem in der Abt. 4 der BR) gegenwärtig stark an den Schulformen orientierte Selbstkonzept der Schulaufsicht künftig zu einer schulformübergreifenden Aufsicht weiterentwickeln sollte, zeigt sich eine deutliche Differenz in den Einschätzungen der Gymnasialdezernenten (Dez. 43) zu allen anderen Befragten. Während die untere Schulaufsicht und die Dezernate 41 diese Entwicklungsrichtung klar unterstützen (73 % bzw. 77 % Zustimmung) und auch in den übrigen Dezernaten (42, 44, 46, 4Q) die Zustimmung zwischen 50 % und 63 % liegt, kann sich nur eine Minderheit der Dezernenten 43 (12 %) dies vorstellen bzw. unterstützen. Stattdessen lehnen 88 % diese Entwicklungsrichtung ab.

Ähnlich sieht es bei der Frage aus, ob die künftigen Anforderungen an die Schulaufsicht eine stärker regionale Ausrichtung der Arbeitsorganisation und schulformübergreifende Zuständigkeiten erfordern. Die untere Schulaufsicht unterstützt dies mit 88 % deutlich (davon allein 53 % „stimme völlig zu“), ebenso stimmen die Dezernate 41 dieser Aussage mit 94 % zu (davon 50 % „stimme völlig zu“). Auch die anderen Dezernate stimmen dieser Aussage mit 59 % bis 75 % deutlich zu, mit Ausnahme der Dezernate 43. Aus diesen Dezernaten können nur 15 % der Aussage zustimmen, mit 83 % wird sie dagegen mehrheitlich abgelehnt (davon 56 % „stimme gar nicht zu“).

Hinter diesen polarisierten Einschätzungen stehen ganz offensichtlich sehr unterschiedliche Vorstellungen, was das „richtige“ schulaufsichtliche Handeln ausmacht. In zahlreichen Gesprächen wurde deutlich, dass die Dezernenten aus 43 sich sehr stark vor allem auf inhaltlich-fachliche Fragen der Unterrichtsentwicklung in Fächern konzentrieren und hierfür bezogen auf die Formulierung der landesweiten Standards bei Prüfungen und Angelegenheiten der gymnasialen Oberstufe auch eine Sonderstellung in der Abt. 4 innehaben. Dies wird auch dadurch verstärkt, dass seitens des MSW auf fachliche Unterrichtsentwicklung zielende Diskussionen fast ausschließlich bezogen auf den gymnasialen Bildungsgang geführt werden. An derartigen Beratungen, die eine erhebliche Arbeitszeit binden, nehmen

Unterschiedliche Auffassungen innerhalb der Abt. 4 zur Bedeutung schulformübergreifender Aufsicht

gegenwärtig aufgrund der Festlegungen in den Zuständigkeiten nur Gymnasialdezernenten teil.

5.6 Sicherung der Schulaufsicht für sonderpädagogische Förderung in allen Schulformen

In NRW ist in den letzten Jahren der Anteil der Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung, der in Schulen des Gemeinsamen Lernens unterrichtet wird, deutlich angestiegen. Dieser Prozess wird sich weiter beschleunigen, weil demographische Effekte und bildungspolitische Entscheidungen (z.B. Definition von Mindestgrößen für Förderschulen, Umsteuerung der Kommunen zu inklusiven Schwerpunktschulen) zur Schließung von Förderschulen führen und damit weitreichende Konsequenzen für Lehrkräfte, Schulleitungen und die Schulaufsicht nach sich ziehen. Der Bedarf an Unterstützungsleistungen in den Schulen, aber auch bei der Schulaufsicht ist deutlich angestiegen. Dem hat das MSW u.a. auch dadurch versucht Rechnung zu tragen, dass seit 2011 Moderatoren der Kompetenzteams qualifiziert werden und zusätzlich 53 Stellen für „*Inklusionskoordinatoren*“ (IKOs) geschaffen wurden.

Ihre Aufgabe ist die Rollenklärung im regionalen Koordinierungsprozess, Aufgabenbeschreibung im Zusammenspiel mit weiteren Kooperationspartnern und Begleitung und Unterstützung der Schulaufsicht. Sie sollen als „Botschafter für Inklusion“ vielfältige Koordinierungsaufgaben wahrnehmen und als Vernetzer und Mittler die unterschiedlichsten Akteure und Kooperationspartner im Übergangsmanagement auf dem Weg zu einem inklusiven Schulsystem begleiten.

Aufgaben von Inklusionskoordinatoren (IKOs)

Diese Stellen sollen nach Möglichkeit zur Hälfte mit einer Lehrkraft für sonderpädagogische Förderung und zur anderen Hälfte mit einer Lehrkraft eines allgemeinen Lehramtes besetzt werden. Als Landesbeamte unterstehen sie hierbei der staatlichen Schulaufsicht und werden in Absprache bzw. auf Weisung tätig. Sie unterstützen den Schulträger – in Abstimmung mit der Schulaufsicht – allgemeine Schulen zu ermutigen und Vorkehrungen zu treffen, Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf aufzunehmen. Sie sind eingebunden in die Planung und Durchführung von regionalen Veranstaltungen zur Information und zum schulischen Inklusionsprozess. Hierbei sollen sie Kompetenzen und Strukturen der Region nutzen und ggf. Kollegen aus dem Kompetenzteam und weitere Partner einbinden. Die Koordinatorinnen und Koordinatoren sind nicht befugt, schulaufsichtliche Aufgaben zu übernehmen.

Mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz wird der Rechtsanspruch auf Gemeinsames Lernen zum Schuljahresbeginn 2014/15 in NRW umgesetzt, der an einer wachsenden Zahl von allgemeinen Schulen auf dem Weg zu einem inklusiven Schulsystem erfüllt werden kann. Für die Behörden der Schulaufsicht folgt hieraus, dass bei der Aufsicht über allgemeine Schulen

Begleitung der Inklusion durch die Schulaufsichtsbehörden

aller Schulformen auch sonderpädagogische Fachkenntnisse erforderlich werden. Gemeinsames Lernen von Schülern mit und ohne Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung ist nun der gesetzliche Regelfall. Den Schulämtern sind im Inklusionsprozess besondere übergreifende Zuständigkeiten zugeordnet worden, in ihrer beratenden und koordinierenden Funktion erhielten sie weitere Aufgaben:

- Information, Koordination und Beratung der Schulträger bei der Einrichtung des gemeinsamen Lernens in allen Schulformen,
- Vernetzung der Schulen mit gemeinsamen Lernen untereinander und mit Trägern der Jugendhilfe sowie weiteren Beratungsunterstützungseinrichtungen,
- Sicherung der Qualitätsentwicklung und des fachlichen Austausches sowie der (örtlichen) Fortbildung zum gemeinsamen Lernen,
- Beratung von Eltern bei der Wahl des geeigneten Lernorts für ihre Kinder, Einbindung der kommunalen Integrationszentren.

Die Begleitung der Inklusion an allgemeinen Schulen bedeutet für die Behörden der Schulaufsicht (BR, SchuÄ) einen nicht unerheblichen Arbeitszuwachs. Deshalb wurden zum Schuljahr 2014/15 den Schulämtern zusätzlich zu den bereits bestehenden Inklusionskoordinatoren und Inklusionsmoderatoren fünfzig „Inklusionsfachberaterinnen und Inklusionsfachberater“ (IFA-Stellen) zur Verfügung gestellt⁵⁰, die zum Schuljahr 2015/16 auf insgesamt 100 Stellen aufgestockt wurden.

Schwerpunkte des Aufgabenprofils der IFAs sind

- die Unterstützung der Schulleitungen am Dienort bei der konzeptionellen Gestaltung und der Weiterentwicklung des gemeinsamen Lernens und der Sicherung der Unterrichtsqualität in der sonderpädagogischen Förderung an den Einsatzschulen,
- Beratung von Schulleitungen und Lehrkräften für sonderpädagogische Förderung in allgemeinen Schulen in Fragen des gemeinsamen Lernens – im Rahmen der durch die Schulaufsicht definierten regionalen Zuständigkeit - sowie die Sicherstellung eines fachlichen Austauschs von Lehrkräften für sonderpädagogische Förderung in allgemeinen Schulen der Region, z. B. durch regelmäßige Dienstbesprechungen im Auftrag der Schulaufsicht.

Aufgaben von Inklusionsfachberatern (IFAs)

Zielgruppe für diese neuen Fachberater sind Lehrkräfte mit einer Lehramtsbefähigung für die sonderpädagogische Förderung mit Erfahrungen im gemeinsamen Lernen und Schulleitungen aufzulösender Förderschulen

⁵⁰ Schreiben des MSW an die 5 BR vom 29.10.2014, AZ 511-6.03.17.04-122280.

oder auslaufender Kompetenzzentren für die sonderpädagogische Förderung. Vor dem Hintergrund der abnehmenden Zahl von Förderschulen ist das Problem zu klären, wie die Leiter aufgelöster Förderschulen sowie deren Stellvertreter künftig eingesetzt werden sollen. Ein Teil der Stellen sollte daher dafür genutzt werden, diese Personen als IFAs weiter zu beschäftigen und ihre sonderpädagogische Expertise für die Aufgabe des Gemeinsamen Lernens im Schulamtsbezirk weiter zu nutzen.

IFAs sollen mit der Hälfte der Regelstundenpflichtzahl an einer allgemeinen Schule unterrichten, die die Voraussetzungen erfüllt, als Schwerpunkt-schule für das gemeinsame Lernen genehmigt zu werden. Mit der anderen Hälfte nehmen sie die Aufgaben als IFA wahr. Damit werden für die landesweit 100 Stellen bis zu 200 Personen gesucht. Erfahrungen der ersten beiden Schuljahre zeigen bereits, dass es schwierig ist, geeignete und motivierte Lehrkräfte (oder ehemalige Schulleitungen) für diese neue Aufgabe zu gewinnen. So waren Anfang 2016 erst ca. 40 der 100 Stellen tatsächlich besetzt.

Gründe für die mangelnde Attraktivität dieser neuen Aufgabe sind nicht eindeutig erkennbar, zum Teil anscheinend jedoch in der Doppelfunktion begründet, Lehrkraft einer Stammschule mit halber Stelle zu sein und mit der anderen Hälfte in anderen Schulen beratend tätig zu werden. Eine vergleichende Betrachtung der Aufgaben der IFAs mit den Aufgaben der Schulräte für Inklusion zeigt, dass die den IFAs zugeordneten Aufgaben eigentlich auch zu den Kernaufgaben der Schulaufsicht gehören, von dieser jedoch mangels Kapazitäten nicht wahrgenommen werden. Insofern kommen IFAs faktisch in die Position einer „Hilfs“-Schulaufsicht, ohne tatsächliche Entscheidungsbefugnisse zu haben.

In vielen Gesprächen der Gutachter wurde deutlich, dass es vor Ort ein großes Problem darstellt, eine klare Aufgabenverteilung zwischen den neben der Schulaufsicht tätigen Inklusionsmoderatoren, -koordinatoren und -fachberatern zu erreichen, Doppelarbeit zu vermeiden und ein effizientes Einbringen der unterschiedlichen Kompetenzen zu ermöglichen. Einerseits verfügt die örtliche Schulaufsicht über gute Vorort-Kenntnis und Nähe zu den kommunalen Entscheidungsprozessen der Schulträger, andererseits müssen im Bereich der Personalentwicklung und Stellenwirtschaft schulformübergreifende Absprachen getroffen werden, bei denen die dienst- und fachaufsichtlichen Zuständigkeiten der oberen Schulaufsicht zwingend benötigt werden, was einen deutlich erhöhten Abstimmungsbedarf mit sich bringt. Die obere Schulaufsicht hat ihrerseits insbesondere für die ihrer unmittelbaren Aufsicht unterstellten Schulformen in jedem Dezernat Zuständige („Generalisten“) und eine übergreifende Zuständigkeit der Abteilung 4 für den Inklusionsprozess festgelegt.

**Schnittstellenprobleme im
Unterstützungssystem Inklusion**

Die Verlagerung der Dienstaufsicht über Förderschulen in die obere Schulaufsicht, die uneindeutigen Zuständigkeiten bei der Generalie Inklusion⁵¹ und unklare Kooperationsbezüge in horizontaler und vertikaler Ebene haben zu hochkomplexen Informations- und Kommunikationsstrukturen geführt, die je nach BR unterschiedlich aufgebaut wurden.

In der BR Arnsberg wurde neben den Dezernatsstrukturen eine AG Inklusion gebildet, der ein Büro Inklusion zugeordnet ist. In dieser Querschnittsarbeitsgruppe arbeiten Vertreter der unteren Schulaufsicht mit sowie die Generalisten aller Dezernate und einzelne Fachberater; geleitet wird sie vom Bezirkskoordinator der Abt. 4 für diese Generalie. Auf diese Weise wird versucht, die Arbeitsprozesse so zu bündeln, dass alle in der erforderlichen Weise einbezogen werden.

Die Doppelstrukturen (schulformorientiert und aufgabenbezogen), die in dieser oder ähnlicher Weise in den Abteilungen 4 der BR aufgebaut wurden, haben nach Einschätzung fast aller von den Gutachtern Befragten zu einem zusätzlichen Arbeitsaufwand geführt.

schulformbezogene und aufgabenbezogene Strukturen existieren nebeneinander

Als künftig verstärkt zu bearbeitende Aufgabe tritt das Problem hinzu, dass immer mehr Lehrkräfte mit einer sonderpädagogischen Lehramtsbefähigung an Schulen des gemeinsamen Lernens versetzt oder abgeordnet werden. Insbesondere die Teilabordnungen bei Lehrkräften aus auslaufenden Förderschulen schaffen Unsicherheit und Unzufriedenheit bei den beteiligten Schulleitungen und Lehrkräften. Gewünscht wird überwiegend eine klare Zuordnung der Lehrkräfte durch Versetzung, um damit innerhalb der Schule die gemeinsame Verantwortung der Sonderpädagogen und Allgemeinpädagogen für das Lernen der gesamten heterogenen Schülerschaft zu verstärken. Da mit einer Versetzung dieser Lehrkräfte aber automatisch die personalrechtliche Zuständigkeit zur Aufsicht der neuen Schulform wechselt, stimmen die Personalräte Förderschulen und Schule für Kranke nur sehr zögerlich Versetzungsanträgen der Dienststellen zu.

Künftige Aufgabe der Schulaufsicht in beiden Ebenen sollte verstärkt auch darin bestehen, die sonderpädagogische Fachlichkeit in den unmittelbar ihrer Aufsicht unterstehenden Schulformen sicherzustellen. Dies spricht dafür, die Schulaufsicht über Förderschulen um die Aufsicht über sonderpädagogische Förderung zu erweitern. Die gemeinsame Verantwortung von Allgemeinpädagogen und Sonderpädagogen für diesen Prozess erfordert im schulaufsichtlichen Handeln Dialog, Kooperation und enge Abstimmung. Die aktuellen Strukturen der Schulaufsicht erschweren dies eher. Es gibt gute Gründe, für die Wahrnehmung dieser Aufgabe sowohl Lehrkräfte (Schulräte) mit dem Lehramt Sonderpädagogik als auch Allgemeinpädagogen für besonders geeignet zu halten. Tatsächlich muss es aber angesichts der dynamischen Veränderungen in der Schulstruktur

⁵¹ In der Zuständigkeitsverordnung Schulaufsicht vom 14.11.2010 (GV.NRW.S.602) -ist weder das gemeinsame Lernen noch Inklusion als Generalie verankert.

darum gehen, weniger vom Lernort Förderschule zu denken, sondern mehr von der Sicherung der Förderkompetenz, unabhängig vom jeweiligen Lernort.

5.7 Staatlich-kommunale Unterstützungssysteme

Land und Kommunen in NRW fördern seit Jahren die systematische Kooperation aller Bildungsakteure vor Ort mit dem Ziel, gelingende Bildungsbiografien von Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Das Grundprinzip lautet: Bestehende Zuständigkeiten bleiben bestehen. Aber durch verbindliche, auf Konsens ausgerichtete Kommunikations- und Kooperationsstrukturen soll eine staatlich-kommunale Verantwortungsgemeinschaft geschaffen werden, die Kräfte bündelt und zu einer erhöhten Bildungsgerechtigkeit vor Ort führen soll. Die große gemeinsame Linie („Alignment“) und die Passfähigkeit der jeweiligen Strukturen zueinander („Kohärenz“) sind nur teilweise erkennbar.

Zu den besonders relevanten Begleitinstitutionen zählen insbesondere Regionale Bildungsnetzwerke, Kompetenzteams, Kommunale Integrationszentren (KI) und das Netzwerk „Kein Abschluss ohne Anschluss“ (KAoA).

Vor dem Hintergrund dieser zusätzlichen Begleitstrukturen und mit spezialisierter Aufgabenzuweisung versehener Einrichtungen, die in den letzten Jahren flächendeckend im Bildungsbereich geschaffen wurden, zeigen sich vor Ort und in der Schulaufsicht zunehmend Probleme, die aus dem Aufbau von Parallelstrukturen entstehen und eine zeitintensive Gremienarbeit mit komplexen Kommunikationsstrukturen und wechselseitigen Abstimmungsbedarfen bedeuten. In allen Organisationsmodellen zu dauerhaft angelegten Querschnittsaufgaben hat es sich bewährt, unterschiedliche Gremien für die strategische, die operative und die fachliche Ebene zu schaffen.

„Regionale Bildungsnetzwerke kann man knüpfen und beeinflussen, aber nicht kommandieren, und sie wachsen auf nicht vorhersehbare Weise. Zur Steuerung braucht man Vereinbarungen, zur Abstimmung eine ständige Konferenz aller Mitglieder, dann eine gemeinsame Entwicklungsstrategie mit einem Lenkungsausschuss und zur Umsetzung ein gut ausgestattetes Büro vor Ort, wo die Geschäfte geführt werden“ (Oelkers 2012: 12).

Der im September 2015 vorgestellte Beschluss der hier beschriebenen Netzwerke zu „*Gemeinsamen Empfehlungen für die Zusammenarbeit von regionalen Netzwerken*“ zielt genau in diese Richtung und sollte bei allen weiteren Planungen beachtet werden. Dabei wäre u.a. auf kommunaler Seite zu klären, wie die gemeinsame Abstimmung zwischen den bestehenden Netzen etabliert und strukturell abgesichert werden kann. Aus Sicht der Gutachter erscheint es dringend erforderlich, durch die Landesebene eine lokale Bestandsaufnahme zu den vorhandenen Gremienstrukturen einzufordern und auf dieser Basis mögliche Anpassungen und Weiterentwicklungen mit

Aufbau von Begleitstrukturen erfordern zeitintensive und komplexe Abstimmungsprozesse

den jeweiligen Koordinierungsstellen, Lenkungs- und Steuerungskreisen zu diskutieren.

Die nachfolgende Darstellung beschreibt die Ziele, Aufgaben und Organisationsstrukturen wesentlicher kommunaler Netzwerke und nennt die für das schulaufsichtliche Handeln entstandenen Probleme.

5.7.1 Regionale Bildungsnetzwerke

Aufgrund der positiven Erfahrungen mit den Projekten „Schule & Co“ und „Selbständige Schule“ im Jahr 2008 entschied sich das Land, den flächendeckenden Aus- und Aufbau der Regionalen Bildungsnetzwerke bei Beibehaltung der verteilten Zuständigkeiten zwischen den Kommunen und dem Land in insgesamt 19 kreisfreien Städten und Kreisen fortzuführen und auszuweiten. Inzwischen haben 50 der 53 Kreise und kreisfreien Städte in NRW eine Kooperation mit der Landesregierung vereinbart und dabei die jeweiligen Ziele beim Aufbau kommunaler Bildungslandschaften festgeschrieben, die gemeinsam angestrebt werden sollen. Für diese „regionalen Bildungsnetzwerke“ wurden Geschäftsstellen (Regionale Bildungsbüros-RBB) eingerichtet, in denen kommunales und Landespersonal zusammenarbeiten. Die Regionale Bildungskonferenz, der Lenkungskreis und das regionale Bildungsbüro bilden die Strukturen der Bildungsnetzwerke. In den Kooperationsverträgen mit dem Land haben sich die Kommunen verpflichtet, die personellen und sächlichen Ausstattungen der Regionalen Bildungsbüros sicherzustellen. Demgegenüber stellt das MSW für die Arbeit in den Bildungsbüros jeweils pädagogische Mitarbeiter mit Umfang von einer Stelle zur Verfügung.

Sowohl für die Lenkungskreise als auch für die Regionalen Bildungskonferenzen sehen die Kooperationsverträge im Regelfall die Beteiligung jeweils eines Vertreters der oberen und der unteren Schulaufsicht vor. Weiteres Personal wird im Rahmen der konzeptionellen Mitarbeit in Facharbeitsgruppen benötigt. Bei der Regelung, wer die untere oder obere Schulaufsicht jeweils im Lenkungskreis vertritt, verfahren die BR sehr unterschiedlich. In Ausnahmefällen wird der jeweilige Abteilungsleiter Schule als entscheidungsbefugter Vertreter der BR in den Lenkungskreis eingebunden; mehrheitlich sind es Dezernenten, die diese spezielle Aufgabe übernommen haben. In der Folge kommt es dann allerdings häufiger zu zusätzlichem behördeninternen Abstimmungsaufwand mit den originär zuständigen schulfachlichen Dezernenten.

Die Festlegung, in den Lenkungskreisen mit Vertretern beider Schulaufsichtsebenen vertreten zu sein, führt dazu das landesweit bis zu 53 verschiedene Schulräte als Regionale Koordinatoren in ihrem Kreis beteiligt sind und auch auf der Ebene der Dezernenten bis zu 53 verschiedene Personen in die unterschiedlichen Kreise und Städte als Regionale Koordinatoren (RKO) entsandt werden. Zur Koordination auf der oberen Schul-

Unterschiedliches Verfahren der BR bei Repräsentanz in den RBN

aufsichtsebene wurde in jeder der fünf BR ein Dezernent mit der Wahrnehmung der Aufgabe eines Bezirkskoordinators (BKO) bestimmt. Zur Unterstützung wurde jedem BKO ein pädagogischer Mitarbeiter zugeordnet, der wesentliche Unterstützungsleistungen in der BR erbringt, um die Aufgabenerledigung die mit der BKO-Rolle verbunden ist überhaupt zu erfüllen. Da die als BKO tätigen Dezernenten für ihre Arbeit keine Freistellung erhalten, sondern allenfalls eine geringere Schulzahl zu betreuen haben, ist diese Unterstützung von großer Bedeutung jedoch keinesfalls hinreichend. Zumal der Arbeitsanfall sich in Abhängigkeit von der Zahl der SchuÄ (=Zahl der RBN) von sieben bis 15 erheblich unterscheidet, dies aber keinerlei Einfluss auf die Entlastung hat. Zur vertikalen Abstimmung zwischen MSW und den BR gibt es Dienstbesprechungen an denen je BR der BKO und der unterstützende Mitarbeiter teilnehmen, zum anderen Sitzungen der BKO mit allen in der BR tätigen RKO der unteren und oberen Schulaufsicht.

Bei der Ausfüllung der Rollen als RKO und BKO, aber auch in Bezug auf die Beschreibung der Rolle und Aufgaben der päd. Mitarbeiter in der Servicestelle Bildungsbüros arbeitet das MSW seit geraumer Zeit daran, konkrete Aufgabenbeschreibungen zu formulieren und diese landesweit als gemeinsame Handlungsgrundlage abzustimmen. Dabei bleibt offen, ob der Charakter dieser Texte überhaupt über eine rein appellative Ebene hinausgehen kann, da sie keinerlei rechtliche Bindung bewirken.

Insgesamt hat eine intensive Mitarbeit in den Regionalen Bildungsnetzwerken zu einer erheblich ausgeweiteten Zunahme von Terminen und Abstimmungserfordernissen innerhalb und zwischen den Schulaufsichtsebenen geführt, ohne dass dies bei der Zumessung der Kernaufgaben für die beteiligten Mitarbeiter angemessen berücksichtigt wird. In zahlreichen Gesprächen der Gutachter mit Schulräten und Dezernenten wird der Wert und die Bedeutung der RBK und RBB grundsätzlich nicht bezweifelt, wohl aber die notwendige zeitintensive Sitzungs- und Abstimmungskultur zwischen und innerhalb der beiden Schulaufsichtsebenen als nicht effektiv beurteilt. Hinzu kommt, dass die Wirkungen und Folgen der gremienintensiven Arbeit kurzfristig kaum messbar sind, das Gefühl die eigenen Kernaufgaben nicht gut genug bearbeiten zu können aber unmittelbar erlebt wird.

Teilnahme an den RBN führt zu zeitintensiven Sitzungen und Abstimmungsnotwendigkeiten

5.7.2 Kommunale Integrationszentren

Seit 2012 wurde auf der Basis einer neuen Förderrichtlinie⁵² begonnen, die bis dahin noch bestehenden 30 „Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien“ in „Kommunale Integrationszentren“ umzustrukturieren. Das System der KI war dabei auf maximal 53 Einrichtungen ausgelegt, derzeit sind 50 KIs bereits gebildet

⁵² Gem. RdErl. des MSW und des MAIS vom 25.6.2012 (ABl. NRW.S.375) bereinigt eingearbeitet RdErl. v. 23.03.2015 (ABl. NRW. S.177).

und zwei weitere folgen. Die Einrichtung eines KI wird auf der Basis der gemeinsamen Förderrichtlinie von MSW und Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) mit insgesamt 5,5 Stellen gefördert (je zwei Lehrerstellen, zwei Stellen für sozialpädagogische Fachkräfte, eine Verwaltungsfachkraft und eine halbe Stelle für Verwaltungsassistenten). Die Kommune bzw. der Landkreis stellen die Räumlichkeiten und die Sachmittel für die Arbeit zur Verfügung. In einigen Kommunen wird das Personal mit weiteren kommunalen Mitarbeitern verstärkt. Gleichzeitig ist eine Zusammenarbeit im Verbund aller KI verbindlich. Diese Zusammenarbeit wird von der „Landesweiten Koordinierungsstelle Kommunale Integrationszentren“ (LaKI) koordiniert, die seit 2013 als Dezernat 37 in der BR Arnsberg vom Land eingerichtet wurden. Zu ihren Kernaufgaben gehören landesseitige Beratungs-, Koordinierungs-, Konzeptions- und Evaluierungsaufgaben. Sie unterliegt der Fachaufsicht des MAIS und des MSW.

Die KI unterstützen und beraten auf der Basis kommunaler Integrationskonzepte städtische Ämter und Dienststellen, Schulen, andere Bildungseinrichtungen, Kindertagesstätten, Träger der Kinder- und Jugendhilfe sowie weitere regionale Einrichtungen und Organisationen. Sie haben den Auftrag für jeweils zwei Jahre zwei Schwerpunktthemen in den zentralen Arbeitsfeldern Bildung und Querschnitt umzusetzen. Dazu gehört aktuell aufgrund der gestiegenen Zahlen von asyl- und schutzsuchenden Menschen vor allem die Beratung von Kindern, Jugendlichen und Eltern beim Seiteneinstieg in Bildung und Ausbildung. Da zu den Aufgaben der KI auch die Qualifizierung und Fortbildung von Lehrkräften gehört, arbeiten sie mit den Lehrkräften in den Kompetenzteams der Schulen zusammen.

Die untere Schulaufsicht unterstützt die KI im Rahmen ihrer Zuständigkeit für „Information, Beratung und Koordination der Schulen in allgemeinen schulfachlichen Angelegenheiten der Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit Zuwanderungsgeschichte“⁵³. Dazu gibt es in jedem Schulamt einen Generalisten „Integration durch Bildung/Migration“, der für das jeweilige Schulamt die Ansprechperson darstellt und dieses Handlungsfeld schulformübergreifend bearbeitet. Dazu gehört auch die Bedarfsermittlung für die Stellenwirtschaft und Zuweisung von Ausgleichsstellen zum Unterrichtsmehrbedarf für durchgängige Sprachbildung, Sprachförderung sowie interkulturelle Schul- und Unterrichtsentwicklung in Abstimmung mit der oberen Schulaufsicht. Auf der Ebene der oberen Schulaufsicht haben alle schulfachlichen Dezernate 41-45 ebenfalls Ansprechpartner für diese Generalie benannt. Auch hier gibt es aufgrund der unterschiedlich verteilten Zuständigkeiten zwischen unterer und oberer Schulaufsicht und den unterschiedlichen Zuständigkeiten innerhalb der Abt. 4 neue Gremien (Steuergruppen, „Büro Sprache“ u.ä.), in denen ver-

Neue Abstimmungsgremien innerhalb der Schulaufsicht

⁵³ Zuständigkeitsverordnung Schulaufsicht – ZustVOSchAuf vom 14. November 2010 (GV. NRW. S. 602) § 1.

sucht wird durch regelmäßige Zusammenkünfte aller Beteiligten die notwendigen Absprachen und Entscheidungen zu treffen. Dabei zeigt sich, dass das Kommunale Integrationszentrum, mit dem Handlungsschwerpunkt Bildung, und das Regionale Bildungsbüro in weiten Teilen die gleichen Ziele verfolgen, nämlich die Bildungschancen für die Bürger zu verbessern und somit die Teilhabe an der Gesellschaft zu steigern. Bildung fördert dabei gelingende Integration und Integration fördert gelingende Bildung. Ebenso haben beide Institutionen den Auftrag, Querschnittsthemen in der Verwaltung zu verankern. Da die Organisation und Anbindung dieser beiden Institutionen aber je nach Kommune sehr unterschiedlich geregelt ist, kommt es durchaus zu überlappenden Arbeitsprozessen und einem erhöhten Abstimmungsbedarf. Um dies zu vermindern haben die Leitungen des kommunal Zuständigen und die Leitungen von RBB und KI in Herne 2013 eine Vereinbarung zur dauerhaften Kooperation abgeschlossen und konkrete Maßnahmen ergriffen, um sich gegenseitig besser abzustimmen und zu unterstützen. In anderen Kreisen wird ähnliches versucht, in dem z.B. die Geschäftsstellen von RBB und KI an einem Ort arbeiten und in einer kommunalen Fachverwaltung angebunden sind, was politische Abstimmungsprozesse auf kommunaler Ebene erleichtern kann.

5.7.3 Landesvorhaben „Kein Abschluss ohne Anschluss“

Nordrhein-Westfalen hat als erstes Flächenland 2011 damit begonnen, ein neues landesweites, verbindliches Übergangssystem Schule – Beruf einzuführen, das allen Schüler/-innen unabhängig von Wohnort und Schulform Mindeststandards im Übergangsprozess von der Schule in den Beruf garantieren soll. Die Implementierung dieses neuen Übergangssystems sollte nicht hierarchisch über die Landesebene erfolgen, sondern durch die Akteure der kommunalen Ebene vorangetrieben werden. Zentrales Instrument sind dabei eigens für diesen Zweck geschaffene kommunale Koordinierungsstellen, die die Handlungen der Akteure vor Ort aufeinander abstimmen sollen und den kommunalen Umsetzungsprozess vorantreiben. Im Januar 2012 startete das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) mit der Umsetzung des Landesvorhabens „Kein Abschluss ohne Anschluss“, zunächst in sieben ausgewählten Referenzkommunen. Ihre Arbeit wurde zwei Jahre wissenschaftlich begleitet, der Ergebnisbericht mit Empfehlungen liegt seit 2014 vor.

Die Kommunen spielen eine entscheidende Rolle für das Gelingen von „Kein Abschluss ohne Anschluss“, denn die einzelnen Schritte müssen vor Ort und auf die dortige Situation zugeschnitten umgesetzt werden. Die Kommunen haben dazu mit finanzieller Unterstützung des Landes und der EU Koordinierungsstellen eingerichtet, deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter alle Akteure und Entscheider aus der Region identifizie-

ren, beteiligen, miteinander vernetzen und Abstimmungsprozesse und Aktivitäten vor Ort koordinieren. Die Partner schließen sich zu einer Verantwortungsgemeinschaft zusammen, ihre originären Zuständigkeiten bleiben bestehen.

Das Umsetzungskonzept umfasst dabei die zentralen Handlungsfelder „Berufs- und Studienorientierung“, „Übergangssystem“ und „Steigerung der Attraktivität des dualen Systems“. Damit ist klar, dass Schulen, untere und obere Schulaufsicht und das MSW im Gesamtkontext des Vorhabens unterschiedlich einbezogen werden. Mit der Ausweitung auf alle 53 Kreise und kreisfreien Städte war die interne Festlegung verbunden, dass aus jedem staatlichen Schulamt eine Person als Generalist für Berufs- und Studienorientierung in die Arbeitsprozesse der kommunalen Koordinierungsstelle einbezogen wird. Da die Schulräte für diese neue Aufgabe keine Entlastung ihrer Kernaufgaben erhalten, wurde die Möglichkeit geschaffen, eine Lehrkraft als Schulamtskoordinator mit fünf Stunden pro Woche zur Unterstützung im Schulamt einzusetzen. Zugleich war es erforderlich, auch in der oberen Schulaufsicht aus den Dezernaten 41-45 jeweils einen Schulformdezernenten mit dieser Generalie zu beauftragen und die Koordination innerhalb der BR einem dieser Mitarbeiter zu übertragen. Zu ihrer Unterstützung erhielten sie je BR eine halbe Stelle Fachberatung.

Da die Aufsicht über die von dieser Querschnittsaufgabe betroffenen weiterführenden Schulformen sowohl auf der unteren als auch auf der oberen Schulaufsichtsebene wahrgenommen wird, finden in allen BR Beratungen der Vertreter der BR mit den Generalisten der SchuÄ statt. In den Abt. 4 Schule sind außerdem neben der Dezernatsstruktur neue Strukturen geschaffen worden („Büro Berufsorientierung“, „Hausgruppe Schule-Beruf“ u.ä.). Da in den Treffen der kommunalen Koordinierung auf Kreisebene auch Vertreter der unteren und oberen Schulaufsicht erforderlich sind, sind die entsandten Personen der Schulaufsicht teilweise identisch mit denen, die auch die Lenkungskreise der Regionalen Bildungsbüros besuchen. Dies macht Sinn, weil die ohnehin vorhandenen Vernetzungen zu teilweise gleichen kommunalen Stellen und Diensten so effektiv genutzt werden können, schafft aber für die beteiligten Personen aus der Schulaufsicht Mehrfachbelastungen. Die Erfahrungen mit Modellen der Bündelung und Spezialisierung sind bisher nicht systematisch ausgewertet, die BR sind frei dies nach eigenen Vorstellungen zu organisieren.

Die Bezirkskoordinatoren und weitere schulfachliche Dezernenten oder päd. Mitarbeiter der Abt. 4 aus allen fünf BR nehmen an regelmäßigen Dienstberatungen teil, die durch das MSW vorbereitet und durchgeführt werden. Das MAIS nimmt ebenfalls an diesen Beratungen teil, um den Informationsaustausch und die erforderlichen Abstimmungen zwischen diesen beiden Landesverwaltungen zu sichern.

Querschnittsaufgaben erfordern dezernatsübergreifende Arbeitsstrukturen

Auch bei diesem Unterstützungssystem wird Ziel, Struktur und Ergebnis durchaus ambivalent durch die Vertreter der Schulaufsicht erlebt. Im Ergebnisbericht der wiss. Begleitung der Umsetzung des Landesvorhabens in den sieben Referenzkommunen heißt es dazu:

„Besonders Unklarheiten bei den Zuständigkeiten sowie teilweise fehlende Kooperationsbereitschaft mancher Akteure erschweren eine gute Zusammenarbeit. Gleiches gilt für die Koordination und Kommunikation zwischen den Ministerien auf Landesebene sowie zwischen Ministerien und Schulen. Widersprüchliche Aussagen würden hier häufig zu Unklarheit führen. Auf regionaler und lokaler Ebene wurde die Einbindung der unterschiedlichen Partner vor Ort in ein abgestimmtes Vorgehen als herausfordernd charakterisiert. Explizit hervorgehoben wurden dabei die Gymnasien.“ (Abschlussbericht S. 87)

5.8 Zusammenfassung

1. Es zeigt sich ein nicht unerhebliches Auseinanderfallen der wünschenswerten mit der tatsächlichen Aufgabenwahrnehmung in der gesamten Schulaufsicht. Die größte Diskrepanz gibt es im Bereich der Qualitäts- und Schulentwicklung. Sowohl in der unteren wie auch in der oberen Schulaufsicht wird beklagt, dass wichtige Kernaufgaben der Schulaufsicht nur unzureichend wahrgenommen werden können. Stattdessen müssen deutlich mehr Zeitressourcen - als eigentlich für notwendig erachtet - in die Steuerung der Personalversorgung, in das Beschwerde-, Konflikt und Krisenmanagement sowie in die Organisation der Beschulung von Schülern mit Zuwanderungsgeschichte und mit sonderpädagogischen Unterstützungsbedarfen gesteckt werden. Als Gründe für das Auseinanderfallen von wünschenswerter und tatsächlicher Aufgabenwahrnehmung werden zu wenig Personal angesichts vieler neuer Aufgaben, Probleme und Doppelarbeiten aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten und zu viel Verwaltungstätigkeit genannt. Die Unzufriedenheit mit der aktuellen Aufgabenwahrnehmung in der unteren Schulaufsicht ist allerdings erheblich größer als in der oberen Schulaufsicht.
2. Um die Schulaufsicht weiter zu entwickeln, schlagen die Mitarbeiter der Schulaufsicht völlig übereinstimmend vor, dass landeseinheitlich eine Klärung der Kernaufgaben der Schulaufsicht erfolgen sollte. Die bestehende Trennung von Dienst- und Fachaufsicht für die Hauptschulen und einen Teil der Förderschulen sollte aufgehoben werden und die Anzahl der verwaltungsfachlichen Mitarbeiter im Schulamt transparent nach verbindlichen Vorgaben des Landes landesweit einheitlich festgelegt werden. Die deutliche Mehrheit der unteren und oberen Schulaufsichtsmitarbeiter ist zudem der Meinung, dass die bestehende Struktur zwischen unterer und oberer Schulaufsicht aufgehoben werden sollte, indem die un-

tere Schulaufsicht in die obere Schulaufsicht integriert wird. Zudem spricht man sich, mit Ausnahme der Dezernate 43, für eine Weiterentwicklung zu einer schulformübergreifenden Aufsicht aus.

3. Es ist zu einer erheblichen Erweiterung des Aufgabenspektrums in der Schulaufsicht 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 gekommen. Dies hat zu einer starken Aufgabenverdichtung und einer subjektiv empfundenen Überforderung des schulfachlichen Personals geführt.
4. Insbesondere im Bereich der Vorbereitung und Fortbildung auf administrativ-organisatorische Aufgaben gibt es aus der Sicht der schulfachlichen Mitarbeiter erhebliche Defizite.
5. Die Beratungen zwischen der unteren, oberen und obersten Schulaufsicht dienen vor allem dem wechselseitigen Informationsaustausch. Gewünscht werden jedoch verbindliche Verabredungen und Entscheidungshierarchien sowie eindeutige und weitgehend landeseinheitliche Verfahrensabläufe bei wesentlichen Aufgaben als Voraussetzung für gleichsinniges, transparentes und berechenbares schulaufsichtliches Handeln. Die vom Schulgesetz gewünschte Veränderung der schulaufsichtlichen Tätigkeit hin zu einer systemischen Beratung und Unterstützung der Schulen schließt für keine der drei Aufsichtsebenen Vorschriftenkontrolle, aktives fachaufsichtliches Handeln und Krisenintervention aus.
6. Die landesweite Verteilung von Generalien für Schulfächer in allen Schulstufen auf Schulräte und Dezernenten ist mit dem Aufbau des QUALiS reformbedürftig. Zum einen sind die damit verbundenen Aufgaben und Rollen nicht hinreichend klar, zum anderen ist die Verteilung der Zuständigkeiten in der Sek. II nicht nachvollziehbar und überarbeitungsbedürftig.
7. Die Priorisierung der Aufgaben der Schulaufsicht erfolgt weitgehend individuell durch den täglichen Arbeitsanfall (Krisenintervention). Durch das Fehlen eines verbindlichen Leit- und Rollenbildes der Schulaufsicht und der permanenten Überlastung wird je nach Zugehörigkeit zu einer bestimmten BR, und innerhalb dieser zu einem bestimmten Schulformdezernat, ein z.T. unterschiedliches schulaufsichtliches Aufgabenverständnis sichtbar.
8. Die Verlagerung der Dienstaufsicht über Förderschulen in die obere Schulaufsicht, die uneindeutigen Zuständigkeiten bei die

Generell Inklusion und unklare Kooperationsbezüge in horizontaler und vertikaler Ebene haben zu komplexen Informations- und Kommunikationsstrukturen geführt. Die gemeinsame Verantwortung von Allgemeinpädagogen und Sonderpädagogen für die Sicherung sonderpädagogischer Fachlichkeit in den Schulen des gemeinsamen Lernens erfordert im schulaufsichtlichen Handeln Dialog, Kooperation und enge Abstimmung. Die aktuellen Strukturen erschweren dies eher. Zur besseren Wahrnehmung von Steuerungsverantwortung scheint es sinnvoll, die Zahl der für die Inklusion zuständigen Schulräte zu erhöhen anstatt neue Fachberaterstrukturen (IFA) als „Neben-Schulaufsicht“ einzurichten.

9. Die in den letzten Jahren flächendeckend im Bildungsbereich aufgebauten verschiedenen staatlich-kommunalen Unterstützungssysteme, schaffen vor Ort und in beiden Ebenen der Schulaufsicht zunehmend Abstimmungsprobleme und haben zu einer zeitintensiven Gremienarbeit mit komplexen Kommunikationsstrukturen und wechselseitigen Abstimmungsbedarfen geführt. Da die Verpflichtung zur Teilnahme von Vertretern der oberen und der unteren Ebene aufgrund der unterschiedlichen Fach- und Dienstrechtskonstruktion erforderlich ist, ist die Arbeitsbelastung zu Lasten anderer Aufgaben in der Schulaufsicht erheblich gestiegen.

6 Denkmodelle für die zukünftige Schulaufsicht in NRW

6.1 Prinzipielle Handlungsmöglichkeiten

Betrachtet man die in Kapitel 2 dargestellten variierenden Entwicklungen in den Schulverwaltungen in den anderen Bundesländern, so stellen sich für die Zukunft der Schulverwaltung prinzipiell in NRW mehrere *miteinander zusammenhängende* Fragen zum *Verwaltungsaufbau*:

- Benötigt man eine durchgängig zwei- oder z.T. dreistufige Schulaufsicht?
- Wenn man eine durchgängige Zweistufigkeit anstrebt, dann eher mit einer unteren Schulaufsicht oder mit einer oberen Schulaufsicht?
- Wenn man eine untere Schulaufsicht behalten will, soll diese rein staatlich sein oder eine kommunal/staatliche Aufgabenteilung (Kondominium)?
- Soll die Zahl der unteren Schulaufsichtsbehörden sich an der Zahl der Kreise/kreisfreien Städte orientieren oder verringert werden?

Unabhängig von diesen Merkmalen des *Verwaltungsaufbaus* der Schulaufsicht (zwei-/dreistufig; untere/obere; rein staatlich oder kommunal/staatliche Aufgabenteilung) stellen sich Fragen der *internen Struktur* und der *Aufgabenverteilung* innerhalb der Schulaufsicht:

- Soll die strikt schulformbezogene Aufsicht bestehen bleiben oder verändert werden? Für welche Schulformen wird die Dienst- und Fachaufsicht in der unteren bzw. oberen Schulaufsicht verankert?
- Welche bedeutsamen Querschnittsaufgaben (Generalien) werden jeweils durch welche Ebene wahrgenommen?
- Wie soll künftig die sonderpädagogische Fachlichkeit gegenüber allen Schulformen wahrgenommen werden?
- Wie soll künftig die Steuerung der Angebote bzw. Nachfrage nach Lehrerfortbildung organisiert werden?

Je nach Ausgestaltung dieser Zuständigkeiten ergeben sich bei den Modellen noch verschiedene Varianten innerhalb des Modells. Dennoch können insgesamt vor dem Hintergrund der existierenden Modelle in den anderen Bundesländern und der bestehenden Schulaufsichtsstruktur in NRW sechs denkbare Möglichkeiten, die Schulverwaltung neu zu organisieren, ausgemacht werden.

Zukunftsfragen für die Schulaufsicht in NRW

Verwaltungsaufbau

Interne Aufgabenverteilung in der Schulaufsicht

Denkmodelle

Tabelle 16: Denkmodelle einer zukünftigen Schulaufsicht in NRW

	Modell 1 <i>Dreistufig</i> <i>Konzentration der unteren Schulaufsicht</i>	Modell 2 <i>Dreistufig</i> <i>Konzentration der unteren Schulaufsicht (Aufgabe des Kondominiums)</i>	Modell 3 <i>Dreistufig</i> <i>Stärkung der unteren Schulaufsicht bei Beibehaltung der 53 staatl. SchuÄ</i>
Oberste Schulaufsicht	MSW	MSW	MSW
Obere Schulaufsicht	5 Bezirksregierungen	5 Bezirksregierungen	Ausgliederung 41-44 und 46 sowie Teile 47/48 aus der Abteilung 4 der BR en und Verteilung des Personals auf die SchuÄ der Kreise/kreisfreien Städte
Untere Schulaufsicht	Zusammenlegung von 53 auf ca. 33 SchuÄ	Zusammenlegung von 53 auf ca. 33 SchuÄ, Aufgabe des Kondominiums, reine staatl. SchuÄ	53 kommunale SchuÄ mit Zuständigkeit für alle allgemeinbildenden Schulen im örtlichen Zuständigkeitsbereich
interne Struktur der Schulaufsicht	wie bisher schulformbezogene Dezernate oder Neuordnung der Dezernate 41-44 in den BR en	Weitgehende Ausgliederung von 41 und 42 in die SchuÄ, im Prinzip Modell Baden-Württemberg	Dezernate 45, 4Q und Teile 47/48 weiterhin in Abt. 4 der BR, Aufgabe der schulformbezogenen SchuÄ
	Modell 4 <i>Zweistufig mit oberer Schulaufsicht</i> <i>Bezirksregierungen mit Außenstellen (regionale Schulbehörden)</i>	Modell 5 <i>Zweistufig mit oberer Schulaufsicht</i> <i>Landesschulbehörde mit Regionalabteilungen und Außenstellen</i>	Modell 6 <i>Zweistufig mit unterer Schulaufsicht</i> <i>Staatliche SchuÄ</i>
Oberste Schulaufsicht	MSW	MSW	MSW
Obere Schulaufsicht	5 BRen mit ca. 33 regionalen Außenstellen	Ausgliederung der Abteilung 4 aus den BR en und Gründung einer Landesschulbehörde mit 5 Regionalschulabteilungen mit x Außenstellen als Sonderbehörde im Zuständigkeitsbereich des MSW	Entfällt
Untere Schulaufsicht	Entfällt	Entfällt	Verlagerung der Kompetenzen der oberen Schulaufsicht in die SchuÄ, Reduzierung der Zahl der Staatlichen SchuÄ, Aufgabe des Kondominiums
interne Struktur der Schulaufsicht	Dezernate 45, 47, 48, 4Q weiterhin in Abt. 4 der BR, Prüfung ob und welche Teile von 41-44, 46 in Außenstellen residieren, mögliche Neuordnung der Dezernate 41-44	wie bisher schulformbezogene Dezernate oder Zusammenlegung von Dezernaten z.B. nach dem Modell Niedersachsen	Dezernatszuordnung in den SchuÄ wie bisher in den BR en oder Neuordnung nach dem Modell Hessen

1. Reduzierung der Zahl der Staatlichen SchuÄ bei Beibehaltung des Kondominiums, Überprüfung der internen Struktur der Schulaufsicht,

2. Reduzierung der Zahl der Staatlichen SchuÄ (Modell Baden-Württemberg) und Schaffung rein staatlicher SchuÄ (Auflösung des Kondominiums: kommunales Personal in Landsträgerschaft), Überprüfung der internen Struktur der Schulaufsicht,
3. Beibehaltung von 53 Staatlichen Schulämtern, Erweiterung des Zuständigkeitsbereiches der unteren Schulaufsicht durch Abgabe von Aufgaben der Bez. Reg. an die SchuÄ (41-44, 46 sowie Teile von 47/48,
4. Durchgängig zweistufige Schulaufsicht: Auflösung der unteren Schulaufsicht und Umwandlung in regionale Schulbehörden (Außenstellen) der BR, die teilweise für mehrere Kreise zuständig sind, Neuordnung der Aufsichtsstrukturen innerhalb der BR,
5. Durchgängig zweistufige Schulaufsicht: Ausgliederung der Abteilung 4 aus den BR, Auflösung der unteren Schulaufsicht, Schaffung einer Sonderbehörde (Landesschulbehörde) mit Regionalabteilungen und Außenstellen (Modell Niedersachsen),
6. Durchgängig zweistufige Schulaufsicht: Ausgliederung der Abteilung 4 aus den BR, Auflösung der oberen Schulaufsicht und Verlagerung der Aufgaben in die Staatlichen SchuÄ bzw. MSW, Reduzierung der Zahl der Staatlichen SchuÄ und Schaffung rein staatlicher SchuÄ (Auflösung des Kondominiums: kommunales Personal in Landsträgerschaft) (Modell Hessen).

Im Folgenden wollen wir uns nun schrittweise der Frage nähern, welche Vor- und Nachteile diese möglichen Neuordnungsmodelle für die Schuladministration in NRW haben. Die sechs Denkmodelle werden im Folgenden in zwei Schritte näher betrachtet. In einem ersten Schritt werden die drei Modelle, die entweder zu erheblichen Kostensteigerungen führen (Modell 3) oder so unvereinbar mit den bisherigen Strukturen des Verwaltungsaufbaus und der Schulaufsicht in NRW sind, dass sie keine Realisierungschancen haben, nach einigen Erläuterungen für die weitere Diskussion aussortiert (Modelle 5, 6). Von den verbleibenden Modellen werden in Kapitel 7 die Modelle 2, 1 und 4 ausführlich diskutiert. Bei der Diskussion dieser Modelle in Kapitel 7 wird dann auch stärker auf die Frage eingegangen, wie die Rolle und Effektivität der Schulaufsicht bei der Bearbeitung ihrer Kernaufgaben gestärkt werden kann.

6.2 Unrealistische Modellvarianten

In Kapitel 2 sind die Schulaufsichtssysteme der Bundesländer miteinander verglichen worden. Es zeigt sich wenig Einheitlichkeit bei der Organisation der Schulaufsichtssysteme, allerdings sind einige gemeinsame Entwicklungstendenzen beobachtbar. So ist zum einen eine gewisse *Tendenz in Richtung einer ausschließlich zweistufigen Schulaufsicht* beobachtbar. Zum anderen gibt es nur noch drei Bundesländer (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 (durchschnittlich sind es 59 %).

Die Ausführungen in den Kapitel 3-5 haben gezeigt, dass aufgrund der demografischen Entwicklung, der Schulstrukturprognosen, der wachsenden Querschnittsaufgaben für alle Schulformen, des zurzeit vorhandenen Personals auf der Ebene der staatlichen SchuÄ und der damit verbundenen Qualitätseinbußen im schulaufsichtlichen Handeln auch in NRW der Betrieb von 53 kommunalen SchuÄ in den jetzigen Strukturen nicht weiter aufrechterhalten werden sollte. Schon jetzt arbeiten 25 % der SchuÄ kreisübergreifend und in 20 % der SchuÄ gibt es nur zwei Schulräte. Dieses Missverhältnis wird durch weitere Veränderungen in der Schullandschaft noch zunehmen. Insofern spricht viel dafür, dass auch in NRW, ähnlich wie in den anderen oben erwähnten Bundesländern die örtliche/regionale⁵⁴ Struktur der Schulaufsicht angepasst wird.

Deshalb gehen, bis auf das Modell 3, alle anderen Modelle davon aus, dass die Zahl der staatlichen SchuÄ überprüft werden muss, um durch Zusammenlegungen Steigerungen bei der Effektivität und Effizienz zu erreichen. Die Frage, wie viele SchuÄ das Land für eine gute Aufgabenerledigung benötigt, lässt sich nicht objektiv und abstrakt anhand allgemeingültiger Indikatoren ermitteln, sondern hat auch gewachsene Arbeitsbeziehungen, traditionelle Formen der örtlichen Zusammenarbeit sowie infrastrukturelle Aspekte zu berücksichtigen. Die Zahl 33 übernehmen wir aus Vorschlägen, die aus Diskussionen mit den örtlichen Akteuren entwickelt wurde. Dieser Zahl liegen sowohl die in Kapitel 7.1.2 ausgeführten Standards für eine Mindestgröße der künftigen Schulbehörden zugrunde als auch intensive Gespräche in den BR Arnsberg und Köln, wie stark eine Reduktion der Schulämterstruktur erfolgen könnte, sowie Recherchen in

Reduzierung der Zahl der staatlichen SchuÄ in fünf Modellen

Künftig 33 SchuÄ in NRW

⁵⁴ Der Begriff der „Ortsnähe“ meint sowohl angemessene räumlich-örtliche Entfernungen als auch die gute Kenntnis der (kommunalpolitischen) Akteure und regionalen Problemlagen, die einen relevanten Hintergrund für Schulentwicklung darstellen.

den anderen BR (vgl. Anhang E). Bezogen auf die in Tabelle 1 dargestellten Anteilswerte der SchuÄ sowie auf die Strukturen der kreisfreien Städte/Landkreise würde NRW damit mit einem Anteil von 62 % leicht über dem Bundesdurchschnitt liegen⁵⁵.

Die Fortführung von 53 SchuÄ wäre nur dann vertretbar, wenn den Schulämtern die Zuständigkeit für alle allgemeinbildenden Schulen im örtlichen Zuständigkeitsbereich aus den BR übertragen würden, wie dies in Modell 3 angedeutet ist. In diesem Modell ist die Beibehaltung der 53 staatlichen SchuÄ in kondominialer Form mit einer Erweiterung des Zuständigkeitsbereiches der unteren Schulaufsicht durch Abgabe von Aufgaben der BR an die SchuÄ (Dezernate 41-44 und 46) und einer eigenen Personalverwaltung (Teile der Dezernate 47 und 48) vorgesehen, da auch im Schulamt die Dienstaufsicht über alle allgemeinbildenden Schulen stattfindet. Auf der Ebene der BR verbleiben allgemeine schulfachliche Koordinations- und Aufsichtsangelegenheiten sowie Verwaltungspersonal für Grundsatz- und Widerspruchsverfahren in schulrechtlichen und personalrechtlichen Angelegenheiten.

Modell 3

Dieses Modell ähnelt dem Versuch der rot-grünen Koalition aus dem Jahr 2005, in dem ein weitreichender Umbau der Zuständigkeiten von den BR auf die unteren Schulaufsichtsbehörden angestrebt wurde. Vorgesehen war mit einer Übergangsfrist von vier Jahren zu einer Stärkung der Zuständigkeiten aller (damals 54, da es die Region Aachen noch nicht gab) SchuÄ zu kommen, indem die unteren Schulaufsichtsbehörden - schulformübergreifend - schulaufsichtliche Aufgaben für alle Schulformen wahrnehmen sollten (vgl. auch Kapitel 3.4). Nicht genau geklärt war, ob dies perspektivisch zu einer völligen Verlagerung der Aufgaben aus den BR in die SchuÄ führen sollte (dies entspräche eher Modell 6, allerdings mit kondominialer Struktur) oder so strukturiert wird, wie in Modell 3 angedeutet.

Diese Reformidee stieß 2004 auf Zustimmung bei den kommunalen Spitzenverbänden und auf viel Widerstand bei den Berufsverbänden und BR. Vor allem aber wurde deutlich, dass mit diesem Reformmodell erheblich höhere Personalkosten verbunden sind. Die Zahl der damals vorhandenen 265 schulfachlichen Mitarbeiter der unteren und oberen Schulaufsicht, die auf 54 Organisationseinheiten hätte verteilt werden müssen wäre mit durchschnittlich fünf Stellen viel zu gering gewesen, zumal bezogen auf

⁵⁵ Die Kostenberechnungen in Kapitel 7 gehen von diesen 33 Schulämtern aus. Aus sachlogischen Gründen könnte eine weitere Reduzierung vorgenommen werden, die weiteres Umschichtungspotential bereitstellen würde, das auch zur Ausstattungsverbesserung der jeweiligen Schulbehörden eingesetzt werden kann. Eine weitere Zentralisierung brächte durchaus Effizienzgewinne mit sich und würde insgesamt kostengünstiger. Da es nicht zu den Aufgaben der Gutachter gehört, eine Gesamtdarstellung dieser Detailfragen vorzulegen, bleibt es den mit der Auswertung dieses Gutachtens befassten Stellen letztlich überlassen, die für das Land richtige Strukturrentscheidung und die für notwendig erachtete Anzahl der Außenstellen festzulegen. Für die Diskussion der Modelle in Kapitel 7 geht es lediglich darum, die prinzipielle Umsetzbarkeit des Modells von 33 Schulämtern bzw. regionalen Schulbehörden zu zeigen.

die Lehrkräftezahl je Schulamt viele SchuÄ noch deutlich schlechter ausgestattet sein würden. Da diese nach Ansicht des damaligen MSJK als zu gering angesehen wurden, um eine fachliche angemessene und arbeitsorganisatorisch leistbare Schulaufsicht zu gewährleisten (MSJK 2004: 11), müssten zusätzliche Stellenbedarfe in Höhe von 58 bis zu 223 schulfachlichen Stellen eingeplant werden. Zudem würden durch die Übertragung der Personalbearbeitung und -verwaltung der knapp 170.000 Lehrkräfte auf die dezentralen Stellen weitere Personalbedarfe entstehen, ebenso wie im Ministerium selbst, da die Steuerung von 54 Einheiten aufwändiger ist als die von fünf Organisationseinheiten. Auch auf der Ebene der Personalvertretungen hätte sich das Ausmaß an Freistellungen von 506 Stellen um ca. 100 Stellen erhöht (ebd.). Im Bericht des MSJK war jedoch keine konkrete Kostenberechnung enthalten. Akzeptiert und konkretisiert man die Annahmen des MSJK⁵⁶ und nimmt eine grobe Kosteneinschätzung vor, so wären mit dem Modell 3 selbst im günstigsten Fall Mehrkosten von über 41,2 Mio. € verbunden, die aufgrund der Konnexität auf jeden Fall vom Land zu tragen wären.

Festzuhalten ist, dass mit Modell 3 der Auftrag der Kostenneutralität der Vorschläge in keiner Weise erfüllt werden kann, da dieses Modell zu erheblichen Mehrkosten führen würde, die nicht durch Kostenreduktion an anderer Stelle erwirtschaftet werden können. Aus der Sicht der Gutachter ist also Modell 3 schwer finanzierbar. Zudem ist aus der Sicht der Gutachter das Aufrechterhalten von heute 53 SchuÄ angesichts der beschriebenen Tendenzen bei der demografischen Entwicklung, den Schulprognosen, den gegenüber 2004 neuen zusätzlichen Aufgaben in den Schulämtern und der Verfügbarkeit fachlich ausgebildeten schulfachlichen Personals in bestimmten SchuÄ nicht sinnvoll.

Die Modelle 5 und 6 entsprechen den Schulaufsichtssystemen von Hessen und Niedersachsen. Es sind beides durchgängig zweistufige Modelle, einmal auf der Ebene einer oberen Landesbehörde und einmal auf der Ebene

**Modell 3 kaum finanzierbar
und nicht sinnvoll**

Modell 5 und 6

⁵⁶ Die Annahmen des MSJK gehen von einer völligen Verlagerung der Aufgaben auf die untere Schulaufsicht aus, allerdings dürften die Kostenwirkungen auch für das Modell 3 vergleichbar sein. Nimmt man bezüglich der Annahme des MSJK von zusätzlichen Stellen zwischen 58 und 223 für schulfachliches Personal den Mittelwert von 140 Stellen, so entstehen zusätzliche Personalkosten in Höhe von 8,4 Mio. €. Bezüglich des Verwaltungspersonals nimmt das MSJK eine Verdopplung des Verwaltungspersonals der BR an. Bezieht man dies nur auf das Verwaltungspersonal in Dezernat 47 und 48 müssten 663 Verwaltungsstellen neu geschaffen werden, so dass zusätzliche Personalkosten für das verwaltungsfachliche Personal in Höhe von 30,5 Mio. € entstehen. Insgesamt werden bei dem Modell 3 ca. 720 neue Arbeitsplätze benötigt; werden die Kosten für einen Arbeitsplatz mit 9.570 € angesetzt, dann entstehen Mehrausgaben in Höhe von 6,9 Mio. €. Bezüglich der Personalvertretung geht das MSJK von einem Mehrbedarf von 100 VZÄ für Voll und Dienstbefreiungen aus, unterstellt aber weiterhin in den Schulämtern eine schulformbezogene Personalvertretung. Dies wären weitere 5,8 Mio. €. Würde man bei einer Zuständigkeit der 53 SchuÄ für alle Schulen (außer BKs) von einer Personalvertretung je Schulamt ausgehen und auf der Ebene der BR jeweils einen GPR und beim MSW einen HPR ansiedeln, dann könnte man jedoch bei einer schulformübergreifenden Schulaufsicht ca. 80 VZÄ gegenüber der jetzigen Ausstattung sparen, so dass die Kosten für die Personalvertretung unter dieser Annahme um ca. 4,6 Mio. € sinken würden. Dennoch blieben Kosten in Höhe von 41,2 Mio. €, ohne dass die zusätzlichen Steuerungskosten in den BR eingerechnet sind. Bei einer rein schulformbezogenen Personalvertretung lägen die Kosten bei 51,6 Mio. €.

von 15 staatlichen Schulämtern. Beide Modelle sind jeweils durch die besondere Reformgeschichte der Verwaltungsstrukturen des Bundeslandes entstanden. Um dies zu verdeutlichen, muss zuvor ein kurzer Einschub zur Darstellung und Entwicklung der Verwaltungsstrukturen der Bundesländer erfolgen.

In Deutschland existiert ein Mischsystem aus Gebiets- und Aufgabenorganisationsmodell, ursprünglich mit dem Vorrang der Gebietsorganisation, in dem Sinne, dass

„nach Möglichkeit der größere Teil der öffentlichen Aufgaben vor Ort und auch noch auf der mittleren Ebene gebündelt (wird d.V.), es aber für bestimmte Aufgaben eine spezielle Organisation (gibt)“ (Ellwein 1993, S. 166).

Der zweistufige Verwaltungsaufbau stärkt eher die Fachverwaltung, der dreistufige eher die allgemeine Verwaltung. Bei aller Unübersichtlichkeit lassen sich in den 13 Flächenländern zwei Reformmodelle unterscheiden, die *Konsequente Zweistufigkeit* und die *Konzentrierte Dreistufigkeit*.

Eine *zweistufige Verwaltung* ohne allgemeine Mittelinstanz findet sich (mit der Ausnahme von Niedersachsen) vornehmlich in den einwohnermäßig kleinen Bundesländern (unter drei Mio. Einwohner, Ausnahmen Sachsen-Anhalt und Thüringen). Hier wird versucht, die durch das Fehlen der Mittelinstanzen in stärkerem Ausmaß vorhandenen Sonderbehörden durch Zusammenführung (Konzentration) oder Umwandlung in Landesbetriebe zu reduzieren. Zudem wird eine Rückführung des Umfangs der unteren Landesverwaltung angestrebt. Dies geschieht durch ihre Integration in obere Landesbehörden oder indem Aufgaben auf Kommunen und Kreise verlagert werden.

In den meisten Bundesländern (vor allem den größeren Bundesländern, Ausnahme Niedersachsen) dominiert dagegen eine *dreistufige Verwaltung*. Allerdings gibt es verschiedenste Formen von staatlichen Mittelinstanzen. Weder ihre Aufgaben noch ihre Einbindung in die Verwaltungsstruktur sind bundesweit einheitlich. Es lassen sich drei Modelle unterscheiden: der dreistufige Aufbau mit Landesverwaltungsämtern in Sachsen-Anhalt und Thüringen, der dreistufige Aufbau mit funktionalem Aufgabenzuschnitt in Rheinland-Pfalz und der dreistufige Aufbau mit regional ausgerichteten Mittelinstanzen in Hessen, Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen⁵⁷ und Nordrhein-Westfalen. In allen drei Modellen wird versucht, eine weitgehende Konzentration staatlicher Aufgabenwahrnehmung auf der Mittelebene (staatliche Bündelung) vorzunehmen, indem insbesondere die Aufgaben der unteren Landesbehörden hierhin verlagert – oder kommunali-

⁵⁷ Die drei Regierungspräsidien wurden 2008 in Landesdirektionen umbenannt. Diese wurden zum 1.3.2012 formal zur (weiterhin regional strukturierten) Landesdirektion Sachsen zusammengefasst.

siert werden. Durch diese Integration ist häufig sogar ein Aufgabenzuwachs auf der Mittelebene zu beobachten (z.B. in Baden-Württemberg im Jahr 2005).

In Niedersachsen gab es lange ein dreistufiges Schulaufsichtssystem. Bis 1974 fungierten dabei neben den BR als oberer Schulaufsicht 160 Schulräte als „Einzelkämpfer“ in der unteren Schulverwaltung. Diese wurden im Zuge der Gebietsreform in 49 staatliche SchuÄ in Form einer unteren staatlichen Sonderbehörde überführt. Hier fand die Schulaufsicht über die allgemeinbildenden Schulen mit Ausnahme der Berufskollegs und der Gymnasien statt. Dieses bis dahin dreistufige System wurde 1996 durch die Zweistufigkeit der Schulbehörden ersetzt. Das Schulministerium fungierte als oberste Schulbehörde, die BR als nachgeordnete Schulbehörden mit Außenstellen. Aus den 49 SchuÄ wurden 24 Außenstellen der BR. Im Jahr 2005 wurden diese jedoch BR von der neuen schwarz-gelben Landesregierung abgeschafft und ihre Aufgaben auf Ministerien, Sonderbehörden und Kommunen verteilt. Die Abteilung 4 (Schulaufsicht) der BR wurde in eine staatliche Sonderbehörde, die Niedersächsische Landesschulbehörde, überführt unter Beibehaltung von vier Regionalabteilungen an den früheren Standorten der BR und der Gründung von neun den Regionalabteilungen zugeordneten Außenstellen. Die Ausgliederung der Schulabteilung aus den BR war aber keine aufgabenbezogene Entscheidung aufgrund der Analyse von Schwachstellen im bisherigen Handeln, sondern resultierte ausschließlich aus dem übergeordneten Beschluss der neuen schwarz-gelben Landesregierung die Ebene der BR komplett zu beseitigen. Hier entschied man sich dann für die Gründung einer oberen Sonderbehörde mit Regionalabteilungen und Außenstellen und nicht wie in Hessen für die ausschließlich Installierung von staatlichen Schulämtern unterhalb der Ebene des Schulministeriums.

Der vollständige Verzicht auf die BR als Bündelungsebene in Niedersachsen war von Anfang an umstritten und wurde nicht nur politisch, sondern auch von Praktikern und Wissenschaftlern stark kritisiert (vgl. bspw. Niedersächsischer Landesrechnungshof 2004, S. 1; Bogumil/Kottmann 2006, S. 19ff; FES 2010; Janssen 2010). Von vornherein war allen Beteiligten klar, dass das mit der Auflösung der BR versprochene Einsparziel von 6.700 Stellen extrem geschönt und nicht einmal im Ansatz mit entsprechenden monetären Einsparungen einhergehen kann (Bogumil/Kottmann 2006: 76; Janssen 2010: 16f., Landesrechnungshof 2008: 14 ff.). Bezüglich der operativen Auswirkungen der Abschaffung der BR liegen zehn Jahre nach Inkrafttreten der Reform einige Erkenntnisse vor, allerdings nicht für die Schulverwaltung. Insgesamt konnten zwar vertikale „Doppelstrukturen“ mit der Auflösung der Mittelinstanz abgebaut werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass nun weniger Behörden an einem einzelnen Verfahren beteiligt wären. Reffken zeigt am Beispiel der Gewässerverwal-

Abschaffung der BR als Auslöser für die Gründung der Landesschulbehörde in Niedersachsen

Verzicht auf die BR in Niedersachsen war von Anfang an umstritten

tung, dass heute eine fast identische Zahl an Behörden und Verwaltungseinheiten mit den Verfahren befasst sind und faktisch die Dreistufigkeit weiterhin besteht (Reffken 2006). Für Bürger und Unternehmen ist mit der Fragmentierung der Zuständigkeiten auf zahlreiche Institutionen (Sonderbehörden, Landesbetriebe, Kommunen bzw. kommunale Spitzenverbände, eine Bank, Kammern, Private) die Nachvollziehbarkeit der Zuständigkeiten jedoch eher gesunken.

Für das Funktionieren der Verwaltung war der weitgehende Verzicht auf eine Bündelungs- und Koordinierungsinstanz zudem abträglich. Die Ressorts haben nun über die Fachschiene zwar unmittelbaren Zugriff auf ihre Sonderverwaltungen, die ‚Gesamtschau‘ über alle Ressorts hinweg und regionales Denken wurden jedoch nicht mehr gefordert, womit die Kompromissfähigkeit stark litt. Die neue, ab 2013 regierende rot-grüne Landesregierung unternahm daher erste Schritte, um die diagnostizierten Defizite der fragmentierten zweistufigen Strukturen zu beheben: So wurden die Regierungsvertretungen ab dem Jahr 2014 in vier Ämter für regionale Landesentwicklung überführt und mit weiteren Aufgaben angereichert.

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die anderen großen Bundesländer sich bisher nicht vom niedersächsischen Weg in die Zweistufigkeit haben inspirieren lassen. Zwar hatte die neue grün-rote Regierung in Baden-Württemberg (Bündnis 90/Die Grünen 2011: 2; SPD 2011, S. 90) wie schon die 2005 ins Amt gekommene schwarz-gelbe Landesregierung in Nordrhein-Westfalen (Reiners 2008, S. 182) angedacht, die Mittelinstanz abzuschaffen. Diese Idee kann jedoch als typisches „Oppositionsmodell“ betrachtet werden, dass sich beim Hineinwachsen in die Regierungsverantwortung schnell als (zu) riskanter Eingriff am Herzen der Landesverwaltung herausstellt. Entsprechend sind diese Diskussionen um die Reform der BR zum Erliegen gekommen.

In NRW sind nach der Absicht von Ministerpräsident Clement, der aus fünf drei BR machen wollte, und dem Versuch der schwarz-gelben Landesregierung, sogenannte Regionalpräsidien zu schaffen, in denen die Aufgaben der BR mit denen der Landschaftsverbände vermischt werden sollten (vgl. Bogumil u.a. 2004, Bogumil/Ebinger 2006), die Diskussionen um den Bestand oder die Anzahl der BR verstummt. Es gibt einen relativen Konsens über alle Parteien hinweg, dass sich das Modell der konzentrierten Dreistufigkeit für NRW bewährt hat. Zudem waren alle realisierten Umstrukturierungsmaßnahmen darauf gerichtet dieses Modell zu stärken (vgl. Bogumil/Ebinger 2007).

All diese Diskussionen um die Zukunft der BR sind zwar nicht mit dem Schwerpunkt der Schulverwaltung verbunden gewesen, sondern eher wurden Bereiche mit stärkerer Bündelungsfunktion wie die Umwelt- oder die Planungsverwaltung oder auch die Sozialverwaltung thematisiert. Allerdings erscheint es vor dem Hintergrund dieser jahrelangen Diskussionen

Verstärkter Ressortegoismus

Abschaffung der BR bleibt Ausnahme

Modell 5 nicht realisierbar und nicht sinnvoll

machtpolitisch absolut unrealistisch, dass die Abteilung 4 der BR ähnlich wie in Niedersachsen in eine obere Sonderbehörde ausgegliedert wird, zumal dies inhaltlich dem in NRW weitgehend verwirklichtem Prinzip der konzentrierte Dreistufigkeit diametral entgegensteht. NRW kann vom Verwaltungsaufbau her als ein (Muster-) Beispiel für die sogenannte konzentrierte Dreistufigkeit angesehen werden (ähnlich wie Baden-Württemberg). Hinzu kommt, dass nicht nur die Abteilung 4, sondern auch die 53 staatlichen SchuÄ in die Landesschulbehörde integriert werden müssten. Dies würde erhebliche politische Transformationskosten mit sich bringen. Die Gutachter halten dieses Modell 5 also weder für realisierbar, noch für sinnvoll.

Das Argument extrem hoher politischer Transformationskosten gilt auch für das Modell 6. Das hessische Modell nur mit einer unteren Schulaufsicht in Form von 15 staatlichen SchuÄ würde übertragen auf die Ausgangssituation in NRW ebenfalls die Auflösung der oberen Schulaufsicht und damit die Verlagerung der Aufgaben der Abteilungen 4 aus den BR heraus bedeuten. Diese Aufgaben wären dann in den neu zu schaffenden Staatlichen Schulämtern bzw. im MSW zu erledigen. Die Staatlichen SchuÄ wären neu einzurichten, da die Zahl der Staatlichen SchuÄ reduziert werden müsste (in Hessen gibt es 15 staatliche SchuÄ bei 26 Landkreisen/kreisfreien Städten) und zudem rein staatlicher SchuÄ geschaffen werden müssten (Auflösung des Kondominiums: kommunales Personal in Landsträgerschaft).

Obwohl es in Hessen ebenso wie in NRW BR gibt, ist dieses Organisationsmodell für die Schulaufsicht nur durch die spezifische hessische Entwicklung der Schulaufsichtsstrukturen erklärbar. Diese vollzog sich in mehreren Schritten. Ursprünglich verfügte Hessen über eine dreistufige Schulaufsicht durch das Kultusministerium, die Regierungspräsidien und durch Schulräte⁵⁸, die die unmittelbare Schulaufsicht für die Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen wahrnahmen (vgl. hierzu und im Folgenden Bott 2010). Zwischen 1977 und 1979 wurden in allen kreisfreien Städten und Landkreisen staatliche SchuÄ (Kondominium) gegründet, denen die *Aufsicht über alle Schulformen* zugeordnet wurde. In diesem Zuge kam es zu einer zusätzlichen Stellenausstattung. Die Abteilungen Kultus der Regierungspräsidien, die vorher für die unmittelbare Schulaufsicht über die Gymnasien, Gesamtschulen und Berufsschulen zuständig waren, blieben aber zunächst als obere Schulaufsichtsbehörden mit der Aufsicht über die Staatlichen SchuÄ erhalten.

Die Unterstellung der staatlichen SchuÄ unter die Oberbürgermeister und Landräte führte dann mitunter bei der Besetzung von Schulleiterstellen

extrem hohe politische Transformationskosten auch für das Modell 6

Spezifische Entwicklung der Schulaufsicht in Hessen

⁵⁸ Diese Schulräte unterstanden den Weisungen der Regierungspräsidien, in den Landkreisen waren es Landesbedienstete, in den kreisfreien Städten städtische Beamte, die mit der staatlichen Aufgabe der Schulaufsicht beliehen waren und nicht an Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlungen gebunden waren.

und der Aufstellung von Schulentwicklungsplänen zu Interessenkonflikten und Zuständigkeitsverwischungen. Vor diesem Hintergrund wurden 1985 die staatlichen SchuÄ aus den Landkreisen und kreisfreien Städten ausgegliedert und als selbständige untere Landesbehörden neu errichtet. 1988 wurden diese damals 26 staatlichen SchuÄ zu 15 staatlichen Schulämtern zusammengelegt. Zudem wurden zu diesem Zeitpunkt die Abteilungen Kultus bei den Regierungspräsidien aufgelöst und deren Restaufgaben ebenfalls in die SchuÄ integriert.

Deutlich wird, dass in Hessen damit wesentliche Aufgaben der Schulaufsicht seit 1978 nicht mehr in den Regierungspräsidien wahrgenommen wurden, obwohl die Regierungspräsidien selbst nicht in Frage gestellt wurden. Dieser hessische Weg im Bereich der Schulaufsicht ist in den anderen Bundesländern mit einer allgemeinen Mittelinstanz (Bayern, Baden-Württemberg, NRW, Niedersachsen bis 2005, Rheinland-Pfalz) nicht nachvollzogen worden. In NRW ist die Ausgangslage jedoch deutlich anders, da hier die Abteilungen 4 der BR ständiger Bestandteil der Schulaufsicht waren. Vor diesem Hintergrund halten die Gutachter die Weiterverfolgung des Modells 6 ebenfalls weder für realisierbar, noch für sinnvoll.

7 Reformoptionen für NRW

In diesem Kapitel werden die drei verbleibenden Neuordnungsmodelle (4, 2, 1) ausführlich dargestellt (7.3. bis 7.5) und anschließend vergleichend diskutiert (7.6). Bei der Darstellung wird jeweils zunächst auf die Grundkonzeption eingegangen und anschließend auf organisatorische Konsequenzen (durch personelle Überleitungen, Besoldungsveränderungen, Ausstattung von verwaltungsfachlichem Personal etc.), die Folgen für die Personalvertretungsstrukturen und die finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt bzw. die kommunalen Haushalte. Zuvor erfolgt in Kapitel 7.1 eine Auseinandersetzung mit der Diskussion über „Kernaufgaben“ von Schulaufsicht, die inhaltlich die Neuordnungsmodelle anleitet. In Kapitel 7.2 werden die finanziellen Auswirkungen der Modelle 4 und 2 auf die Kommunen vorab geschildert und erläutert, warum es in NRW keine negative Konnexität gibt. Ob die mit Modell 1 verbundenen Mehrkosten auf kommunaler Ebene durch das Land erstattet werden müssten, kann von uns nicht abschließend geklärt werden.

7.1 Kernaufgaben der Schulaufsicht

Für eine Neuausrichtung der Schulaufsicht ist neben den angesprochenen Elementen des Verwaltungsaufbaus und der internen Struktur der Schulaufsicht die inhaltliche Bezugnahme auf ein Leitbild und ein von allen geteiltes Verständnis zu den Kernaufgaben der Schulaufsicht erforderlich. Da zurzeit in NRW allerdings kein verbindlicher Handlungsrahmen mit Qualitätsstandards für die Schulaufsicht existiert, wird im Folgenden ausgehend von den gesetzlichen Rahmenseetzungen für die Schulaufsicht in NRW, den empirischen Erkenntnissen über die Problemlagen der Schulaufsicht in NRW und mit Blick die Handlungsrahmen anderer Länder eine eigene Skizze für zentrale Handlungsfelder der Schulaufsicht vorangestellt (7.1.1 und Anlage C). Aus diesem können konkrete Anforderungen an eine Neukonstruktion der Schulaufsicht abgeleitet werden (7.1.2). Mit der Explizierung dieser Elemente wird deutlich, von welchen fachlichen Prämissen für zukünftiges schulaufsichtliches Handeln wir bei der Entwicklung von neuen Strukturen für die Schulaufsicht in NRW ausgehen.

Kein verbindlicher Handlungsrahmen mit Qualitätsstandards für die Schulaufsicht

7.1.1 Leitbild, Rollenverständnis und Handlungsfelder der Schulaufsicht

Im Kontext der bildungspolitischen Diskussionen der letzten 15 Jahre zum Verhältnis von eigenverantwortlicher Schule und Schulaufsicht hat es auch in NRW immer wieder Versuche gegeben, die Frage zu beantworten, welche Schulaufsicht selbständige und eigenverantwortliche Schulen für ihre Qualitätsentwicklung und -sicherung brauchen. Die im Gutachten im Kapitel 2.3 beschriebenen bundesweiten Debatten und Positionsbestimmungen sind dabei auch in die Rollen- und Aufgabenbeschreibung für die Schulaufsicht in NRW eingeflossen. Das zentrale Problem besteht darin,

die im Rahmen der Schulgesetzänderung von 2006 im § 3 SchulG NRW formulierten Gestaltungsrechte der Einzelschule mit der im § 86 SchulG NRW definierten Gewährleistungsverpflichtung der Schulaufsicht in Balance zu bringen:

§ 3 SchulG NRW:

(1) Die Schule gestaltet den Unterricht, die Erziehung und das Schulleben im Rahmen der Rechts- und Verwaltungsvorschriften in eigener Verantwortung. Sie verwaltet und organisiert ihre inneren Angelegenheiten selbstständig. Die Schulaufsichtsbehörden sind verpflichtet, die Schulen in ihrer Selbstständigkeit und Eigenverantwortung zu beraten und zu unterstützen.

(2) Die Schule legt auf der Grundlage ihres Bildungs- und Erziehungsauftrags die besonderen Ziele, Schwerpunkte und Organisationsformen ihrer pädagogischen Arbeit in einem Schulprogramm fest und schreibt es regelmäßig fort. Auf der Grundlage des Schulprogramms überprüft die Schule in regelmäßigen Abständen den Erfolg ihrer Arbeit, plant, falls erforderlich, konkrete Verbesserungsmaßnahmen und führt diese nach einer festgelegten Reihenfolge durch.

(3) Schulen und Schulaufsicht sind zur kontinuierlichen Entwicklung und Sicherung der Qualität schulischer Arbeit verpflichtet.

§ 86 Abs. 3 SchulG NRW (Auszug)

„Die Schulaufsicht wird von den Schulaufsichtsbehörden wahrgenommen. Sie gewährleisten die Entwicklung und Sicherung der Qualität schulischer Arbeit, die Vergleichbarkeit der Abschlüsse und Berechtigungen. Sie unterstützen dazu die Schulentwicklung und Seminarentwicklung insbesondere durch Verfahren der Systemberatung und der Förderung von Evaluationsmaßnahmen der Schulen und Studienseminare sowie durch eigene Evaluation. Sie fördern die Personalentwicklung und führen Maßnahmen der Lehreraus- und Lehrerfortbildung durch.“

Das MSW hatte zuletzt 2008 eine Konzeption „Weiterentwicklung der Schulaufsicht in NRW“ formuliert und darauf aufbauend im Juli 2009 ein „*Qualitätstableau Schulaufsicht in NRW*“ veröffentlicht. Der Text beansprucht das Ziel einzulösen, eine Neuausrichtung des Verständnisses und der konkreten Wahrnehmung der Kernaufgaben der Schulaufsicht insbesondere im Bereich des schulfachlichen Handelns vorzulegen. Grundlegend für schulaufsichtliches Handeln danach ist ein datengestütztes Controlling und Bildungsmonitoring auf der Grundlage landesweit einheitlicher Auswertungskategorien. Controlling dient dabei den Funktionen Unterstützung, Beratung, Steuerung und Koordinierung. Es umfasst die Aufbereitung und Analyse von Daten zur Vorbereitung und Umsetzung zielorientierter Entscheidungen und Maßnahmen.

Auch zum künftigen Leitbild der Schulaufsicht werden umfassende Aussagen getroffen: Eine systemische Schulaufsicht ist demnach dialogisch, prozessbegleitend, ergebnisbezogen und präventiv. Ein solches Steuerungsmodell bedeutet im Grundsatz, dass die Schulaufsicht aufgabenbezogen und ergebnisorientiert arbeitet. Im Vordergrund der Schulaufsichtstätigkeit steht damit die kontinuierliche Aufgabe der Qualitätssicherung und –entwicklung.

Qualitätstableau Schulaufsicht in NRW von 2009

Dieses Leitbild von 2009 reagiert damit auch auf die neuen Instrumente (z.B. Vergleichsarbeiten in Jahrgangsstufe 3 und 8, zentrale Prüfungen in 10 und 12/13, Ländervergleiche auf der Basis nationaler Bildungsstandards, regelmäßige externe Schulevaluationen, Verpflichtung der Schulen zur Selbstevaluation), die in allen Ländern nach der empirischen Wende im Jahr 2000 implementiert wurden, und erfordert neue Schlüsselkompetenzen für die in der Schulaufsicht Tätigen um die neuen schulaufsichtlichen Handlungsfelder auch ausfüllen zu können.

Die im Text von 2009 dargestellten Positionen und Veröffentlichungen haben im Land jedoch weder eine rechtliche Verbindlichkeit im Sinne einer landesweit zu beachtenden Vorgabe erreicht, noch sind sie gelebte Praxis. In zahlreichen Gesprächen wurde deutlich, dass diese Texte teilweise noch bekannt sind, eher als Anregung und Möglichkeit betrachtet werden und nicht als gemeinsame Handlungsgrundlage für Schulämter, Dezernate oder Schulabteilungen der fünf BR. Aufgrund der seit 2009 erfolgten bildungspolitischen Entscheidungen und den danach auch strukturell umgesetzten flächendeckenden Veränderungen im Bereich der staatlich-kommunalen Unterstützungssysteme, ist es dringend erforderlich die Leitbilddiskussion wiederaufzunehmen und die Handlungsfelder und Qualitätsmerkmale an Schulaufsicht neu zu beschreiben.

Die GEW NRW hat die gegenwärtige Situation der Schulaufsicht aus ihrer Sicht so beschrieben:

„Die Situation der Schulaufsicht in NRW ist vielfältig geprägt durch ausgeweitete und nicht priorisierte Aufgabenzuweisungen, die mit personeller Unterausstattung einhergehen sowie mit ungeklärten Qualitäts- und Professionsstandards schulaufsichtlichen Handelns und entsprechenden Defiziten an vorbereitender und tätigkeitsbegleitender Qualifizierung und Fortbildung“ (GEW 2016).

Zugleich werden im Eckpunktepapier der GEW aber auch Vorschläge unterbreitet, wie auf diese Situation reagiert werden sollte. Dabei wird ebenfalls die Klärung schulaufsichtlicher Kernaufgaben als wesentliche Frage herausgestellt.

Der Begriff der „Kernaufgaben“ erweist sich in der gesamten Debatte allerdings als zwiespältig. Die zurückliegenden Diskussionen haben gezeigt, dass die Definition von Kernaufgaben mit Blick auf das weite rechtliche Verständnis von Schulaufsicht und die sich ergebende praktische Vielfalt von schulaufsichtlichen Problemstellungen und sich entwickelnde Schwerpunkte sehr schwierig ist. Der Begriff „Kernaufgaben“ ist durch die Verwaltungsmodernisierungsdiskussion der letzten Jahre besetzt, insbesondere durch die Diskussion, dass Aufgaben außerhalb der Kernaufgaben vom Staat nicht mehr wahrgenommen werden sollten. Der Begriff impliziert quasi verzichtbare Bereiche, was schon aufgrund der gesetzlichen Vorgaben nicht möglich ist. Mit Blick auf Schwerpunkte der schulaufsichtlichen Tätigkeit und speziell mit Bezug auf zentrale Tätigkeiten

Notwendigkeit Handlungsfelder und Qualitätsmerkmale für schulaufsichtliches Handeln neu zu beschreiben

und das Rollenverständnis sollte daher besser von zentralen Handlungsfeldern der Schulaufsicht gesprochen werden, für die Qualitätsmerkmale und –kriterien zu definieren wären. Dies könnte auch in Anlehnung an die Grundstruktur und die Inhalte des Referenzrahmen Schulqualität erfolgen, da die Aufgaben der Schulaufsicht komplementär zu den von den Schulen selbst zu leistenden Aufgaben beschrieben werden müssen.

In einzelnen Bundesländern (z.B. Berlin und Brandenburg) sind derartige Qualitätshandbücher oder Beschreibungen für Standards für die Schulaufsicht entwickelt worden, aber auch die in 2009 in NRW entwickelten Dokumente stellen eine gute Grundlage für entsprechende Weiterentwicklungen dar. Für die Gutachter war es erforderlich, sich über die eigenen Vorstellungen zu zentralen Handlungsfeldern Klarheit zu verschaffen, z.B. für die schriftliche Befragung der Schulaufsicht zu ihrem Soll- und Ist- Aufgabenverständnis. In Berlin wurde durch die Senatsschulverwaltung 2011 das „Qualitätshandbuch Schulaufsicht“ vorgestellt, mit dem für die operative Schulaufsicht acht Handlungsfelder mit differenzierten Qualitätsmerkmalen beschrieben wurden. Dem war ein intensiver Diskussionsprozess vorausgegangen, um mit einem möglichst großen Konsens künftig berlinweit einheitlich und transparent die Arbeit der Schulaufsicht zu gestalten. Das Grundkonzept der acht Handlungsfelder haben wir in leicht modifizierter Weise (Anpassung an NRW Terminologien) genutzt, um in der schriftlichen Befragung der Schulaufsicht einen Soll-Ist-Vergleich zur Aufgabenwahrnehmung abbilden zu können (vgl. Kapitel 5.1.) In der Anlage C wird das Konzept der acht Handlungsfelder dargestellt und in einzelnen Positionen exemplarisch erläutert. In diesen Handlungsfeldern ist die Wahrnehmung der Schulaufsicht über Schulen in freier Trägerschaft nicht enthalten, insofern stellen die Handlungsfelder keine abschließende Aufzählung aller Aufgaben dar. Die Aufsicht über diese Schulen kann aus den Handlungsfeldern abgeleitet werden, u.U. ist es jedoch sinnvoll aufgrund der rechtlich anderen Aufgabenstellungen in Bezug auf Aufsicht dieses Handlungsfeld gesondert darzustellen.

Auf der Basis der beschriebenen Qualitätskriterien ist es grundsätzlich möglich, ein standardisiertes Evaluationsverfahren für die Schulaufsicht in Anlehnung an die externe Schulevaluation als externe Evaluation für die Berliner Schule zu entwickeln. Daher wurde als achttes Handlungsfeld der Schulaufsicht „Ziele und Strategien der Qualitätsentwicklung in der Schulaufsicht“ formuliert. Tatsächlich hat es bis heute keine Versuche gegeben, die Arbeit der operativen Schulaufsicht extern zu evaluieren. Allerdings besteht seit 2012/13 die Möglichkeit, dass ein Schulrat „seine“ Schulleitungen bittet, seine Arbeit im Rahmen einer Onlinebefragung zu evaluieren. Das Institut für Schulqualität der Länder Berlin-Brandenburg (ISQ) hat dazu das für Schulen bestehende Selbstevaluationsportal um Module zur Bewertung der Arbeit der Schulaufsicht erweitert und bietet damit

**Selbst- und Fremdevaluation
der Arbeit der Schulaufsicht**

bundesweit einmalig eine anonyme Selbstevaluationsplattform, die komplementär die Handlungsfelder des Qualitätshandbuchs Schulaufsicht evaluiert (vgl. www.sep.isq-bb.de). Die Gutachter halten es für sinnvoll und konsequent, den für NRW empfohlenen Prozess einer aktuellen Neubestimmung der Kernaufgaben der Schulaufsicht um die Möglichkeit der Selbstevaluation zu erweitern, dies würde die Glaubwürdigkeit erhöhen, mit der die Schulaufsicht von Schulen Selbstevaluation erwartet und sie an einer pflichtigen externen Evaluation beteiligt.

7.1.2 Anforderungen an eine Neukonstruktion der Schulaufsicht

Die Frage nach der Struktur der Schuladministration kann nur vor dem Hintergrund ihrer Aufgabenklärung beantwortet werden. Eine schulformbezogene Schulaufsichtsstruktur lässt sich aus den Aufträgen des Gesetzgebers (§ 86 ff SchulG NRW) nicht ableiten, wohl aber eine aufgabenbezogene Struktur. Auf der Grundlage der tatsächlich zur Verfügung stehenden Personalressourcen ist eine aufgabenbezogene Struktur in Kombination mit einer schulformbezogenen Struktur schwer umsetzbar. Derzeit gibt es Mischformen, d.h. bestimmte Aufgaben werden auf mehreren Ebenen der Schulaufsicht sowohl schulformbezogen in Schulämtern und Dezernaten als auch querschnittlich in gesonderten Gremienstrukturen wahrgenommen. Bei einer Neuorganisation sollten vorhandene Doppelzuständigkeiten und das Nebeneinander von aufgabenbezogenen und schulformbezogenen Strukturen aufgelöst werden und eine Leitentscheidung getroffen werden.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir sechs fachliche bzw. strukturelle Anforderungen vor, auf die bei der Diskussion der drei verbleibenden Neuordnungsmodelle der Schulaufsicht Bezug genommen wird. Damit werden die Kriterien der Effektivität und der hinreichenden Ortsnähe bezüglich des Aufgabenbereiches der Schulaufsicht präzisiert.

a) In der neuen Behörde findet die operative Schulaufsicht über landesweit festgelegte *Schulformen* in der Region statt (Ausnahme der Berufskollegs). Die operative Tätigkeit sollte aber grundsätzlich *stufenbezogen* erfolgen (Primarstufe, Sek. I, Sek. II), eine schulformbezogene Spezialisierung ist nachgeordnet. Die Notwendigkeit einer stärker stufenbezogenen Aufgabewahrnehmung ergibt sich sowohl aus den verfügbaren Personalressourcen, den Ergebnissen der Bestandsaufnahme in Kapitel 5 als auch den Erfahrungen in anderen Bundesländern.

Stärker stufenbezogene Schulaufsicht

b) Die operative Schulaufsicht nimmt ihre Aufgabe von Aufsicht und Beratung grundsätzlich systemisch wahr. Im Fokus der Schulaufsicht steht damit nicht mehr der isolierte Einzelfall und die einzelne Lehrkraft, sondern die Schule als System. Die Schulaufsicht hat daher eine Aufsicht aus der „Distanz“; sie hat die Aufgabe der allgemeinen Zielvorgabe, der Überprüfung und in Ausnahmefällen der notwendigen Intervention und Weisung. Die Anzahl der zu beaufsichtigenden und zu beratenden Schulen

Systemische Schulaufsicht

beträgt zum Schuljahr 2015/16 insgesamt 5.192⁵⁹, an ihnen unterrichten 153.530 Lehrkräfte⁶⁰. Die Aufsichts- und Beratungsrelation für einen Schulrat/Dezernenten ergibt sich grundsätzlich aus dem Verhältnis der Anzahl der Schulen je Person; die Größe der Schule (Anzahl der Lehrkräfte) wird dabei berücksichtigt.

c) Grundsätzlich sollte ein Schulrat/Dezernent in seiner operativen Tätigkeit *nur in der Region der Behörde* tätig werden. Ein fachlicher Austausch und eine fachgerechte Vertretung innerhalb der Schulaufsicht sind auf der Ebene der Behörde zu gewährleisten. Die für die Region der Behörde bedeutsamen Generalien werden durch Schulräte/Dezernenten dieser Behörde wahrgenommen, unabhängig davon kann es in einzelnen Behörden auch landesweit wahrzunehmende Generalien geben. Die Organisation der *Lehrerfortbildung* soll grundsätzlich für die Region stattfinden, für die die regionale Schulbehörde zuständig ist.

d) Die Behörden als Dienststellen im Sinne des LPVG sollten unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten (Stadt-ländliche Region) von der Anzahl der beschäftigten Lehrkräfte vergleichbar groß sein (Bandbreitenmodell). Bei der Bestimmung der Zahl der notwendigen Behörden sollen gewachsene und bewährte Kooperationen und Arbeitsbeziehungen zwischen bestehenden Schulämtern ebenso beachtet werden wie die vermutliche Schulstruktur der Zukunft und deren Auswirkungen auf die Organisation der Schulaufsicht. Schulen und Schulträger müssen in zumutbarer Zeit für alle Beteiligten erreichbar sein. Jede Gebietskörperschaft hat nur eine Behörde als Ansprechpartner. Die Behörde ist zur engen Kooperation mit den Gebietskörperschaften in ihrer Region verpflichtet. Wir gehen in allen Modellen davon aus, dass die Zahl der staatlichen SchuÄ auf 33 reduziert wird (vgl. Kapitel 6, Anhang E).

e) In den Behörden wird generell Verwaltungspersonal zur Unterstützung der schulaufsichtlichen Tätigkeit nach landesweit einheitlichen Maßstäben eingesetzt. Zur Unterstützung schulaufsichtlicher Tätigkeit können den Außenstellen päd. Mitarbeiter bzw. Fachberater zugeordnet werden

f) Die Gleichzeitigkeit, mit der unterschiedliche Landesministerien im Zeitraum seit 2011 staatlich-kommunale Netzwerke mit ähnlicher Zielsetzung angeregt und finanziell gefördert haben, hat dazu beigetragen, dass Schnittstellenprobleme und Aufgabenabgrenzungen zwischen zwei Schulaufsichtsebenen, mehreren Schulformdezernaten und weiteren institutionellen Strukturen und Begleitinstitutionen im Schulbereich und auf kommunaler Ebene einen aus der Sicht vieler Beteiligter unvermeidbaren hohen Arbeitsaufwand erzeugt haben. Um den Zeit- und Arbeitsaufwand künftig

Regionsbezogene Schulaufsicht

Anzahl der Außenstellen muss Effektivität und Ortsbezug berücksichtigen

angemessene Unterstützung durch Verwaltungspersonal nach einheitlichen Kriterien

Beschleunigung der Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse

⁵⁹ Die landesweit 47 Weiterbildungskollegs mit insgesamt 1.508 Lehrkräften sind in dieser Zahl berücksichtigt, da sie aufsichtlich dem Dezernat 43 zugeordnet sind. Die 257 Berufskollegs mit 23.772 Lehrkräften sind nicht berücksichtigt.

⁶⁰ Hinzu kommen 354 private Ersatzschulen mit insgesamt 12.349 Lehrkräften, die bei allen Betrachtungen in diesem Gutachten jedoch nicht einbezogen werden.

zu verringern müssen die Informations- und Kommunikationswege verringert und die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse schneller als bisher erfolgen.

7.2 Finanzielle Entlastung der Kommunen durch Wegfall des Kondominiums

Bevor ausführlicher auf die Modelle 4 und 2 eingegangen wird, die beide vorsehen, dass die kommunal/staatliche Aufgabenteilung bei den staatlichen Schulämtern aufgelöst wird, sollen die dadurch entstehenden finanziellen Entlastungen für die Kommunen dargestellt werden. Zudem wird ausgeführt, warum eine negative Konnexität in NRW nicht möglich ist. Dies ist bedauerlich, denn obwohl bei einer gemeinsamen Betrachtung der Ebenen Land und Kommunen insbesondere Modell 4 zu Einsparungen führen würde, ist es faktisch nicht möglich, die Mehrkosten auf Landesebene mit den Einsparungen in den Kommunen zu verrechnen. Möglich wäre nur, durch eine Umfinanzierung anderer Aufgaben einen Teil dieser Einsparungen für den Landeshaushalt fruchtbar zu machen.

Durch die Hochzonung der unteren Schulaufsicht in die BR (Modell 4) bzw. durch die Überführung der SchuÄ in rein staatliche Sonderbehörden (Modell 2) entfallen bei den Kreisen und kreisfreien Städten die Kosten, die bisher für das Verwaltungspersonal eingesetzt wurden (12,9 Mio. €, vgl. Kapitel 3.2.3.2).

Neben den direkten Kosten für das Verwaltungspersonal in den Schulämtern fallen noch Kosten für Personalverwaltungsaufgaben an, die in den Kommunen nicht dem staatlichen Schulamt zugeordnet werden. Das sind zum einen die Kosten für die Bearbeitung der Beihilfe und z.T. die Reisekosten für die Grundschullehrkräfte. Die SchuÄ nutzen in der Regel für ihre Beihilfebearbeitung die Beihilfebearbeiter in den kommunalen Personalabteilungen. Die Zuständigkeit für die Bearbeitung Reisekosten der Lehrkräfte ist in den Kommunen unterschiedlich geregelt, meistens ist sie zentralisiert in den kommunalen Personalabteilungen. Der Landesrechnungshof weist in einer Untersuchung (Landesrechnungshof 2014: 22) daraufhin, dass für die Beihilfebearbeitung in den Kommunen die Relation Beihilfeanträge je Bearbeiter wesentlich ungünstiger ist als für das gleiche Aufgabengebiet bei der BR. Auf Basis der Untersuchung des Landesrechnungshofes werden in den Kommunen ca. 80 Stellen für Beihilfe- und Reiskosten-Abrechnungen aufgewendet. Diese Stellen sind überwiegend dem mittleren Dienst zugeordnet, da eventuelle Widerspruchsverfahren durch die BR bearbeitet werden. Dadurch fallen ca. 3,5 Mio.€ bei den Kommunen an.

Hochzonung der unteren Schulaufsicht entlastet Kommunen

Tabelle 17: Entlastung der Kommunen bei den Personalausgaben für verwaltungsfachliches Personal

	Personen	Ausgaben in Mio.
Schulamt	280	12,9
übr. Kommunalverwaltung	80	3,5
insgesamt	360	16,4

Im Bereich der Sachkosten fallen insgesamt 6,2 Mio. € an (vgl. Tabelle 8 in Kapitel 3.2.3.2.) Insgesamt entfallen damit bei den Kommunen Sach- und Personalkosten in der *Höhe von ca. 22,6 Mio. €*.

Folgt man dem Prinzip, dass, wenn Aufgaben verlagert werden, die entsprechenden Ausgaben, die zur Erledigung dieser Aufgaben nötig sind, auf den neuen Aufgabenträger übertragen werden, dann wäre der Einsatz der Finanzmittel, die bisher auf kommunaler Ebene für diese staatliche Aufgabe anfielen, im entsprechenden Umfang zu kürzen. Eine derartige negative Konnexität ist im kommunalen Finanzsystem von NRW jedoch nicht möglich. Es gibt in NRW ein monistisches Modell, d.h. alle den Kommunen übertragenen Aufgaben, auch die staatlichen, sind kommunale Aufgaben. In einem dualistischen System wird zwischen den staatlichen und kommunalen Aufgaben getrennt und die Kommunen bekommen für die staatlichen Aufgaben explizite Erstattungen. In monistischen Systemen wie in NRW sieht das Gemeindefinanzierungssystem keine Trennung zwischen staatlichen und kommunalen Aufgaben vor, sondern die Gemeinden erhalten für die Erfüllung ihrer Aufgaben allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen. Es gibt jedoch keine Verpflichtung für eine finanzkraftunabhängige Kostenerstattung bei übertragenen staatlichen Aufgaben (Konnexität). Zwar sind den Kommunen in NRW bis 1982 separate Zuweisungen zu den Kosten der Auftragsaufgaben und der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung zugegangen (ca. 417 Mio. Euro, Junkernheinrich/Micosatt 2011: 137). Ab 1983 wurden die entsprechenden Mittel den Schlüsselzuweisungen und der Investitionspauschale zugeschlagen, die besonderen Zuweisungen in das System des kommunalen Finanzausgleichs überführt. Insofern erhalten die Kommunen auf diesem „Umweg“ durchaus Erstattung für staatliche Aufgaben, allerdings gehen Schlüsselzuweisungen nicht an abudante Gemeinden.

Im Ergebnis gibt es also keine „negative Konnexität“ in NRW. Das Konnexitätsprinzip gilt nur umgekehrt bei Übertragung neuer oder Veränderung bestehender Aufgaben. Wenn das Land eine den Kommunen zugewiesene Aufgabe wieder in die unmittelbare Landesverwaltung zurücknimmt, ist diese Entscheidung nicht an irgendwelche begleitenden Kostenübernahmeentscheidungen gebunden. Von daher gibt es auch keine au-

Entlastung der Kommunen in Höhe von 22,6 Mio. Euro

Exkurs: keine negative Konnexität in NRW möglich

tomatischen Verknüpfungen mit dem kommunalen Finanzausgleich. Insbesondere existiert kein definierter Anteil an der Schlüsselmasse, der als Deckungsbeitrag für die Erledigung übertragener staatlicher Aufgaben gewertet werden könnte.

Eine indirekte, rein theoretische Möglichkeit bestünde über eine Kürzung der Verbundquote. Die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs erfolgt in Abhängigkeit von der eigenen „finanziellen Leistungsfähigkeit“ (Art. 79 Satz 2 LVerf NRW). Steigt der Bedarf im Landeshaushalt infolge einer Rückführung staatlicher Aufgaben in die unmittelbare Landesverwaltung, so könnte dies im Rahmen des erforderlichen Abwägungsprozesses ein Gesichtspunkt sein, der eine Kürzung der Verbundquote rechtfertigen könnte. Die Folgen träfen dabei aber vorrangig die Kommunen, die infolge eigener Steuer- bzw. Finanzschwäche auf Finanzausgleichsmittel angewiesen sind. Um dies zu verdeutlichen: Der Beitrag, den dann die steuerschwache Stadt Duisburg leisten würde, fiel sehr viel höher aus als der Beitrag der abundanten Stadt Düsseldorf. Schon deshalb wäre es unsinnig, Deckung für Mehraufwand im Landeshaushalt durch Kürzung des kommunalen Finanzausgleichs zu erzielen.

Festzuhalten bleibt, dass die Entlastung der Kommunen in Höhe von 22,6 Mio. Euro nicht auf direktem Wege zugunsten des Landeshaushaltes genutzt werden kann.

7.3 Modell 4: Bezirksregierungen mit Außenstellen

7.3.1 Grundkonzeption

Im Modell 4 wird versucht, die geschilderten Erfahrungen in den anderen Bundesländern (in Richtung durchgängige Zweistufigkeit sowie Reduzierung der örtlich/regionalen Verwaltungseinheiten, vgl. Kapitel 2.2.), die neu gewonnenen empirischen Erkenntnisse über die Schwachstellen der Schulaufsicht in NRW (vgl. Kapitel 5) mit der verwaltungsstrukturellen Ausgangssituation in NRW (konzentrierte Dreistufigkeit, umfangreiche Erfahrungen mit Schulaufsicht in den BR) zu kombinieren.

Das Modell 4 geht daher von einer *durchgängig zweistufigen Schulaufsicht* für NRW aus. Die untere Schulaufsicht wird aufgelöst und in die BR integriert, so dass es künftig nur eine oberste und eine obere Schulaufsicht in NRW gibt. Um die Ortsnähe zu erhalten werden *33 regionale Schulbehörden als Außenstellen der BR* gegründet, die teilweise für mehrere Kreise zuständig sind. Durch die Reduktion der 53 staatlichen SchuÄ auf 33 Außenstellen kommt es auf Seiten der Schulaufsicht zu einer gewissen Spezialisierung und Bündelung bei der Wahrnehmung der Rollen gegenüber mehreren Kommunen, was auch mit einer höheren Kompetenz und einem „Blick über den Tellerrand“ einhergehen kann.

Regionale Schulbehörden als Außenstellen der BR

Die Aufsichtsstrukturen innerhalb der oberen Schulaufsicht werden neu geordnet. In den Außenstellen findet die operative Schulaufsicht über *alle Schulformen* der Region statt (Ausnahme der Berufskollegs). Dies erfordert die Verlagerung von Dezernentenstellen aus Dezernaten der Abteilung 4 in die Außenstellen, um einen ausreichenden Bestand an Dezernenten mit der erforderlichen Fachlichkeit je Außenstelle zu erreichen, so dass man in die Lage versetzt wird, die Schulaufsicht über alle Schularten der Region zu gewährleisten. Die operative Tätigkeit soll *grundsätzlich stufenbezogen* (Primarstufe, Sekundarstufe I, Sekundarstufe II) erfolgen, eine schulformbezogene Spezialisierung ist nachgeordnet.

Konsequenterweise ist es dann erforderlich, die Generalien Inklusion/gemeinsamer Unterricht und Integration durch Bildung/Migration auch personell zu verstärken, die Zuständigkeiten in diesen Fragen landeseinheitlich festzulegen und ihre Wahrnehmung in den Außenstellen zu verorten, wo sie für alle Schule einheitlich wahrgenommen werden. Da ein Teil der Aufgaben der Inklusionsfachberater eindeutig der Schulaufsicht zugeordnet werden kann, sollten IFA-Stellen auch konsequenter Weise in Dezernentenstellen für diese Aufgabe umgewandelt und entsprechend besetzt werden. Sinnvoll ist es auch, die Funktion der IKOs zu evaluieren und diese inhaltlich an neue Strukturen und Aufgabenteilungen anzupassen bzw. im Rahmen der Struktur von 33 Außenstellen die Zahl der erforderlichen IKOs zu überprüfen.

Entsprechend den von uns in 7.1.2 aufgestellten Anforderungen sollte die Aufgabe der Organisation der Lehrerfortbildung in der Region ausgebaut und personell verstärkt werden, in dem z.B. für die bisherige Aufgabe der Kompetenzteamleitung und alle weiteren mit dieser Aufgabe verbundenen Steuerungs- und Koordinationsaufgaben eine eigene Dezernentenstelle für jede Außenstelle geschaffen wird.

Durch den Wegfall der unteren Schulaufsicht als eigener Aufsichtsebene mit beschränkten Kompetenzen wäre es künftig ausreichend, sich in allen strategischen Gremien der staatlich-kommunalen Netzwerke mit nur noch einer Person zu beteiligen und operative und rein fachliche Fragen auf andere Personen zu konzentrieren. Innerhalb der Außenstellen können erforderliche Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse für alle beteiligten Schulformen schneller als bisher erfolgen.

Die schulfachlichen und personalrechtlichen Aufgaben der Dezernate 45, 47,48 und 4Q bleiben von der Umorganisation unberührt und werden zentral am Dienstsitz der BR wahrgenommen. Im Bereich der Dezernate 41-44 kommt es zu Verlagerungen von Aufgaben und Personal an die Außenstellen. Im Bereich des Dezernats 46 wäre eine Neubestimmung der Aufgaben erforderlich, die sowohl die gestärkte Rolle der staatlichen SchuÄ als auch die Aufgaben des QUALiS einbeziehen müsste. Notwen-

Abteilung 4 der BR muss neu organisiert werden

dig wird auch eine Neuverteilung der Zuständigkeiten bezüglich der Angelegenheiten der gymnasialen Oberstufen an Gesamtschulen und Gymnasien unter Beteiligung der Dezernate 43 und 44. Auf der Ebene der BR ist es dabei erforderlich die Steuerungsaufgaben und Koordinierungsaufgaben zwischen MSW und den Außenstellen der BR 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.

Die mit den Schulträgern in zahlreichen Handlungsfeldern erforderlichen engen Abstimmungen und Beratungen (z.B. bei der Schulentwicklungsplanung, der Verlagerung der sonderpädagogischen Förderung vom Lernort Förderschule zum Lernort allgemeine Schule, die Beschulung von zugewanderten Kindern und Jugendlichen) können durch den Wegfall der unteren Schulaufsicht und Stärkung der schulfachlichen Zuständigkeiten der Außenstellen beschleunigt und kompetenter geregelt werden.

Die Außenstellen sind Dienststellen für alle Lehrkräfte an den öffentlichen Schulen in der jeweiligen Region (Ausnahme: Berufskolleg). Die Anzahl der Lehrkräfte der jeweiligen Außenstelle hat (unter der Annahme von 33 Außenstellen) einen mittleren Wert von 4.650 Personen, wobei dies je nach Zuschnitt der Außenstellen stark schwanken kann⁶¹. Die Struktur der Personalvertretung folgt der Aufsichtsstruktur. Da die Außenstelle Dienststelle für alle Lehrkräfte der Region der Außenstelle ist, wird bei ihr eine Personalvertretung für alle Lehrkräfte gebildet. Zugleich ist gem. § 52 LPVG ein Gesamtpersonalrat auf der Ebene der BR zu bilden, bei dem die Beteiligungsverfahren liegen, die über die Zuständigkeit der einzelnen Außenstelle hinausgehen⁶².

7.3.2 Organisatorische Maßnahmen

Das bisher in den 53 Schulämtern tätige schulaufsichtliche Personal wird in Gänze in die Außenstellen der BR überführt. Im Haushaltsplan 2016 sind 174 Planstellen für schulfachliches Personal vorgesehen. Durch die Überführung (Hochzonung) dieses Personals in die BR sind 174 Dezernentenstellen durch Umsetzung der Stellen für das schulfachliche Personal aus den Schulämtern zu schaffen, die alle nach BesGr. A15 anzuheben sind, sofern sie nicht bereits so eingestuft sind. Bis zu 33 Schulamtsdirek-

Verbesserung der inhaltlichen Abstimmung zwischen Kommunen und Schulaufsicht

Überführung des schulaufsichtlichen Personals in die Außenstellen der BR

⁶¹ Die Spannweite reicht von ca. 8.700 LK (Außenstelle für die Stadt Köln) bis zu ca. 2.100 Lehrkräfte (Außenstelle im Hochsauerlandkreis).

⁶² Wir gehen bei allen Neuordnungsmodellen davon aus, dass es unabhängig davon, wie die örtlichen Personalvertretungen gebildet werden, gemeinsame Stufenvertretungen auf der Ebene der BR geben sollte und ein Hauptpersonalrat beim MSW als sachlich ausreichend angesehen wird; siehe dazu die Ausführungen in Anlage G..

torenstellen der BesGr. A15 werden für die neue Funktion der Dienststellenleiterin/des Dienststellenleiters gehoben in Dezernentenstellen der BesGr. A16.

Von den zurzeit 120 Dezernenten in den Dezernaten 41-44 sollten künftig ca. 80 in den Außenstellen und 40 weiterhin in der Abteilung 4 tätig sein. Insofern werden 80 Dezernenten besoldungsgleich in die Außenstellen umgesetzt. Je Außenstelle wird eine zusätzliche Dezernenten-Stelle für schulaufsichtliche Generalien hinzukommen; diese Stellen können stellenneutral aus dem Pool der IFAs (z.Zt. 100 Stellen) genommen werden.

In jeder regionalen Schulbehörde (Außenstelle) sollte zudem ein Dezernent mit einem pädagogischen Mitarbeiter (Co-Teamleiter Kompetenzteam) für Lehrerfortbildung tätig sein: Die Dezernentenstellen werden durch Umwandlung von 27 Fachleiterstellen aus den Dezernaten 46 gewonnen, sowie 6 weitere Stellen aus Umwandlungen von Stellen aus dem IFA-Pool.

Insgesamt wären dann in den 33 Außenstellen 320 Dezernenten (174+33+33+80) tätig, so dass sich rechnerisch durchschnittlich fast 10 VZÄ pro Außenstelle ergeben würden.

In den Schulämtern und bei der oberen Schulaufsicht werden z.Zt. pädagogische Mitarbeiter eingesetzt, die die Schulaufsicht in ihrer Aufgabenwahrnehmung unterstützen. Sie werden sowohl in den Schulämtern als auch bei der oberen Schulaufsichtsbehörde tätig. Das MSW legt den Umfang und die Aufgabenbereiche für diese pädagogischen Mitarbeiter fest⁶³. Über diese Festlegung hinaus werden weitere pädagogische Fachkräfte zur Unterstützung der Schulaufsicht eingesetzt; dieser Stellenumfang ist schwer zu ermitteln, da er sich aus unterschiedlichen Quellen speist. Diese Stellen werden bei einer Neuorganisation aus den Schulämtern und vom zentralen Dienstsitz der oberen Schulaufsicht in die Außenstellen verlagert, sofern die Aufgabenwahrnehmung auch weiterhin erforderlich ist. Durch diese Verlagerung entstehen keine zusätzlichen Personalkosten. Sollte dieses Personal zur Unterstützung der Schulaufsicht auch weiterhin benötigt werden, geht es stellen- und kostenneutral in die neue Struktur über.

Um das schulfachliche Personal von fachfremder Verwaltungsarbeit zu entlasten, sollten jeweils 2 Dezernenten durch eine Verwaltungskraft unterstützt werden⁶⁴. Insgesamt müssen dafür landesweit 160 Stellen des gehobenen Dienstes (g.h.D.) neu geschaffen werden. Zusätzlich erhält jede Außenstelle eine Sekretariatsstelle.

Verlagerung von 2/3 der Dezernenten aus den BR in die Außenstellen

320 Dezernenten in 33 Außenstellen

pädagogische Mitarbeiter/Fachberater

Verwaltungspersonal

⁶³ Siehe dazu das Schreiben des MSW an die BR vom 02.02.2016, Stellenzuweisung Kapitel 05 300 – Schulen gemeinsam – Schuljahr 2015/16, Az: – 112-3.03.05-9909.

⁶⁴ Dies ist ein Berechnungsschlüssel, der sich einerseits aus dem Aufgabenspektrum ergibt und sich andererseits an Parametern in anderen Ländern orientiert. Wie die konkrete Zuordnung der verwaltungsmäßigen Unterstützung erfolgen soll, kann nicht im Rahmen des Gutachtens beantwortet werden.

Für das tarifliche Lehrpersonal in den Grundschulen (ca. 14 % der beschäftigten Lehrkräfte = 6.200) geht die Personalverwaltung von den Schulämtern ins Dezernat 47 der BR über. Legt man eine Schlüsselzahl von 1:400 zu Grunde, erfordert das einen Stellenmehrbedarf von 15,25 Stellen. Für die Übernahme der Personalzuständigkeit aus den Schulämtern für Grundschulen (ca. 38.300 beamtete Lehrkräfte) werden ca. 48-50 zusätzliche Stellen benötigt, wenn eine Schlüsselzahl von ca. 1:800 zu Grunde gelegt wird. Insgesamt erhöht sich die Stellenzahl in den Dezernaten 47 um ca. 66 Stellen. Die Erledigung der Beihilfe- und Reisekostenabrechnungen für die Lehrkräfte an Grundschulen sollte dabei von den Kommunalverwaltungen zu den BR übergehen, dafür sind bei den BR außerhalb der Abt. 4 insgesamt 52 Stellen neu zu schaffen⁶⁵. Für die Lehrkräfte an Förder-, Haupt-, Real- und Sekundarschulen wird dies bereits jetzt bei den BR erledigt, dadurch entstehen keine neuen Kosten.

zusätzliches Verwaltungspersonal für Dezernat 47

7.3.3 Auswirkungen auf die Personalvertretung

Die Auflösung der staatlichen SchuÄ und die Hochzonung der unteren Schulaufsicht in die BR haben Auswirkung auf die Struktur und Anzahl der Personalvertretungen der Lehrkräfte bei den Schulaufsichtsbehörden. Im Einzelnen entfallen 53 örtliche Personalvertretungen bei den Schulämtern, sowie die Stufenvertretung bei der BR für die Grundschulen.

In einem Schulaufsichtsmodell der oberen Schulaufsicht mit Außenstellen/regionalen Schulbehörden sind die örtlichen Personalvertretungen dort angesiedelt. Bei den Außenstellen der BR werden daher 33 örtliche Personalvertretungen gebildet. Sie sind künftig die Dienststellen im Sinne des § 1 Abs.3 LPVG NRW für alle Lehrkräfte der allgemeinbildenden Schulen. Für die Berufskollegs (BK) ist die örtliche Personalvertretung wie bisher direkt bei den BR zu bilden. Für alle Schulformen (inkl. Berufskollegs) wird hier je ein Gesamtpersonalrat gebildet. Vor dem Hintergrund der in den kommenden 5-10 Jahren zu erwartenden Schulschließungen im Bereich Haupt- und Förderschulen, werden die erforderlichen Versetzungen von 5.- 10.000 Lehrkräften künftig nur durch einen Personalrat behandelt. Beim MSW wird ein Hauptpersonalrat als Stufenvertretung gebildet⁶⁶. In der folgenden Tabelle sind die Personalvertretungen zwischen dem Ist-Modell und Modell 4 miteinander verglichen.

Außenstellen sind Dienststellen im Sinne des § 1 Abs.3 LPVG

⁶⁵ Werden die vom Landesrechnungshof für die Beihilfe und Reisekostenbearbeitung ermittelten Daten zu Grunde gelegt dann ist die Relation bei der Beihilfebearbeitung etwa 1:850 und bei der Reisekostenbearbeitung bei etwa 1:6500. Die Dezernate, die außerhalb des Dezernats 47 Personalverwaltungsaufgaben wahrnehmen, müssten daher um ca. 52 Stellen verstärkt, davon 45 Stellen in Dezernat 23 und 6,8 Stellen in Dezernat 12 (LRH 2014: 21).

⁶⁶ Dies entspräche der Praxis zahlreicher anderer Länder, wäre für NRW allerdings eine wesentliche Änderung. Welche Alternativen bzw. Gestaltungsspielräume die Landesregierung bei diesen Entscheidungen hat, wird in der Anlage G ausgeführt. Jede Ausweitung der Zahl der Hauptpersonalräte hat natürlich auch Auswirkungen auf die Gegenfinanzierung der Modelle, da das Umschichtungsvolumen sich entsprechend reduziert.

Tabelle 18: Personalvertretungen im Modell 4⁶⁷

	bisheriges Modell				Außenstellen-Modell				
	Schul- ämter	BR	MSW	Gesamt	Regionale Schulbeh.	Bez.Reg. -GPR	öPR BK	MSW	Gesamt
Anzahl der PV	53	35	7	95	33	5	5	1	44
Vollfreistellungen	117	230	35	382	238	25	35	5	303
Dienstbefreiungen	93,6	77,4	14	185	77,2	10	11,6	2	101
PV insgesamt				567					404

Insgesamt reduziert sich die Anzahl von 95 auf 44 Personalvertretungen bei den Schulaufsichtsbehörden. Die Anzahl der für Freistellungen und Dienstbefreiungen eingesetzten VZÄ reduziert sich von 567 auf 404; dadurch entsteht ein Umschichtungsvolumen von 163 VZÄ.

7.3.4 Finanzierung

Die finanziellen Folgen des Modells 4 werden in diesem Kapitel näher erläutert; eine ausführliche Berechnung einzelner Aspekte findet sich in Anhang F. Würde man die Landesebene und die Kommunalebene gemeinsam betrachten, ergäben sich durch das neue Modell Einspareffekte in Höhe von ca. 11 Mio. €. Durch die Auflösung des Kondominiums und die fehlende Möglichkeit einer negativen Konnexität entstehen in der Summe jedoch Mehrkosten auf Landesebene.

Insgesamt entstehen durch die Hochzoning und Hebung der Stellen aus dem Schulamt zu den BR Mehrkosten in Höhe von 598.370 €. Durch eine zusätzliche Schulaufsichtsstelle für bedeutende Generalien je Außenstelle entsteht kein Stellenmehrbedarf; diese werden stellenneutral aus dem Pool der IFA-Stellen genommen. Es entstehen aber Hebungskosten (A13 nach A15) Höhe von 559.361 €. Je Außenstelle soll ein Dezernent für Fortbildung hinzukommen; dazu werden die Fachleiterstellen für Fortbildung aus dem Dezernat 46 und weitere 6 IFA-Stellen in Schulratsstellen gewandelt. Durch diese Stellenumwandlungen bei gleichzeitiger Hebung entstehen Mehrkosten in Höhe von 372.316 €. Insgesamt betragen die Mehrkosten für das schulaufsichtliche Personal ca. 1,5 Mio. € (vgl. Anhang F).

Die Übersicht in Tabelle 19 zeigt das Verwaltungspersonal, das im Außenstellen-Modell zusätzlich vom Land beschäftigt wird:

Schulaufsichtliches Personal

Verwaltungsfachliche Personal

⁶⁷ Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, werden die Personalvertretungen für die Berufskollegs im Ausgangsmodell (IST) und im Regionalschulbehörden-Modell ebenfalls berücksichtigt und auch die Auswirkungen auf die Stufenvertretung beim MSW jeweils dargestellt. Zu den personalvertretungsrechtlichen Konsequenzen, die sich für dieses Modell ergeben, siehe Anlage G.

Tabelle 19: Neue Verwaltungsstellen bei den BR

Stellen	Anzahl	Zweck	Kosten in Mio. €
A12	160	Verwaltungsmitarbeiter Schulaufsicht	8,3
E 07	33	Sekretariatsstellen	1,4
A12	33	Verstärkung Dez.47	1,7
A8	33	Verstärkung Dez.47	1,3
A8	52	Verstärkung Dez.12 u.23	2,1
Insgesamt	311	Verwaltungsmitarbeiter	14,8

Die Personalkosten für die in der BR neu zu schaffenden Verwaltungsstellen betragen insgesamt 14,8 Mio. €.

Insgesamt muss das Land zusätzliche Sachkosten für 485 Arbeitsplätze zur Verfügung stellen, davon entfallen 174 Arbeitsplätze auf schulaufsichtliches Personal, das bisher in den Schulämtern tätig war und 311 Arbeitsplätze auf verwaltungsfachliches Personal. Werden die Sachkosten für einen Arbeitsplatz mit 9.570 € angesetzt, entstehen Mehrkosten in Höhe von ca.4,6 Mio. €.

Sachkosten

Die Personalkosten für die Personalvertretungen (Kosten für die Freistellungen und Dienstbefreiungen insgesamt) reduzieren sich um 163 Stellen bzw. ca. 9,4 Mio. €, wobei die Kosten für die Stelle einer Freistellung auf der Basis der Bes.Gr. A13 angesetzt wurden. Bisher stellte das Land für 265 vollfreigestellte Personalräte entsprechende Arbeitsplätze zur Verfügung, in Modell 4 sind insgesamt 303 Arbeitsplätze für vollfreigestellte Personalräte zur Verfügung zu stellen. Dadurch werden Mehrkosten in Höhe von ca. 360.000 € € ausgelöst. Die nachfolgende Tabelle zeigt der Mehr-/Minderausgaben für das Außenstellenmodell, die beim Land anfallen:

Personalvertretung

Tabelle 20: Gesamtübersicht über die Mehr- und Minderausgaben Modell 4

	Mehrausgaben (in Mio. €)	Minderausgaben (in Mio. €)
schulfachliches Personal	1,5	
Verwaltungspersonal	14,8	
Personalvertretung	0,4	9,4
Sachkosten	4,6	
Insgesamt	21,3	9,4

Im Saldo betragen die Mehrausgaben für das Land ca. 11,9 Mio. €.

7.4 Modell 2: Konzentration der unteren Schulaufsicht

7.4.1 Grundkonzeption

Im Modell 2 werden die bisherigen 53 SchuÄ auf 33 SchuÄ konzentriert, die Organisation in Form des Kondominiums wird aufgegeben. Durch die Reduktion der 53 staatlichen SchuÄ auf 33 SchuÄ kommt es auf Seiten der Schulaufsicht zu einer gewissen Spezialisierung und Bündelung bei der Wahrnehmung der Rollen gegenüber mehreren Kommunen, was auch mit einer höheren Kompetenz und einem „Blick über den Tellerrand“ einhergehen kann.

Diese SchuÄ sind rein staatliche untere Landesbehörden, sie unterstehen den jeweiligen BR. Dieses Modell nimmt einerseits den Trend anderer Bundesländer auf, die Zahl der regionalen Schulaufsichtsbehörden zu verkleinern und (damit zusammenhängend) das Kondominium aufzulösen und zeichnet sich andererseits dadurch aus, dass die bisherigen dreistufigen Schulaufsichtsstrukturen weitgehend fortgeführt werden.

Da die bestehende Trennung der Dienst- und Fachaufsicht für ca. 27.000 Lehrkräfte an Förder- und Hauptschulen einhellig von fast allen Beteiligten als praxisuntauglich kritisiert wird, weil sie zu Doppelarbeit, unabhängigen Entscheidungen, Informationsverlusten und unklaren Zuständigkeiten geführt habe, sollte die Dienst- und Fachaufsicht in einer Behördenebene zusammengeführt werden. Angesichts der vielfältigen Verflechtungen, die schulentwicklungsplanerisch in den nächsten 10 Jahren zwischen Haupt-, Real- und Sekundarschulen sowie der Entwicklungsdynamik einer inklusiven Schule bestehen, wird in diesem Modell die Dienst- und Fachaufsicht nicht nur für die Grund- und Förderschulen, sondern auch für die Schulen der Sekundarstufe I einschließlich der Sekundarschule in den staatlichen SchuÄ wahrgenommen. Damit würde für 59 % der in öffentlichen allgemeinbildenden Schulen beschäftigten Lehrkräfte (Grund-, Haupt-, Förder-, Real- und Sekundarschulen) die Dienst- und Fachaufsicht durch die untere Schulaufsicht wahrgenommen werden⁶⁸.

Dieser Modellierung liegt keine bildungspolitische Begründung zu Grunde, sondern eine pragmatische. Auf eine gesonderte Prüfung der Variante, auch die Dienst- und Fachaufsicht für Gesamtschulen und Gymnasien/Weiterbildungskollegs⁶⁹ in die staatlichen SchuÄ zu verlagern, wird an dieser Stelle verzichtet, weil es bei der Analyse des Modells 2 um eine generalisierende Folgenabschätzung geht und nicht um die abschließende

SchuÄ sind rein staatliche untere Landesbehörden

⁶⁸ Dies würde auch den Grundgedanken, der zur Bildung von regionalen Bildungsnetzwerken und zahlreichen anderen weiteren Aktionsprogrammen der Landesregierung geführt hat, aufnehmen, da für mehr Schulformen als bisher die Kooperationsbeziehungen zwischen unterer Schulaufsicht und den kommunalen Dienststellen auf Gemeinde- und Kreisebene (Jugendämter, Sozialämter, kommunale Integrationszentren usw.) gestärkt würden.

⁶⁹ In diesen Schulformen sind ca. 63.000 Lehrkräfte beschäftigt; das sind ca. 41 % der LK an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen.

detaillierte Ausgestaltung aller Fragen zur internen Struktur der staatlichen SchuÄ bzw. der Abt. 4 der BR.

Die Personalverwaltung für die an diesen Schulen beschäftigten Lehrkräfte sollte in der Form erfolgen, wie sie bisher auch für die Grundschullehrkräfte erfolgt.

Konsequenterweise wäre es auch erforderlich, die Generalien Inklusion/gemeinsamer Unterricht und Integration durch Bildung/Migration personell zu verstärken und die Zuständigkeiten in diesen Fragen auch auf die von der BR zu beaufsichtigenden Gesamtschulen und Gymnasien auszuweiten. Da ein Teil der Aufgaben der Inklusionsfachberater eindeutig der Schulaufsicht zugeordnet werden kann, sollten IFA-Stellen auch konsequenter Weise in Schulratsstellen für diese Aufgabe umgewandelt und entsprechend besetzt werden. Sinnvoll ist es auch, die Funktion der IKOs zu evaluieren und diese inhaltlich an neue Strukturen und Aufgabenteilungen anzupassen bzw. im Rahmen der Struktur von 33 Schulämtern die Zahl der erforderlichen IKOs zu überprüfen. Entsprechend den von uns in 7.1.2 aufgestellten Kriterien sollte die Aufgabe der Organisation der Lehrerfortbildung im Schulamt ebenfalls ausgebaut und personell verstärkt werden, z.B. indem u.a. für die bisherige Aufgabe der Kompetenzteamleitung und alle weiteren mit dieser Aufgabe verbundenen Steuerungs- und Koordinationsaufgabe eine eigene Schulratsstelle geschaffen wird.

Personelle Verstärkung der Schulaufsicht

Die schulfachlichen Aufgaben der Dezernate 43, 44, 45, 48 und 4Q bleiben von der Umorganisation unberührt und werden zentral am Dienstsitz der BR wahrgenommen. Im Bereich der Dezernate 41, vor allem aber 42, kommt es zu Verlagerungen von Aufgaben und Personal an die staatlichen SchuÄ. Im Bereich des Dezernats 46 wäre eine Neubestimmung der Aufgaben erforderlich, die sowohl die gestärkte Rolle der staatlichen SchuÄ als auch die Aufgaben des QUALiS einbeziehen müsste. Notwendig wird auch eine Neuverteilung der Zuständigkeiten bezüglich der Angelegenheiten der gymnasialen Oberstufen an Gesamtschulen und Gymnasien unter Beteiligung der Dezernate 43 und 44. Gleichzeitig wäre zu bestimmen, welche schulamtsübergreifenden Aufgaben der Steuerung und Koordination gegenüber den staatlichen Schulämtern in der Abt. 4 für die Grund- und Förderschulen und Schulen der Sekundarstufe I verblieben und wie dies personell und organisatorisch abgebildet wird.

Abteilung 4 der BR muss neu organisiert werden

Die Konsequenzen dieses Modells tangieren im verwaltungsfachlichen Bereich die Aufgaben und Personalausstattung des Dezernats 47 und auch die der Dezernate 12 und 23 der BR. Die bisher in der Regel in den Personalverwaltungen der kommunalen Gebietskörperschaften wahrgenommene Aufgabe der Bearbeitung von Beihilfen und Dienstreisekosten für Grundschullehrkräfte wird in die BR verlagert. Da die Dienstaufsicht über alle Lehrkräfte der Grund-, Förder- und Schulen der Sekundarstufe I bei

diesem Modell bei den 33 staatlichen Schulämtern liegt, liegt auch der Schwerpunkt der Zuständigkeit für die Bearbeitung der Personalangelegenheiten und der Schulorganisation bei den Schulämtern.

Das staatliche Schulamt wird im Modell 2 Dienststelle gem. § 92 LPVG für die Lehrkräfte der genannten Schulformen.

7.4.2 Organisatorische Maßnahmen

Bisher sind in der unteren Schulaufsicht 174 schulaufsichtlich tätige Beamte eingesetzt. Diese werden weiterhin in der unteren Schulaufsichtsbehörde tätig sein. Da in dieser unteren Landesbehörde künftig auch die Fach- und Dienstaufsicht über die Grund- und Förderschulen und die Schulen der Sekundarstufe I stattfinden wird, werden Dezernenten aus den BR, die die Aufsicht über die entsprechenden Schulen haben, in das Schulamt versetzt. In den BR bleiben für zentrale schulfachliche Koordinationsaufgaben Dezernentenstellen aus den Dezernaten 41 und 42 erhalten. Aus dem Dezernat 44, das bisher die Aufsicht über die Sekundarschule wahrnimmt, werden drei Dezernentenstellen abgezogen und stehen als Personalressource für die Aufsicht über die Sekundarschulen zur Verfügung. Unter Berücksichtigung dieser drei Stellen verfügen dann die Dezernate 41 und 42 über 52 Stellen⁷⁰. Werden für die zentralen schulfachlichen Koordinationsaufgaben der Grund- und Förderschulen sowie der Schulen der Sekundarstufe I je BR drei Stellen vorgesehen, so verbleiben für die operative Tätigkeit in den Schulämtern 37 Stellen. Dieses schulfachliche Personal wird aus den BR stellen- und kostenneutral in die 33 SchuÄ versetzt. Personalmehrausgaben entstehen dadurch nicht. Darüber hinaus erhält jedes Schulamt eine Schulratsstelle für die Aufgaben der Lehrerfortbildung. Diese Stellen werden durch Umwandlung von 27 Fachleiterstellen aus den Dezernaten 46 der BR sowie aus sechs weiteren Umwandlungen aus dem IFA-Pool gewonnen. Die 27 Fachleiterstellen sind zurzeit der Bes.Gr. A13/A14 zugeordnet, die 6 IFA-Stellen der Bes.Gr. A13.

Um die wachsenden Querschnittsaufgaben (Inklusion/Migration) im Schulamt erledigen zu können, soll je Schulamt eine zusätzliche Schulratsstelle hinzukommen. Diese werden stellenneutral aus dem Pool der IFAs genommen, der sich um diese Stellenzahl vermindert ($100 - (33 + 6) = 61$). Die bisherigen IFA-Stellen sind der Bes.Gr. A13 zugeordnet, sie werden zu Schulratsstellen der Bes.Gr. A14 umgewandelt und gehoben. Neben den oben aufgeführten 211 Schulratsstellen ($174 + 37$), kommen noch 66 weitere Schulratsstellen hinzu, so dass die untere Schulaufsicht insgesamt

Schulaufsichtliches Personal

⁷⁰ Dieser Wert berücksichtigt den Anteil der Schulen und des Lehrpersonals an den Sekundarschulen bezogen auf die Summe aller Schulen u. Lehrkräfte, die zurzeit im Dezernat 44 beaufsichtigt werden. Da der Anteil der Haupt- und Realschulen in den nächsten Jahren abnehmen wird, die Zahl der Gesamtschulen eher zunimmt, ist ein unterproportionaler Stellenzugang aus Dezernat 44 gerechtfertigt.

über 277 Schulratsstellen verfügt. Die nachfolgende Übersicht konkretisiert die Verteilung der Schulratsstellen in den 33 Schulämtern in einem regionalisierten Schulamtsmodell:

Tabelle 21: Schulratsstellen in 33 SchuÄ

	insgesamt	Arns- berg	Köln	Düssel- dorf	Münster	Det- mold
Anzahl der SchuÄ	33	8	5	10	5	5
bisher Schulräte in den SchuÄ	174	38	38	49	29	20
Umsetzung von Dezer- nenten in SchuÄ	37	8	10	11	4	4
+ 2 Stellen Schulaufsicht	66	16	10	20	10	10
insgesamt Schulräte	277	62	58	80	43	34
Durchschnitt/ Schulräte je SchuA	8,4	7,8	11,6	8,0	8,6	6,8

In den 33 Schulämtern stehen damit künftig statt 174 insgesamt 277 (+103) Stellen für schulfachliches Personal zur Verfügung. Die durchschnittliche Ausstattung beträgt 8,4 Schulratsstellen je Schulamt. Ohne Berücksichtigung der Schulräte für Lehrerfortbildung beträgt die Relation Schulrat pro Schule im Durchschnitt 1:18⁷¹.

Wie in 7.2 ausgeführt, entstehen den kommunalen Körperschaften, die Träger der Personalkosten für das verwaltungsfachliche Personal und die Sachkosten sind, bisher dafür ca. 22,6 Mio. € Kosten. Diese Kostenarten sind im Modell 2 für die staatlichen SchuÄ vom Land zu tragen. Die Erledigung der Beihilfe- und Reisekostenabrechnungen für die Lehrkräfte an Grundschulen geht von den Kommunalverwaltungen zu den BR über, dafür sind bei den BR außerhalb der Abt. 4 insgesamt 52 Stellen neu zu schaffen⁷². Für die Lehrkräfte an Förder-, Haupt-, Real- und Sekundarschulen wird dies bereits jetzt bei den BR erledigt, dadurch entstehen keine neuen Kosten.

Verwaltungspersonal

Die 33 staatlichen SchuÄ sind eigenständige untere Landesbehörden, die die Dienst- und Fachaufsicht über die Grund-, Förder- und Schulen der Sek. I ausüben und zuständig sind für die Personalverwaltung des Lehrpersonals in der zuständigen Region. Bei 89.923 Lehrkräften in den 33

⁷¹ Im Durchschnitt ist in diesem regionalisierten Modell ein Schulamt zuständig für 131 Schulen und 2.742 Lehrkräften, von den 131 Schulen sind 85 Grundschulen, 15 Förderschulen und ca. 31 Schulen aus dem Bereich der Sekundarstufe I. Es gibt allerdings erhebliche Abweichungen von diesen Durchschnittswerten. Im Regierungsbezirk Köln hat ein Schulamt im Durchschnitt 216 Schulen mit 4.430 Lehrkräften. Im strukturähnlichen Regierungsbezirk Düsseldorf kommen auf ein Schulamt durchschnittlich 113 Schulen mit 2.417 Lehrkräften. Im Regierungsbezirk Detmold beaufsichtigt im Durchschnitt ein Schulamt 107 Schulen mit 22.208 Lehrkräften.

⁷² Werden die vom Landesrechnungshof für die Beihilfe und Reisekostenbearbeitung ermittelten Daten zu Grunde gelegt, dann ist die Relation bei der Beihilfebearbeitung etwa 1:850 und bei der Reisekostenbearbeitung bei etwa 1:6500. Die Dezerneate, die außerhalb des Dezernats 47 Personalverwaltungsaufgaben wahrnehmen, müssten daher um ca. 52 Stellen verstärkt werden (LRH 2014: 21).

Schulämtern sind danach rund 288 Stellen für Personal- und Verwaltungsangelegenheiten in den Schulämtern einzusetzen⁷³. Im Durchschnitt ca. 8,7 Verwaltungsstellen je Schulamt.

Die SchuÄ müssen darüber hinaus Personal vorhalten, das sie in die Lage versetzt, schulrechtliche und schulbezogene Aufgaben wahrzunehmen. Das Personal für diese Tätigkeit bei den Schulämtern wird derzeit durch die kommunalen Gebietskörperschaften zur Verfügung gestellt. Für Schulen, die der oberen Schulaufsicht bei den BR unterstehen, wird diese Aufgabe grundsätzlich im Dezernat 48 wahrgenommen. Allerdings konnten wir in unseren Interviews in den BR und Schulämtern feststellen, dass das Dezernat 48 in vielen Fällen auch für die rechtliche und schulbezogene Beratung der SchuÄ tätig wird. Um diesen Umstand rechnerisch abbilden zu können, wird angenommen, dass je zur Hälfte der anfallende Beratungsbedarf für die Schulen, die zurzeit der Fachaufsicht des Schulamtes unterliegen (Grund-, Förder- und Hauptschulen), durch Personal der kommunalen Gebietskörperschaften bzw. der Dezernate 48 der BR erfolgt. Das würde bedeuten, dass von den 200 Stellen des Dezernats 48 ca. 51 Stellen für die Beratung der Schulen eingesetzt werden, die bisher der Fachaufsicht der SchuÄ unterliegen⁷⁴.

Im Modell 2 wird die Dienst- und Fachaufsicht darüber hinaus auch für die Real- und Sekundarschulen wahrgenommen, dafür ist anteilig Personal aus den Dezernaten 48 zu verlagern, insgesamt 26 Stellen⁷⁵. Da nun die gesamte Beratungsleistung für schulrechtliche und schulbezogene Aufgaben in den 33 staatlichen Schulämtern durch Landespersonal wahrgenommen wird, ist der Anteil der ehemals kommunalen Beratungsleistung (rechnerisch mit 51 VZÄ kalkuliert) ebenfalls vorzuhalten. Insgesamt sind ca. 128 (51+51+26) verwaltungsfachliche Mitarbeiter vorzusehen, von denen 33 dem höheren Dienst, 40 dem gehobenen und 55 dem mittleren Dienst zugeordnet werden. Da die Dienstaufsicht über die SchuÄ in den BR wahrgenommen wird und allgemeine Koordinationsfragen der Personalverwaltung, schulrechtliche Grundsatzfragen und Widerspruchsverfahren für das Lehrpersonal, deren dienstrechtliche Zuständigkeit bei den Schulämtern liegt, bei den zuständigen Dezernaten 47 und 48 der BR verbleibt, ist eine personelle Ausstattung dafür vorzusehen. Sie wird mit etwa

Verwaltungspersonal für schulrechtliche und schulbezogene Angelegenheiten

⁷³ Nach den Ermittlungen des LRH lag das Verhältnis von Sachbearbeitern der Dezernate 47 der BR zu verwalteten Lehrkräften im Durchschnitt bei 1:447 (LRH 2014: 19). Im Zuständigkeitsbereich der SchuÄ lag das Verhältnis bei durchschnittlich 1:178. Da diese Personalverwaltung in den staatlichen Schulämtern kleinteiliger erfolgt als in den BR, wird der vom LRH ermittelte durchschnittliche Betreuungsschlüssel von 1:447 kaum umsetzbar sein, er liegt aber über dem Betreuungsschlüssel, der bisher in den 53 Schulämtern lag. Für die Berechnungen wird von einem Wert von 1:312 ausgegangen, als gemittelter Wert der Betreuungsquote in den BR und den Schulämtern (siehe auch Tabelle 31 im Anhang F).

⁷⁴ Die gewichtete Gesamtlehrkräftezahl wird ins Verhältnis zur Anzahl der 200 Verwaltungsstellen gesetzt. Die Betreuungsrelation für die Schulen, über die zurzeit das Schulamt die Fachaufsicht ausübt, beträgt 1:1408, für die übrigen Schulen 1:704 (vgl. Anlage F Modell 4).

⁷⁵ Anzahl der LK an Real- und Sekundarschulen (18.425/704= 26,1).

10 % der Stellen angesetzt, die hierfür in den Schulämtern vorgesehen sind; insgesamt werden für diese Aufgaben 40 Stellen bei den BR vorgesehen⁷⁶.

Sowohl in den Feststellungen des LRH aus dem Jahre 2013 als auch in den von uns durchgeführten Interviews mit Vertretern der Schulaufsicht wurde immer wieder die unzureichende verwaltungsmäßige Unterstützung der direkten schulaufsichtlichen Tätigkeit beklagt. Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung bestätigen diese Einschätzung. Um die Schulaufsicht von administrativen und routinemäßigen Aufgaben zu entlasten, sollte eine Mindestausstattung an verwaltungsmäßiger Unterstützung der Schulaufsicht gewährleistet sein, sie wird rechnerisch abgebildet in einer Relation von 1:2 (Verwaltungsstellen zu Schulratsstellen, vgl. auch 7.3.2). Bei einem Einsatz von 277 Schulaufsichtsbeamten in den 33 Schulämtern werden dann ca. 139 Verwaltungsstellen des gehobenen Dienstes rechnerisch benötigt. Zur Unterstützung der Leitung des staatlichen Schulamtes wird eine Sekretariatsstelle vorgesehen.

Den bei den Schulämtern neugeschaffenen Verwaltungsstellen für Lehrpersonal- und Schulangelegenheiten sind ca. 102 Stellenabgänge im Dezernat 47 der BR gegenzurechnen, die bisher für diese Aufgabe für die Lehrkräfte an Förder-, Haupt-, Real- und Sekundarschulen eingesetzt wurden sowie 77 Stellen aus dem Dezernat 48⁷⁷. Da die obere Schulaufsicht in den BR eine vergleichbare verwaltungsmäßige Unterstützung in ihrer schulaufsichtlichen Tätigkeit erhalten sollte, wie die Schulaufsicht in den Schulämtern, sind für die in den Dezernaten 41-44 und 46 tätigen 88 Dezernenten 44 Verwaltungsstellen zur Verfügung zu stellen; unter Berücksichtigung der schon in den Dezernaten vorhandenen Stellen für Verwaltungstätigkeit kommen 19 zusätzliche Stellen hinzu⁷⁸.

7.4.3 Auswirkungen auf die Personalvertretungen

Die Anzahl der für Freistellungen und Dienstbefreiungen notwendigen VZÄ verändert sich, weil bei den Schulämtern deutlich größere Personalkörper im Zuständigkeitsbereich der Dienststellen als bisher durch die Zusammenfassung von fünf Schulformen entstehen (G, Fö., H, R, Sek-Schulen). Gleichzeitig wird bei der BR auch nur noch jeweils eine Stufenvertretung für diesen zusammengefassten Bereich benötigt. Daneben werden bei den BR zwei weitere Lehrer-Bezirkspersonalräte als örtliche Personalvertretungen für die Berufskollegs und die allgemeinbildenden Schulen mit Sekundarstufe II (Gymnasium und Gesamtschule) gebildet. Auf

Schulämter sind Dienststellen im Sinne des § 1 Abs. 2 LPVG

⁷⁶ Siehe Anhang Tabelle 31 (288 VZÄ Personal/Stellenverwaltung + 128 VZÄ Verwaltung/rechtl.-schulbezogen = 416 VZÄ).

⁷⁷ (51+26 = 77): der Kommunalanteil an der Beratung + Beratungsanteil für Real- und Sekundarschulen.

⁷⁸ Nach einer Übersicht des MSW vom 01.08.2015 stehen den Dezernaten 41 bis 44 und 46 insgesamt 25 Verwaltungsstellen zu Verfügung. Die 34 Verwaltungsstellen beim Dezernat 46 werden für die Lehrerausbildung eingesetzt und bleiben hier unberücksichtigt. Es sind daher weitere 19 Verwaltungsstellen für die Schulaufsicht in der BR einzurichten.

der Ebene des MSW wird ein für alle Schulformen zuständiger HPR gebildet (vgl. Anlage G).

Tabelle 22: Personalvertretungen im Modell 2

	bisheriges Modell				33 staatliche SchuÄ				
	SchuÄ	BR	MSW	Gesamt	SchuÄ	Bez.Reg.-BPR	öPR BK/Sek. II	MSW	Gesamt
Anzahl der PV	53	35	7	95	33	5	10	1	49
Vollfreistellungen	117	230	35	382	171	25	101	5	302
Dienstbefreiungen	93,6	77,4	14	185	67,2	10	22,6	2	101,8
PV insgesamt				567					403,8

Im Modell 2 werden 49 Personalvertretungen gebildet, dafür werden ca. 404 VZÄ benötigt. Die Anzahl der für Freistellungen und Dienstbefreiungen eingesetzten VZÄ reduziert sich von 567 auf 404; dadurch entsteht ein Umschichtungsvolumen von 163 VZÄ (vgl. Anlage G).

7.4.4 Finanzierung

Bei einer Konzentration von 53 auf 33 rein staatliche SchuÄ unter Aufgabe des Kondominiums werden die kommunalen Gebietskörperschaften um ca. 22,6 Mio. € entlastet. Für das Land entstehen folgende Mehrausgaben (vgl. Anhang F).

Tabelle 23: Gesamtübersicht über Mehr- bzw. Minderausgaben des Landes im Modell 2

	Mehrausgaben	Minderausgaben
schulf. Personal	931.677	
Verwaltungspersonal	24.300.000	
Personalvertretung		9.400.000
Sachkosten	7.100.000	
insgesamt	32.331.677	9.400.000

Im Saldo entstehen Mehrausgaben in Höhe von ca. 23 Mio. €.

7.5 Modell 1: Konzentration der unteren Schulaufsicht (Beibehaltung des Kondominiums)

7.5.1 Grundkonzeption

Im Modell 1 wird die Anzahl der staatlichen SchuÄ von 53 auf 33 reduziert, allerdings unter Beibehaltung der spezifischen Organisationsform des Kondominiums. Die Besonderheit besteht darin, dass jetzt die Anzahl der SchuÄ nicht mehr identisch ist mit der Anzahl der Kreise und kreisfreien Städte.

In einem regionalisierten Modell mit 33 Schulämtern ist die räumliche Übereinstimmung von Schulamt und kommunaler Gebietskörperschaft noch in 17 Fällen gegeben⁷⁹. Vier Schulämtern sind jeweils drei und 12 Schulämtern jeweils zwei kommunale Gebietskörperschaften zugeordnet. Diese 36 kommunalen Gebietskörperschaften müssten sich ggf. durch öffentlich-rechtliche Verträge einigen, wie und in welcher Form sie die Funktion des verwaltungsfachlichen Mitglieds gem. § 91 Abs.1 SchulG NRW im Schulamt wahrnehmen und wie die „übrigen für die Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Kosten“ gem. § 91 Abs. 6 SchulG NRW von ihnen getragen werden.

Notwendigkeit öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen

Die allgemeinen Vorüberlegungen, die zum Modell 2 gemacht wurden, treffen im Kern auch für dieses Modell zu. Die Dienst- und Fachaufsicht über Grund-, Förder-, Haupt-, Realschulen und Sekundarschulen wird bei den staatlichen Schulämtern zusammengeführt. Die dienstrechtlichen und schulorganisatorischen Zuständigkeiten und Personalaktenführung erfolgen nach dem bisherigen Modell der Grundschule und das staatliche Schulamt ist im Modell 1 Dienststelle auf Grundlage des § 92 Nr. 2 LPVG.

7.5.2 Organisatorische Maßnahmen

Grundsätzlich wird das schulfachliche Personal im Modell 1 so zugeordnet wie es unter dem Punkt 7.4.2 für das Modell 2 beschrieben ist. Die Personalkosten für das Verwaltungspersonal in den Schulämtern tragen wie bisher die kommunalen Gebietskörperschaften. Diese Verwaltungsstellen gehen stellen- und kostenneutral in die 33 SchuÄ für die Personal- und Stellenverwaltung über.

Hinzu kommen die Stellen für die Personal- und Stellenverwaltung der Lehrkräfte an Haupt-, Förder-, Real- und Sekundarschulen. Wenn für dieses Personal der gleiche Berechnungsschlüssel angesetzt wird wie bei den Grundschulen, dann müssen in den Schulämtern zusätzlich 288 Stellen vorgesehen werden. Für die Beihilfe- und Reiskostenbearbeitung der Lehrkräfte an Haupt-, Förder-, Real- und Sekundarschulen müssen die SchuÄ zusätzlich 82 Verwaltungsstellen vorsehen. Da die schulbezogene

⁷⁹ Schätzung auf der Basis der Annahmen der Gutachter zu möglichen Zusammenlegungen auf 33

und schulrechtliche Beratung nun für alle Schulen der Grund-, Förder- und Sekundarstufen I durch die SchuÄ abzusichern ist, wird dieser Bereich um 77 Verwaltungsstellen verstärkt. Weitere 139 Verwaltungsstellen sind für die direkte Unterstützung der Schulaufsicht bei den Schulämtern einzurichten. Insgesamt müssen damit von den Kommunen 586 neue Verwaltungsstellen eingerichtet werden.

Da die Dienstaufsicht über die SchuÄ in den BR wahrgenommen wird und allgemeine Koordinationsfragen der Personalverwaltung, schulrechtliche Grundsatzfragen und Widerspruchsverfahren für das Lehrpersonal, für das die dienstrechtliche Zuständigkeit bei den Schulämtern liegt, bei den zuständigen Dezernaten 47 und 48 der BR verbleibt, ist eine entsprechende personelle Ausstattung dafür vorzusehen. Sie wird mit etwa 10 % der Stellen angesetzt, die hierfür in den Schulämtern vorgesehen sind. Insgesamt werden 40 Stellen dafür bei den BR vorgehalten. Um die direkte verwaltungsmäßige Unterstützung der Schulaufsicht in den BR in der gleichen Weise abzusichern wie dies in den Schulämtern geschieht, werden zusätzlich ca. 19 Verwaltungsstellen bei den BR eingerichtet.

Den bei den Schulämtern bzw. für die Verwaltung des Lehrpersonals bei den kommunalen Gebietskörperschaften neugeschaffenen Personalstellen im Verwaltungsbereich stehen dagegen ca. 231 Stellenabgänge bei den BR gegenüber (vgl. Anhang F).

7.5.3 Auswirkungen auf die Personalvertretungen

Die Struktur der Personalvertretungen in diesem Modell entspricht der des Modells 2. Es werden 49 Personalvertretungen gebildet, für den Freistellungsanspruch werden insgesamt 404 VZÄ eingesetzt.

7.5.4 Finanzierung

Für eine kostenmäßige Abschätzung dieses Modells wird von folgenden Annahmen ausgegangen (vgl. Anhang F):

- Die zusätzlichen Ausgaben für das schulfachliche Personal betragen rund 932.000 €, die vom Land zu tragen sind.
- Im Bereich des Verwaltungspersonals entstehen zusätzliche Kosten bei den Schulämtern, die durch die kommunalen Gebietskörperschaften aufzubringen sind (27,8 Mio. €.) sowie Entlastungen bei den BR (5,3 Mio. €.).
- Die Personalkosten für die Personalvertretungen reduzieren sich um rund 9,4 Mio. €.
- Die Sachkosten erhöhen sich durch die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in Höhe von 7,8 Mio. € bei den Kommunen.
- Bei den BR entfallen Sachkosten für das Land in Höhe von 3,9 Mio. €.

Diese Mehr- und Minderausgaben verteilen sich im Modell 1 sehr unterschiedlich auf das Land und die Kommunen. Die Ausgaben für die kommunale Seite erhöhen sich bei diesem Modell um 35,6 Mio. €.

Unterschiedliche Verteilung der Mehr-bzw. Minderausgaben

Tabelle 24: Kosten Kommunen (Modell 1)

	Kosten in Mio. €.
Personalausgaben	27,8
Sachkosten	7,8
Insgesamt	35,6

Die Landesausgaben verringern sich dagegen um ca. 17,7 Mio. €.

Tabelle 25: Kosten Land (Modell 1)

	Minderausgaben in Mio.€	Meherausgaben in Mio. €
Personalkosten Verwaltung	5,3	
Personalvertretung	9,4	
Hebungskosten Schulaufsicht		0,9
Sachkosten	3,9	
Insgesamt	18,6	0,9
Saldo	17,7	

7.6 Vergleich der Neuordnungsmodelle

Beim Vergleich der Neuordnungsmodelle orientieren wir uns prinzipiell an den in Kapitel 1.2 ausgeführten allgemeinen Kriterien der Effektivität, der hinreichenden Ortsnähe, der Effizienz, und politischen Transformationskosten. Die Kriterien der Effektivität und der hinreichenden Ortsnähe der Aufgabenwahrnehmung berücksichtigen die *fachlichen Herausforderungen* an eine Neugestaltung der Schulaufsicht und sind von uns in Kapitel 7.1.2 durch Formulierung von sechs fachlichen Kriterien weiter operationalisiert worden. Auf sie wird zunächst eingegangen, bevor Fragen der Finanzierung der Neuordnungsmodelle und abschließend das Problem der politischen Transformationskosten angesprochen wird. Am Schluss folgt eine tabellarische Zusammenfassung, in der alle Neuordnungsmodelle mit dem Status quo verglichen werden.

Das erste fachliche Kriterium betont, dass die operative Schulaufsicht möglichst in einer Behörde stattfinden sollte und grundsätzlich stufenbezogen ausgerichtet ist. Das Modell 4 erfüllt dieses Kriterium vollständig. Die operative Schulaufsicht ist in einer Behörde tätig (BR), die Außenstellen sind Teil dieser Behörde und sichern die Ortsnähe ab. Durch die Konzentration der Schulaufsicht in einer Behörde reduzieren sich die Schnittstellenprobleme, die anfallende Arbeit kann gleichmäßiger verteilt werden.

Kriterium a: Operative Schulaufsicht findet möglichst in einer Behörde statt und ist grundsätzlich stufenbezogen

Eine stufenbezogene Schulaufsicht, die trotzdem die notwendige Fachlichkeit absichert, wird ermöglicht.

In Modell 2 ist die operative Schulaufsicht auf zwei Behörden in unterschiedlichen Ebenen verteilt. Das staatliche Schulamt als eigenständige Behörde der unteren Schulaufsicht ist zuständig für die Grund-, Förder-Sekundarschulen und die obere Schulaufsicht als Teil der BR ist zuständig für Gesamtschulen und Gymnasien im Bereich der allgemeinbildenden Schulen sowie Weiterbildungs- und Berufskollegs. Die bisherigen Schnittstellenprobleme innerhalb der Zuständigkeiten der Schulaufsicht bleiben grundsätzlich erhalten bzw. erfordern z.T. noch zeitintensive Abstimmungen. Eine stufenbezogene Schulaufsicht kann umgesetzt werden, allerdings findet diese auf zwei verschiedenen Ebenen statt, da die obere Schulaufsicht die direkt zuständige Schulaufsicht für die allgemeinbildenden Schulen mit einer Sekundarstufe II ist und zugleich die Aufsicht über die SchuÄ ausübt.

In Modell 1 ist die operative Schulaufsicht wie im Modell 2 auf zwei Behörden in unterschiedlichen Ebenen verteilt. Es ergeben sich die gleichen Auswirkungen wie in Modell 2. Zusätzlich erschwerend kann sich auswirken, dass sich durch die unterschiedliche Trägerkonstruktion der beiden Schulaufsichtsbehörden die Probleme eines gleichsinnigen Schulaufsichtsverständnisses verstärken.

Betrachtet man die Anforderung der systemischen Schulaufsicht, so kann das Modell 4 dieses Kriterium erfüllen. Da die operative Schulaufsicht in einer Behörde gebündelt wird, kann eine Vereinheitlichung der Tätigkeit zur systemischen Beratung und Aufsicht erfolgen. Bei der Bestimmung der Aufsichtsrelationen zwischen den Schulräten bzw. Dezernenten sind schulformspezifische Besonderheiten zu beachten. Das Modell 2 verteilt die operative Schulaufsicht auf zwei Schulamtsebenen, bündelt allerdings im Vergleich zum Status quo ebenfalls Aufsichtstätigkeiten. Zu Modell 1 gelten grundsätzlich die Aussagen wie zu Modell 2.

Die operative Tätigkeit sollte grundsätzlich in einer Region stattfinden. Das Modell 4 kann dieses Kriterium erfüllen. Die operative Tätigkeit der Schulaufsicht findet für alle allgemeinbildenden Schulen in der jeweiligen Region der Außenstelle statt. Die bedeutenden Generalien werden für alle allgemeinbildenden Schulen einheitlich in der jeweiligen Außenstelle wahrgenommen. Die Lehrerfortbildung kann durch die Außenstelle grundsätzlich für die Region abgedeckt werden.

Im Modell 2 findet die operative Tätigkeit der Schulaufsicht nur für einen Teil der allgemeinbildenden Schulen in der jeweiligen Region des Schulamtes statt. Wenn die bedeutenden Generalien regionsbezogen im Schulamt wahrgenommen werden sollen, sind Abstimmungen mit der Schulaufsicht der BR notwendig. Die Lehrerfortbildung kann durch das Schulamt grundsätzlich abgedeckt werden, eine Abstimmung mit der oberen

Kriterium b: Die Schulaufsicht agiert systemisch

Kriterium c: Operative Tätigkeit findet grundsätzlich in einer Region statt. Schwerpunkt-Generalien und Lehrerfortbildung werden regionsbezogen wahrgenommen.

Schulaufsicht der BR ist aber erforderlich. Zu Modell 1 gelten grundsätzlich die Aussagen, die zu Modell 2 zu diesem Kriterium gemacht wurden.

Regionale Dienststellen sollten vergleichbar groß sein und bei Veränderungsnotwendigkeiten ist die Organisationsform zukunftsstabil. Das Modell 4 erfüllt dieses Kriterium nur bedingt. Die durchschnittliche Anzahl der Schulen pro Außenstelle (ohne BR Köln) beträgt ca. 139 Schulen; der Durchschnitt der Außenstellen im Regierungsbezirk Köln liegt bei 256 Schulen. Dieser Unterschied ist z.T. auf räumliche Gegebenheiten zurückzuführen, um die örtliche Präsenz zu gewährleisten. Allerdings ist das Modell 4 aufgrund seiner Personalausstattung und Organisationsform in der Lage, flexibel und effizient auf demographische Veränderungen zu reagieren. Für alle allgemeinbildenden Schulen einer Gebietskörperschaft gibt es eine zuständige Schulaufsichtsbehörde.

Das Modell 2 erfüllt das Kriterium der vergleichbaren Größe nur bedingt. Die durchschnittliche Anzahl der Schulen pro Schulamt (ohne BR Köln) beträgt 117 Schulen; SchuÄ im Reg. Bez. Köln sind durchschnittlich zuständig für 215 Schulen. Dieser Unterschied ist z.T. auf räumliche Gegebenheiten zurückzuführen, um die örtliche Präsenz zu gewährleisten. Die Personalausstattung je Schulamt erfordert in kleineren Schulämtern bei weiterem demographisch bedingten Schülerrückgang Nachsteuerungen, die entweder zusätzliche Kosten auslösen oder zu weiteren Zusammenlegungen von eigständigen Behörden führen, mit entsprechendem Verwaltungsaufwand. Die Gebietskörperschaften haben keinen einheitlichen Ansprechpartner für ihre allgemeinbildenden Schulen, sondern einerseits die staatlichen SchuÄ und andererseits die BR. Zu Modell 1 gelten grundsätzlich die Aussagen, die zu Modell 2 zu diesem Kriterium gemacht wurden. Eine organisatorische Anpassung an veränderte Gegebenheiten sind wegen der unterschiedlichen Trägerschaften (Kondominium/öffentlich-rechtliche Vereinbarungen) zeit- und abstimmungsintensiv.

Die Schulaufsicht sollte für ihre unmittelbare Tätigkeit Verwaltungsunterstützung erhalten. Das Modell 4 kann dieses Kriterium erfüllen. Durch einheitliche Vorgaben des Landes kann eine kriterienbezogene gleichmäßige Ausstattung der Außenstellen mit Verwaltungspersonal erfolgen. Die Schulaufsicht kann durch zusätzliches Verwaltungspersonal entlastet werden. Die Auswahl des Verwaltungspersonals liegt beim Land/BR. Das Modell 2 kann dieses Kriterium erfüllen, auch hier wird die Schulaufsicht durch zusätzliches Verwaltungspersonal entlastet. Die Auswahl des Personals liegt beim Land, aber bei unterschiedlichen Behörden. Im Modell 1 stößt die Umsetzung des Kriteriums der gleichmäßigen Ausstattung auf erhebliche Probleme, da für die erforderliche sächliche und personelle Ausstattung der SchuÄ die kommunalen Gebietskörperschaften zuständig sind. Zwischen Land und der kommunalen Ebene müsste vereinbart werden, was als erforderliche Ausstattung angesehen wird. Die Auswahl des Verwaltungspersonals liegt bei den kommunalen Gebietskörperschaften.

Kriterium d: Anzahl der Außenstellen muss Effektivität und Ortsbezug berücksichtigen, regionale Dienststellen sind vergleichbar groß und die Organisationsstruktur ist zukunftsstabil.

Kriterium e: angemessene Unterstützung durch Verwaltungspersonal nach einheitlichen Kriterien.

Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse sollten beschleunigt werden. Modell 4 kann dieses Kriterium vollständig erfüllen, da die operative Schulaufsicht für alle Schulformen in jeweils einer Außenstelle gebündelt ist und Kommunen und außerschulische Begleit- oder Unterstützungssysteme einen Ansprechpartner haben. Durch Verlagerung eines Teils der Dezernate 41-44 in die Außenstellen entfällt für viele Querschnittsaufgaben die Notwendigkeit zusätzlicher Abstimmungsgremien in der Abt. 4 der BR. Die vorgesehene Struktur der Personalvertretungen unterstützt ein effizienteres Verwaltungshandeln. In Modell 2 und 1 kann dieses Kriterium nicht erfüllt werden, zwischen unterer und oberer Schulaufsicht müssen weiterhin komplexe Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse organisiert werden. Die vorgesehene Struktur der Personalvertretung folgt diesem Aufbau.

Kriterium f: Beschleunigung der Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse

Versucht man diesen Vergleich tabellarisch zusammenzufassen, ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 26: Fachliche Aufgabenerfüllung der Neuordnungsmodelle

Unterkriterien	Modell 4	Modell 2	Modell 1
eine Behörde	+	-	-
Stufenbezug	++	+	+
systemische Schulaufsicht	++	+	+
Regionalität	+	-	-
Fachlichkeit/Vertretung	++	+	+
Generalienwahrnehmung	++	+	+
Lehrerfortbildung	0	0	0
Vergleichbarkeit/Größe	0	0	0
örtliche Präsenz	0	0	0
einheitlicher Ansprechpartner für Kommunen	+	-	-
einheitliche Kriterien	+	+	-
Verwaltungsunterstützung	++	+	+
beschleunigte Prozesse	++	-	-

Erläuterung: 0 meint, dass alle Modelle bezogen auf die Kriterien gleichrangig sind, + und – entsprechen Vor- bzw. Nachteilen. Wenn es Unterschiede in der Art der Kriterienerfüllung gibt, wird mit mehreren Zeichen gearbeitet.

Im Ergebnis zeigt sich, dass Modell 4 den fachlichen Anforderungen für eine Neuausrichtung der Schulaufsicht am besten entspricht. Die wesentlichen Vorteile sind, 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. Das schulfachliche Personal wird gleichgestellt und die Verwaltungskraft erhöht, sodass mit einem ähnlichen schulfachlichen Personaleinsatz den bestehenden Aufgabenverdichtungen besser begegnet werden kann. Mit der Abschaffung der unteren Schulaufsicht

Modell 4 fachlich am besten geeignet

bei gleichzeitiger Bildung von Außenstellen, in denen die operative Aussicht über alle Schulformen gebündelt wird, entfallen zentrale Schnittstellenprobleme⁸⁰ und die Einheit von Dienst- und Fachaufsicht wird für alle Schulformen in einer Behörde hergestellt.

Doppelstrukturen zwischen Schulämtern und BR können entfallen, Informations- und Kommunikationswege würden erheblich beschleunigt. Alle unmittelbar die operative Ebene betreffenden Fragen können am besten in den Außenstellen geklärt und in Abstimmung mit den Dezernaten 47 und 48 der BR entschieden werden. Zum andere käme es durch die Reduktion der 53 staatlichen SchuÄ auf 33 Außenstellen zu einer gewissen Spezialisierung und Bündelung bei der Wahrnehmung der Rollen gegenüber mehreren Kommunen, was auch mit einer höheren Kompetenz und einem „Blick über den Tellerrand“ einhergehen kann.

Neben den fachlichen Kriterien stellt sich die Frage der Effizienz der unterschiedlichen Neuordnungsmodelle. Wir haben hierunter den finanziellen Ressourcenaufwand, der seitens des Landes bzw. der Kommunen zur Verfügung gestellt wird verstanden. In der folgenden Tabelle sind die Kosten für die einzelnen Modelle dargestellt.

Effizienz

Tabelle 27: Kosten der Neuordnungsmodelle

in Mio. €	Kommunen	Land	Kommunen und Land
Modell 4	+ 22,6	- 11,9	+ 10,7
Modell 2	+ 22,6	- 23,2	- 0,6
Modell 1	- 35,6	+ 17,7	- 17,9

Deutlich wird, dass das Modell 4 auch hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen das beste Neuordnungsmodell ist. Fasst man die Effekte für Land und Kommunen zusammen, so ergibt sich hier bei einer deutlichen Verbesserung der fachlichen Aufgabenerfüllung in der Summe ein finanzieller Vorteil von ca. 11 Mio. €. Aufgrund der ausgeführten Problemlage, dass es in NRW keine negative Konnexität gibt, ist dieses Modell aber mit Mehrkosten für das Land in Höhe von 11,9 Mio. € verbunden, solange nicht andere Ausgleichsmaßnahmen durchgeführt werden⁸¹.

Modell 4 am kostengünstigsten

⁸⁰ Schnittstellenprobleme und Aufgabenabgrenzungen zwischen zwei Schulaufsichtsebenen, mehreren Schulformdezernaten und weiteren institutionellen Strukturen und Begleitinstitutionen im Schulbereich und auf kommunaler Ebene erzeugen derzeit einen unvermeidbaren hohen Arbeitsaufwand. Dabei liegt das Hauptaugenmerk zumeist auf den Problemen der Zusammenarbeit, also der vertikalen und horizontalen Kooperation.

⁸¹ Diese Mehrausgaben können aber bei aufgabenkritischer Überprüfung weiter abgesenkt werden. Da die Schulaufsicht in diesem Modell durch zusätzliche Verwaltungsmitarbeiter bei ihrer Aufgabenwahrnehmung unterstützt und entlastet wird, ist eine Reduzierung von pädagogischen Mitarbeitern bei den Schulaufsichtsbehörden vertretbar. Das Land beteiligt sich zurzeit an vielen kommunalen Unterstützungssystemen mit Landespersonal: Da die Kommunen durch diese neue Struktur der Schulverwaltung personell und finanziell erheblich entlastet werden, ist es

Modell 2 ist für das Land deutlich kostenintensiver, sodass auch bei Gegenrechnung der Entlastung der Kommunen in der Summe ein leicht negatives Ergebnis eintritt. Modell 1 entlastet das Land zwar am meisten, aber dies eindeutig auf Kosten der Kommunen, sodass hier die Frage zu klären wäre, ob das Land für diese zusätzliche Belastung nicht im Rahmen der Konnexität aufkommen müsste.

Betrachtet man nun zuletzt die politischen Transformationskosten der Neuordnungsmodelle, so bringen alle einige Umstrukturierungsmaßnahmen in Form von Überleitungen, Neueinstellungen, Höhergruppierungen, Zuständigkeitsveränderungen, Standortwechseln etc. mit sich. Bezüglich dieser organisatorischen Umstrukturierungen lassen sich keine allzu großen Unterschiede zwischen den Modellen ausmachen. Zwar finden in Modell 4 die größten Umstrukturierungen hinsichtlich der schulaufsichtlichen Tätigkeit statt, allerdings hat dieses Modell wahrscheinlich die größte Akzeptanz unter den Mitarbeitern der Schulaufsicht.

Alle Neuordnungsmodelle führen aufgrund der Veränderung der organisatorischen Strukturen der Schulaufsicht in Richtung einer stärkeren Aufgabenbündelung dazu, dass die Anzahl an Freistellungen für die Personalvertretungen sinkt. Die Unterschiede zwischen den Modellen sind hier marginal, der Unterschied zum Status quo ist beachtlich. Dies betrifft vor allem die Frage, ob sich die Bildung von Hauptpersonalräten an Schulformen (derzeit 6), Schulstufen (3) oder dem Vorbild der Mehrheit der Länder orientiert (1, vgl. hierzu auch Anlage G) Allerdings sehen wir in keinem Modell eine Beeinträchtigung der Mitbestimmungsqualität, es werden eher aufwändige Doppelstrukturen und Mehrfachbeteiligungen abgebaut (vgl. hierzu Kapitel 3.3). Zudem gehen diese Stellen dem Schulsystem nicht verloren, sie werden zur Stärkung der Aufgabenbearbeitung in der Schulaufsicht verwandt.

Die Auswirkungen für die Kommunen unterscheiden sich zwischen den Modellen. Auf den ersten Blick könnte man die Auflösung des Kondominiums als „Schwächung“ der kommunalen Seite interpretieren. Bedenkt man aber die faktische Bedeutung der staatlichen SchuÄ (hier geht es nicht um die kommunalen Schulverwaltungsämter!) für das Handeln in der kommunalen Selbstverwaltung, welches dadurch nicht berührt wird, so erscheint diese Annahme als übertrieben. Stattdessen entlasten die Modelle mit der Auflösung des Kondominiums die kommunale Seite um 22,6 Mio. €. Die funktionale Trennung der staatlichen Schulaufsichtsaufgaben von den kommunalen Schulverwaltungsaufgaben mit jeweils eigener Ver-

Politische Transformationskosten

Auswirkung der Neuordnungsmodelle auf die Struktur der Personalvertretung

Auswirkungen auf die Kommunen

vertretbar, dass die Kommunen einen Teil des Landespersonals in diesen Projekten in der Finanzierung übernehmen. Allein durch diese Maßnahmen wären Kosteneinsparungen im höheren einstelligen Millionenbereich möglich. Eine weitere Konzentration der Außenstellen unter eine Anzahl von 33, die aus sachlogischer und fachlicher Sicht vertretbar wäre, würde zu einer weiteren Kostenreduktion beitragen können.

antwortung für Personal und Finanzen schafft eher bessere Voraussetzungen in Rollenklarheit zu kooperieren und gemeinsame Handlungsfelder zu bearbeiten. Zudem erhalten die Kommunen bei Realisierung von Modell 4 einen Ansprechpartner für alle Fragen der allgemeinbildenden Schulen, der auch örtlich besser erreichbar ist als die bisher notwendige Abstimmung zwischen Schulträgern und der Abt. 4 der BR, was sicherlich die Koordination zwischen Land und Kommunen erleichtert.

Resümiert man nun die vergleichende Diskussion kommt man zu folgender Gesamtbewertung der Neuordnungsmodelle gegenüber dem Status quo, aus der eindeutig hervorgeht, dass Modell 4 am vielversprechendsten ist.

Tabelle 28: Gesamtbewertung Neuordnungsmodelle

	Modell 4	Modell 2	Modell1
Effektivität	+++	+	+
Ortsnähe	0	0	0
Effizienz	+	-	--
Politische Transformationskosten	-	-	-

Die Gutachter empfehlen daher in eine Diskussion um die Umsetzung dieses Modells einzusteigen.

Die wichtigsten Ergebnisse

1. Vergleicht man die Schulaufsichtssysteme zwischen den Bundesländern, so sind trotz erheblicher Unterschiede im Organisationsaufbau einige gemeinsame Entwicklungstendenzen beobachtbar. Zum einen ist eine gewisse Tendenz in Richtung einer ausschließlich zweistufigen Schulaufsicht beobachtbar. Zum anderen gibt es nur noch drei Bundesländer (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.
2. Die Schulaufsicht in Deutschland orientiert sich seit einigen Jahren stärker an Qualitätsentwicklung und –sicherung und kann dazu auch die inzwischen eingeführten Instrumente einer ergebnisbezogenen Rechenschaftslegung durch Vergleichsarbeiten, Prüfungen, interne und externe Schulevaluation nutzen. Tatsächlich gibt es jedoch Probleme, die Aufgaben eigenverantwortlicher Schule und die Rolle und Funktion der sie zu beratenden und zu beaufsichtigenden Schulaufsicht in eine produktive Balance zu bringen. Hinzu kommen gestiegene Ansprüche und Erwartungen der Schulträger auch stärker als bisher bei sogenannten „inneren“ Schulangelegenheiten Einfluss nehmen zu wollen.
3. Die Aufgaben der oberen Schulaufsichtsbehörde in NRW werden in einer Schulabteilung der jeweiligen BR als Bündelungsbehörde wahrgenommen. Die Schulaufsicht erfolgt an Schulformen orientiert in verschiedenen Dezernaten. Untere Schulaufsichtsbehörde sind 53 staatliche SchuÄ. Sie sind mit der Ausnahme der Städteregion Aachen jeweils einem Kreis oder einer kreisfreien Stadt zugeordnet. Die SchuÄ üben die Dienst- und Fachaufsicht über die Grundschulen und die Fachaufsicht über die Hauptschulen und einen Teil der Förderschulen aus. Die schulfachlichen Bediensteten stehen im Dienst des Landes und ihre Personalausgaben werden vom Land getragen; die übrigen für die Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Kosten tragen die kreisfreien Städte oder Kreise. Diese spezielle Organisationsform einer staatlichen Aufgabe bezeichnet man allgemein als kommunal/staatliche Aufgabenteilung (Kondominium). Allerdings haben kreisübergreifende Aufgabenwahrnehmungen im schulaufsichtlichen Bereich in den letzten Jahren aufgrund der demographischen Entwicklung erheb-

lich zugenommen. Vor allem kleine Schulen mit nur zwei Schulratsstellen sind kaum in der Lage, alle ihnen zugewiesenen Aufgaben aus eigener Kraft abzudecken.

4. Angesichts des dargestellten demografischen Wandels bezogen auf die Zahl der Schüler als auch auf die Zahl der Schulen wird die Zahl der sehr kleinen Schulämter zu nehmen, immer öfter werden kreisübergreifende Aufgabenteilungen erforderlich werden. Die Aufgabe einer qualifizierten Beratung der Schulträger bei der Schulentwicklungsplanung wird erheblich zunehmen, bei schulformübergreifenden Planungen für eine ganze Region wird eine schulformübergreifend arbeitende Schulaufsicht erforderlich.
5. Die empirische Bestandausnahme der Schulaufsicht in NRW verdeutlicht einen erheblichen Reformbedarf. So zeigt sich ein nicht unerhebliches Auseinanderfallen der wünschenswerten mit der tatsächlichen Aufgabenwahrnehmung in der gesamten Schulaufsicht vor allem im Bereich der Qualitäts- und Schulentwicklung. Sowohl in der unteren wie auch in der oberen Schulaufsicht wird beklagt, dass wichtige Kernaufgaben der Schulaufsicht nur unzureichend wahrgenommen werden können. Dazu gehören vor allem alle auf die Gewährleistung der Entwicklung und Sicherung von Schul- und Unterrichtsqualität bezogenen Aufgaben und Tätigkeiten. Die Unzufriedenheit mit der aktuellen Aufgabenwahrnehmung in der unteren Schulaufsicht ist allerdings erheblich größer als in der oberen Schulaufsicht.
6. Um die Schulaufsicht weiter zu entwickeln, schlagen die Mitarbeiter der Schulaufsicht vor, dass landeseinheitlich eine Klärung der Kernaufgaben der Schulaufsicht erfolgen sollte. Die bestehende Trennung von Dienst- und Fachaufsicht für die Hauptschulen und einen Teil der Förderschulen sollte aufgehoben werden und die Anzahl der verwaltungsfachlichen Mitarbeiter im Schulamt transparent nach verbindlichen Vorgaben des Landes landesweit einheitlich festgelegt werden. Die deutliche Mehrheit der unteren und oberen Schulaufsichtsmitarbeiter ist zudem der Meinung, dass die bestehende Struktur zwischen unterer und oberer Schulaufsicht aufgehoben werden sollte, indem die untere Schulaufsicht in die obere Schulaufsicht integriert wird. Zudem spricht man sich, mit Ausnahme der Dezernate 43, für eine Weiterentwicklung zu einer schulformübergreifenden Aufsicht aus. Durch die mit dem Schulkonsens von 2011 ausgelösten Schulentwicklungsprozesse und die zusätzlichen neuen und zeitintensiven Querschnittsaufgaben ist es zu einer erheblichen Erweiterung des Aufgabenspektrums in der Schulaufsicht gekommen. Dies hat zu einer starken Aufgabenverdichtung und einer subjektiv empfundenen Überforderung des schulfachlichen Personals geführt.

7. Aufgrund der demografischen Entwicklung, der Schulstrukturprognosen, der wachsenden Querschnittsaufgaben für alle Schulformen, des zurzeit vorhandenen Personals auf der Ebene der staatlichen SchuÄ sollte der Betrieb von 53 kommunalen SchuÄ in den jetzigen Strukturen nicht weiter aufrechterhalten werden. Schon jetzt arbeiten 25 % der SchuÄ kreisübergreifend und in 20 % der SchuÄ gibt es nur zwei Schulräte. Dieses Missverhältnis wird durch weitere Veränderungen in der Schullandschaft noch zunehmen. Insofern spricht viel dafür, dass auch in NRW, ähnlich wie in den anderen Bundesländern, die örtliche/regionale Struktur der Schulaufsicht angepasst wird.
8. Vor dem Hintergrund der existierenden Schulaufsichtsmodelle in den anderen Bundesländern und der bestehenden Schulaufsichtsstruktur in NRW sind sechs Reformmodelle, die Schulverwaltung in NRW neu zu organisieren, entwickelt worden. Die Modelle 3, 5 und 6 sind aus der Sicht der Gutachter keine Zukunftsmodelle für NRW, da sie entweder nicht finanzierbar bzw. nicht sinnvoll oder mit sehr hohen politischen Transformationskosten versehen sind. Diese Modelle sind deshalb nicht vertieft geprüft worden.
9. Die intensive Prüfung der drei verbleibenden Neuordnungsmodelle 1, 2 und 4 ergibt, dass das Modell 4 sowohl aus fachlicher als auch aus finanzieller Sicht am vielversprechendsten ist. Die wesentlichen Vorteile des Modells Bezirksregierungen mit Außenstellen sind, dass in den Außenstellen die operative Schulaufsicht über alle Schulformen der Region (mit Ausnahme der Berufskollegs) schulstufenbezogen stattfindet. Die Kommunen haben direkte Ansprechpartner für alle Schulformen. Durch die Bündelung und Erhöhung der Verwaltungskraft kann mit einem ähnlichen schulfachlichen Personaleinsatz den bestehenden Aufgabenverdichtungen besser begegnet werden. Mit der Abschaffung der unteren Schulaufsicht bei gleichzeitiger Bildung von Außenstellen entfallen zentrale Schnittstellenprobleme und die Einheit von Dienst- und Fachaufsicht wird für alle Schulformen in einer Behörde hergestellt. Die Gutachter empfehlen daher in eine Diskussion um die Umsetzung dieses Modells einzusteigen.

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Aufgabenwahrnehmung im Soll/Ist-Vergleich</i>	62
<i>Abbildung 2: Gründe für das Auseinanderfallen von wünschenswerter und tatsächlicher Aufgabenwahrnehmung</i>	63
<i>Abbildung 3: Austausch über die Ergebnisse von Lernstandsmessungen</i>	64
<i>Abbildung 4: Austausch über die Ergebnisse von Lernstandsmessungen schulamts- bzw. dezernatsübergreifend</i>	64
<i>Abbildung 5: Weiterentwicklung der Schulaufsicht aus der Sicht der Mitarbeiter</i>	66
<i>Abbildung 6: Künftige Struktur der Abt. 4 der Bezirksregierung</i>	67
<i>Abbildung 7: Aufgabenverdichtung aus der Sicht der Mitarbeiter</i>	69
<i>Abbildung 8: Vorbereitung auf die Tätigkeit in der Schulaufsicht</i>	70
<i>Abbildung 9: Vorbereitung auf die administrativ-organisatorischen Aufgaben</i>	71
<i>Abbildung 10: Einschätzung der Fortbildungsangebote</i>	71
<i>Abbildung 11: Beurteilung der Generalienklarheit durch die untere Schulaufsicht</i>	76
<i>Abbildung 12: Beurteilung der Generalienklarheit durch die obere Schulaufsicht</i>	77
<i>Tabelle 1: Orts- bzw. Regionalpräsenz der Schulaufsicht im Bundesländervergleich</i>	14
<i>Tabelle 2: Größenunterschiede der BR – Abt: 4</i>	24
<i>Tabelle 3: Schulfachliches Personal in den BR</i>	30
<i>Tabelle 4: Stellenübersicht nach Besoldungsgruppen</i>	30
<i>Tabelle 5: Personalkosten Abteilung 4 der BR</i>	31
<i>Tabelle 6: Sachkosten Abteilung 4 BR</i>	32
<i>Tabelle 7: Gesamtkosten für die obere Schulaufsicht</i>	32
<i>Tabelle 8: Arbeitsplätze im Schulamt/ Kommunalverwaltung</i>	39
<i>Tabelle 9: Gesamtausgaben SchuÄ</i>	40
<i>Tabelle 10: Lehrkräfte und Personalratsmitglieder</i>	41
<i>Tabelle 11: Freistellungen der Personalvertretungen</i>	42
<i>Tabelle 12: Vergleich der Freistellungen und Dienstbefreiungen nach Schulformen je Lehrkraft im Zuständigkeitsbereich der Personalvertretung</i>	43
<i>Tabelle 13: Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung nach Altersgruppen zwischen 2014 und 2040</i>	54
<i>Tabelle 14: Schülerzahlen in öffentlichen und privaten Schulen von NRW</i>	55
<i>Tabelle 15: Entwicklung der Zahl der öffentlichen Schulen in NRW</i>	57
<i>Tabelle 16: Denkmodelle einer zukünftigen Schulaufsicht in NRW</i>	96
<i>Tabelle 17: Entlastung der Kommunen bei den Personalausgaben für verwaltungsfachliches Personal</i>	113
<i>Tabelle 18: Personalvertretungen im Modell 4</i>	119
<i>Tabelle 19: Neue Verwaltungsstellen bei den BR</i>	120
<i>Tabelle 20: Gesamtübersicht über die Mehr- und Minderausgaben Modell 4</i>	120
<i>Tabelle 21: Schulratsstellen in 33 SchuÄ</i>	124
<i>Tabelle 22: Personalvertretungen im Modell 2</i>	127
<i>Tabelle 23: Gesamtübersicht über Mehr- bzw. Minderausgaben des Landes im Modell 2</i>	127

<i>Tabelle 24: Kosten Kommunen (Modell 1)</i>	130
<i>Tabelle 25: Kosten Land (Modell 1)</i>	130
<i>Tabelle 26: Fachliche Aufgabenerfüllung der Neuordnungsmodelle</i>	133
<i>Tabelle 27: Kosten der Neuordnungsmodelle</i>	134
<i>Tabelle 28: Gesamtbewertung Neuordnungsmodelle</i>	136
<i>Tabelle 29: Zusammenlegungen von Schulämtern Beispiel BR Köln</i>	157
<i>Tabelle 30: Zusammenlegungen von Schulämtern Beispiel BR Arnsberg</i>	158
<i>Tabelle 31: Schulen und Lehrkräfte in allgemeinbildenden Schulen</i>	161
<i>Tabelle 32: Hebungskosten Hochzonung untere Schulaufsicht</i>	161
<i>Tabelle 33: Hebungskosten Hochzonung IFA Stellen</i>	162
<i>Tabelle 34: Umwandlung und Hebung weiterer Stellen</i>	162
<i>Tabelle 35: Schulen und Lehrkräfte an öffentlichen Grund,-Förder-und Schulen der Sekundarstufe I</i>	162
<i>Tabelle 36: Verwaltungspersonal in den 33 Schulämtern (Modell 2)</i>	163
<i>Tabelle 37: Stellenveränderungen in den BR (Modell 2)</i>	163
<i>Tabelle 38: Sachkosten in den staatlichen Schulämtern (Modell 2)</i>	163
<i>Tabelle 39: Sachkosten in den BR (Modell 2)</i>	164
<i>Tabelle 40: Ermittlung der Betreuungsrelation Dezernat 48</i>	164
<i>Tabelle 41: Zusätzliches Verwaltungspersonal bei den 33 Schulämtern (Modell 1)</i>	165
<i>Tabelle 42: Verwaltungsstellen in den BR (Modell 1)</i>	165
<i>Tabelle 43: Sachkosten Kommunen (Modell 1)</i>	165
<i>Tabelle 44: Sachkosten BR (Modell 1)</i>	165

Abkürzungsverzeichnis

BA	Bundesagentur für Arbeit
BR	Bezirksregierung
BIP	Bundesinlandsprodukt
BKO	Bezirkskoordinator
BRS	Berichtssystem
BW	Baden-Württemberg
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
HDK	Hauptdezernentenkonferenzen
IKZ	Interkommunale. Zusammenarbeit
IM	Innenministerium
IT	Informationstechnik
KI	Kommunales Integrationszentrum
kw	künftig wegfallend
LaKi	Landesweite Koordinationsstelle Kommunale Integrationszentren
LDK	Landesdezernentenkonferenzen
KAoA	Kein Abschluss ohne Anschluss
KeKiz	Kein Kind Zurücklassen
IFA	Inklusionsfachberater
IKO	Inklusionskoordinatoren
LK	Landkreis
LRA	Landratsamt
LRÄ	Landratsämter
MAIS	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales
MIK	Ministerium für Inneres um Kommunales
MSW	Ministerium für Schule und Weiterbildung
NRW	Nordrhein-Westfalen
RBB	Regionales Bildungsbüro
RBN	Regionales Bildungsnetzwerk
RKO	Regionalkoordinator
RP	Regierungspräsidium
SchuÄ	staatliche Schulämter
SchulG NRW	Schulgesetz NRW
TöB	Träger öffentlicher Belange
VZÄ	Vollzeitäquivalente
VN-BRK	Vereinte Nationen- Behindertenrechtskonvention

Literaturverzeichnis

- Avenarius, H. (2002): Welche Rechte und Pflichten haben Lehrkräfte, Schulleitungen und Schulaufsicht bei der Qualitätsentwicklung der Schulen und bei der Sicherung gleicher Lebenschancen? In: Zeitschrift für Bildungsverwaltung (ZBV), Jahrgang 17, 2000 Heft 2, S.5-17 Frankfurt am Main
- Avenarius, Hermann (2006): Die rechtlichen Regelungen der Länder zur erweiterten Selbständigkeit der Schulen. Regelungen zur Rolle der Schulaufsicht und zum Umfang ihrer Aufgaben und Befugnisse. Vortrag vor der Landesschulrätekonferenz der GEW Niedersachsen am 31. Oktober 2006 in Visselhövede – Jeddigen.
- Avenarius, Hermann (2007): Schule in erweiterter Verantwortung und Schulinspektion. Vortrag bei der Fachtagung der Arbeitsgruppe Qualitätssicherung der DGBV am 2. März 2007 in Kassel.
- Avenarius, Hermann (2015a): Kommunale Verantwortung für innere Schulangelegenheiten? – Teil 1. Die Beziehungen zwischen Schule, Land und Kommune aus rechtlicher Perspektive. In: Schulverwaltung Nordrhein-Westfalen (SchVw NRW), Jhg. 2015, Heft 1, S. 21-24.
- Avenarius, Hermann (2015b): Kommunale Verantwortung für innere Schulangelegenheiten? – Teil 2. Die Beziehungen zwischen Schule, Land und Kommune aus rechtlicher Perspektive. In: Schulverwaltung Nordrhein-Westfalen (SchVw NRW), Jhg. 2015, Heft 2, S. 47-49.
- Bogumil, Jörg (2007): Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen? In: Zeitschrift für Gesetzgebung, Jhg. 22 (3), S. 246-259.
- Bogumil, Jörg (2015): Verwaltungsreformen auf Länderebene. Die zunehmende Heterogenisierung der Landesverwaltung und ihre Folgen., In: Döhler, Marian/Franzke, Jochen/Wegrich, Kai (Hrsg.): Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag, Baden-Baden, S. 273-299
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2005): Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Ibbenbüren.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2006): Stellungnahme zum Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in NRW, Landtag Nordrhein-Westfalen, Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltung.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2007): Stellungnahme zum Gesetz zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts. Landtag Nordrhein-Westfalen.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen (2006): Verwaltungsstrukturreform - die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen. Ibbenbüren.
- Bogumil, Jörg/Reichard, Christoph/Siebart, Patricia (2004): Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW. Ibbenbüren.
- Bott, Wolfgang (2009): Grenzen der Selbständigkeit von Schule. Schulautonomie ist verfassungswidrig, zusätzliche Entscheidungskompetenzen einer

- Schule sind zulässig. In: Schulverwaltung Hessen/Rheinland-Pfalz (SchVw HE/RP), Jhg. 2009, Heft 6, S. 190-191.
- Bott, Wolfgang (2010): Zurück in die Zukunft – Schulaufsicht in Hessen. Die Entwicklung der Schulaufsicht. In: Schulverwaltung Hessen/Rheinland-Pfalz (SchVw HE/RP), Jhg. 2010, Heft 11, S. 350-351.
- Bott, Wolfgang (2012): Zur Schulaufsicht in Deutschland. Anmerkungen zu aktuellen Veränderungen. In: Schulverwaltung Hessen/Rheinland-Pfalz (SchVw HE/RP), Jhg. 2012, Heft 7/8, S. 221-222.
- Cicholas, Ulrich/Ströker, Kerstin (2012): Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2011 bis 2030/2050. Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen. Band 72. Düsseldorf.
- Ellwein, Thomas (1993): Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes NRW. Ein Gutachten. Ohne Ort.
- Enquetekommission (2013): Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020, Potsdam.
- Fend, H.(1986): Gute Schulen-schlechte Schulen“. Die einzelne Schule als pädagogische Handlungseinheit. in: Die Deutsche Schule 78, S.275-293
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2010): Künftige Verwaltungsstrukturen in Niedersachsen. Defizite und Handlungsbedarfe – Kriterien und Szenarien. Hannover.
- Fuchs, Werner (2015): Stell Dir vor, es gibt eine Schulaufsicht und keiner fühlt sich beaufsichtigt. Eine überfällige Polemik zur Rolle und Wirksamkeit der Schulaufsicht in Nordrhein-Westfalen., In: Schulverwaltung Nordrhein-Westfalen (SchVw NRW), Jhg. 2015, Heft 10, S. 263 – 266.
- GEW NRW 2016: Schulaufsicht im Wandel: Schulaufsicht in NRW neu denken und gestalten. Eckpunktepapier, Fachgruppe Schulaufsicht und Schulverwaltung vom 16. März 2016
- Götz, Martin/Schnitzenbauer, Franz (2013): Kosten eines Arbeitsplatzes im öffentlichen Dienst. In: Geschäftsbericht 2013, Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband.
- Hepp, Gerd F. (2011): Bildungspolitik in Deutschland. Wiesbaden.
- Hessischer Landtag (2014): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Neustrukturierung der hessischen Bildungsverwaltung. 19. Wahlperiode, Drucksache 19/971.
- Janssen, Albert (2010): Die Auflösung der staatlichen Organisationsstruktur durch die politischen Parteien. Die Verwaltung 43 (/1), S. 1-33.
- Jülich, Christian von/Fehrmann, Joachim (Hrsg.) 2014: Das neue Schulgesetz Nordrhein-Westfalen. Schulrecht NRW im Überblick mit Erläuterungen für Ausbildung und Praxis., Köln.
- Kuhn, H. J. (2015): Rechtliche, strukturelle und politische Rahmenbedingungen für externe Evaluation in Deutschland. In: M. Pietsch, B. Scholand, K. Schulte (Hrsg.) Schulinspektion in Hamburg. Waxmann 2015
- Landesrechnungshof NRW (2005): Erhebung über die Personalvertretungen im Schulbereich., Düsseldorf.

- Landesrechnungshof NRW (2013a): Prüfung der Aufgaben und Struktur der Schulaufsicht, Düsseldorf Aktenzeichen VB(VA)-2010-28.1.
- Landesrechnungshof NRW (2014): Prüfung der Organisation und des Personalbedarfs von Stellen innerhalb der Personalverwaltung im Geschäftsbereich des Ministeriums für Schule und Weiterbildung, Düsseldorf Aktenzeichen VA(VB)-2013-11-1.
- Landesrechnungshof NRW (2015): Jahresbericht Kapitel 12: Quantitative Vorgaben für die Unterrichtserteilung an öffentlichen Realschulen und Gymnasien.
- Lange, Hermann (2003): Schulaufsicht zwischen normativen Anforderungen und faktischen Wirkungsmöglichkeiten. In: Füssel, Hans-Peter/Roeder, Peter M. (Hrsg.): Recht - Erziehung - Staat. Zur Genese einer Problemkonstellation und zur Programmatik ihrer zukünftigen Entwicklung, Weinheim. Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft 47, Jhg. 2003, S.137-155.
- Ministerium der Justiz des Landes Brandenburg (2008): Gutachterliche Stellungnahme zur Möglichkeit einer Übertragung der Schulaufsicht auf die Landkreise und kreisfreien Städte. Az.: 6120 E-II. 5/08.
- Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg (2015): Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung und Auflösung von Landesbehörden sowie zur Änderung von Rechtsvorschriften. 6. Wahlperiode, Drucksache 6/60.
- Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes NRW (MSW) (2009): Qualitätstableau Schulaufsicht in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Ministerium für Schule, Jugend und Kinder NRW (MSJK) (2004): Stärkung der schulischen Selbständigkeit. Reform der Schulaufsicht. Unveröffentlichter Bericht an den Landtag, Düsseldorf.
- Müller, S./Pietsch, M./Bos, W. (2011): Schulinspektion in Deutschland – Eine Zwischenbilanz aus empirischer Sicht. Münster: Waxmann.
- Maritzen, N. (2008): Schulinspektionen – Zur Transformation von Governance-Strukturen im Schulwesen. In: Die Deutsche Schule 100, S. 85-96. (2008)
- Oelkers, J. (2012): Bildungssysteme und kommunale Verantwortung – mit einem Blick ins Ausland. Vortrag beim Bildungskongress des Deutschen Städtetages. München
- Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landes Nordrhein-Westfalen (2008): Zuständigkeiten und Aufgabenzuschnitte im Vergleich der Schulbereiche aller Bundesländer, Entwicklungen und Ansätze der Kommunalisierung und Regionalisierung in der Bildungspolitik. 14. Wahlperiode, Drucksache 14/0805.
- Reffken, Hermann (2006): Die „Zweistufigkeit der Verwaltung in Niedersachsen“ – Eine kritische Bestandsaufnahme am Beispiel der Wasserwirtschaftsverwaltung. Niedersächsische Verwaltungsblätter 7/2006.
- Reiners, Markus (2008): Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Bundesländern. Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz. Wiesbaden: VS.
- Reip, Stefan/Grömminger, Lothar (2009): Sie sind wieder da: Die Staatlichen Schulämter in Baden-Württemberg. Weiterentwicklung der Verwaltungsreform. In: Schulverwaltung Baden-Württemberg (SchVw BW), Jhg. 2009, Heft 2., in: SchVw BW 2|2009

- 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.
- Rux, Johannes/Niehues, Norbert (2013): Schulrecht. 5. vollständig neubearbeitete Auflage, München.
- Rosenbusch, H.S. (1994): Lehrer und Schulkonzeile – Ein strukturell gestörtes Verhältnis. Berichte und organisationspädagogische Alternativen zur traditionellen Schulaufsicht. Bad Heilbrunn/Obb.: Klinkhardt.
- Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung (SenBWF) 2011: Qualitätshandbuch Schulaufsicht,
- Stryck, T. (2000). Qualitätssicherung in der Geisterbahn. Was hat Schulaufsicht mit Schulqualität zu tun? In A. Helmke, W. Hornstein & E. Terhart (Hrsg.), *Qualität und Qualitätssicherung im Bildungsbereich; Schule, Sozialpädagogik, Hochschule*. (Zeitschrift für Pädagogik: Beiheft 41, S. 111–125) Weinheim: Beltz.0,
- Schnell, Herbert (2008): Perspektiven der Bildungsverwaltung in Deutschland – Verfassungsauftrag und Aufsicht über Schulen. In: Zeitschrift für Bildungsverwaltung (ZBV), Jhg. 2008, Heft 1, S. 7-11.
- Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen 2015: Band 84. Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2014 bis 2040/2060, Düsseldorf
- Statistik-Telegramm 2015/16: Statistische Übersichten Nr. 390 des MSW, April 2016
- SPD Baden-Württemberg (2011). Regierungsprogramm der SPD 2011 – 2016.
- Wengemuth, Frank (2013): Synopse zur Schulaufsicht in den Bundesländern. Ohne Ort.

Anlagen

A Schulaufsichtssysteme der Bundesländer

	<i>Baden-Württemberg</i>	<i>Bayern</i>	<i>Berlin</i>
<i>Oberste Schulaufsichtsbehörde</i> - Ministerialebene -	Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg	Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus, Wissenschaft und Kunst	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft mit 12 Außenstellen
<i>Obere Schulaufsichtsbehörden</i> - Mittelinstanzenebene -	4 Regierungspräsidien	7 Regierungen	n.v.
<i>Untere Schulaufsichtsbehörden</i> - Untere Sonderbehördenebene -	21 Staatliche Schulämter (kreisübergreifend)	96 Staatliche Schulämter (Kondominium)	n.v.

	<i>Brandenburg</i>	<i>Bremen</i>	<i>Hamburg</i>
<i>Oberste Schulaufsichtsbehörde</i> - Ministerialebene -	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport	Die Senatorin für Kinder und Bildung	Behörde für Schule und Berufsbildung
<i>Obere Schulaufsichtsbehörden</i> - Mittelinstanzenebene -	n.v.	n.v.	n.v.
<i>Untere Schulaufsichtsbehörden</i> - Untere Sonderbehördenebene -	4 Staatliche Schulämter	n.v.	n.v.

	<i>Hessen</i>	<i>Mecklenburg-Vor.</i>	<i>Niedersachsen</i>
<i>Oberste Schulaufsichtsbehörde</i> - Ministerialebene -	Hessisches Kultusministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	Niedersächsisches Kultusministerium
<i>Obere Schulaufsichtsbehörden</i> - Mittelinstanzenebene -	n.v.	n.v.	1 Landesschulbehörde 4 Regionalabteilungen, mit insgesamt 9 Außenstellen (kreisübergreifend)
<i>Untere Schulaufsichtsbehörden</i> - Untere Sonderbehördenebene -	15 Staatliche Schulämter (kreisübergreifend)	4 Staatliche Schulämter (kreisübergreifend)	n.v.

	<i>NRW</i>	<i>Rheinland-Pfalz</i>	<i>Saarland</i>
<i>Oberste Schulaufsichtsbehörde</i> - Ministerialebene -	Ministerium für Schule und Weiterbildung	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	Ministerium für Bildung und Kultur
<i>Obere Schulaufsichtsbehörden</i> - Mittelinstanzenebene -	5 Regierungspräsidien	1 Aufsichts- und Dienstleistungs- direktion mit 2 Außenstellen	n.v.
<i>Untere Schulaufsichtsbehörden</i> - Untere Sonderbehördenebene -	53 Staatliche Schulämter (Kondominium)	n.v.	n.v.

	<i>Sachsen</i>	<i>Sachsen-Anhalt</i>	<i>Schleswig-Holstein</i>
<i>Oberste Schulaufsichtsbehörde</i> - Ministerialebene -	Staatsministerium für Kultus	Kultusministerium	Ministerium für Schule und Berufsbildung
<i>Obere Schulaufsichtsbehörden</i> - Mittelinstanzenzebene -	1 Sächsische Bildungsagentur mit 5 Regionalstellen	1 Landesschulamt mit 3 Nebenstellen	n.v.
<i>Untere Schulaufsichtsbehörden</i> - Untere Sonderbehördenebene -	n.v.	n.v.	15 Staatliche Schulämter (Kondominium)

	<i>Thüringen</i>
<i>Oberste Schulaufsichtsbehörde</i> - Ministerialebene -	Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
<i>Obere Schulaufsichtsbehörden</i> - Mittelinstanzenzebene -	n.v.
<i>Untere Schulaufsichtsbehörden</i> - Untere Sonderbehördenebene -	5 Staatliche Schulämter (kreisübergreifend)

B Organisation der Personalvertretungen der Bundesländer

	<i>Baden-Württemberg</i>	<i>Bayern</i>	<i>Brandenburg</i>
<i>Oberste Schulaufsichtsbehörde</i> - Ministerialebene -	Ministerium für Kultur, Jugend und Sport	Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus, Wissenschaft und Kunst	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
	3 HPR	1 HPR	1 HPR
<i>Obere Schulaufsichtsbehörden</i> - Mittelinstanzenebene -	12 (4 x 3) Stufenvertretungen	7 BPR	n.v.
	Regierungspräsidien	als Stufenvertretung Regierungen	
<i>Untere Schulaufsichtsbehörden</i> - Untere Sonderbehörden-ebene -	21 PR (GHRWS)	192 (V und Fö)	4 PR Staatliche Schulämter Lehrerrat Schule
	Staatliche Schulämter (kreisübergreifend)	Staatliche Schulämter (Kondominium)	
	PR an Gymnasien und beruflichen Schulen	PR an Schulen außer V und Fö	

	<i>Hessen</i>	<i>Mecklenburg-Vor.</i>	<i>Niedersachsen</i>
<i>Oberste Schulaufsichtsbehörde</i> - Ministerialebene -	Hessisches Kultusministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	Niedersächsisches Kultusministerium
	1 HPR	1 HPR	1 HPR
<i>Obere Schulaufsichtsbehörden</i> - Mittelinstanzenebene -	n.v.	n.v.	4 Schul BPR
			Landesschulbehörde mit 4 Regionalabteilungen mit insgesamt 9 Außenstellen
<i>Untere Schulaufsichtsbehörden</i> - Untere Sonderbehörden-ebene -	15 GPR	4 Lehrer BPR	n.v.
	Staatliche Schulämter (kreisübergreifend)	Staatliche Schulämter (kreisübergreifend)	
	PR an Schulen	PR an Schulen	

	<i>NRW</i>	<i>Rheinland-Pfalz</i>	<i>Saarland</i>
<i>Oberste Schulaufsichtsbehörde</i> - Ministerialebene -	Ministerium für Schule und Weiterbildung	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	Ministerium für Bildung und Kultur
	7 HPR	6 HPR	7 HPR
<i>Obere Schulaufsichtsbehörden</i> - Mittelinstanzebene -	30 BPR (5x6) als örtl. PR und 5 BRP als Stufenvertr. G	6 BPR	n.v.
	Regierungspräsidien	1 Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion mit 2 Außenstellen	
<i>Untere Schulaufsichtsbehörden</i> - Untere Sonderbehördenebene -	53 PR Grundschule	n.v.	n.v.
	Staatliche Schulämter (Kondominium)		
	Lehrerräte an Schulen	PR an Schulen	PR an Schulen

	<i>Sachsen</i>	<i>Sachsen-Anhalt</i>	<i>Schleswig-Holstein</i>
<i>Oberste Schulaufsichtsbehörde</i> - Ministerialebene -	Staatsministerium für Kultus	Kultusministerium	Ministerium für Schule und Berufsbildung
	1 HPR	1 HPR	1 HPR
<i>Obere Schulaufsichtsbehörden</i> - Mittelinstanzebene -	5 Lehrer BPR	2 Lehrer BPR	n.v.
	Sächsische Bildungsagentur mit 5 Regionalstellen	Landesschulamt mit 3 Nebenstellen	
<i>Untere Schulaufsichtsbehörden</i> - Untere Sonderbehördenebene -	n.v.	n.v.	15 Lehrer BPR
	PR an Schulen	PR an Schulen	Staatliche Schulämter PR an Schulen

	<i>Thüringen</i>
<i>Oberste Schulaufsichts- behörde</i> - Ministerialebene -	Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
	1 HPR
<i>Obere Schulaufsichts- behörden</i> - Mittelinstanzenebene -	n.v.
<i>Untere Schulaufsichts- behörden</i> - Untere Sonderbehördenebene -	5 Lehrer BPR
	PR an Schulen

C Handlungsfelder für die Schulaufsicht

Das im März 2011 in Berlin durch die Senatsschulverwaltung veröffentlichte Qualitätshandbuch enthält acht zentrale Handlungsfelder, die in Qualitätskriterien und Indikatoren untergliedert werden. Die nachfolgende Darstellung ist inhaltlich modifiziert und an NRW angepasst worden.

Handlungsfeld 1: Qualitäts- und Schulentwicklung

- 1.1 Schulprogrammarbeit und interne Evaluation
 - 1.1.1 Beratung/ Unterstützung der Schulen im Prozess der Qualitätsentwicklung
- 1.2 Qualitätsanalyse / externe Evaluation
 - 1.2.1 Auswertung der Qualitätsanalysen durch die zuständige Schulaufsicht
 - 1.2.2 Auswertung der Jahresberichte durch die regionale Schulaufsicht
- 1.3 zentrale Lernstandserhebungen / zentrale Prüfungen
 - 1.3.1 Analyse der Schulergebnisse durch die zuständige Schulaufsicht
 - 1.3.2 Analyse der Ergebnisse der Region
- 1.4 Zielvereinbarungen
 - 1.4.1 Durchführung von Gesprächen zum Abschluss der Zielvereinbarungen
 - 1.4.2 Erstellung und Abschluss der Zielvereinbarungen

Handlungsfeld 2: Umsetzung bildungspolitischer Vorgaben/ pädagogischer Innovationen

- 2.1 Implementierung neuer pädagogischer Vorgaben
 - 2.1.1 Information der Schulen in der Region
 - 2.1.2 Aufbau regionaler Strukturen - Schulnetzwerke
 - 2.1.3 Einführung in den Schulen
- 2.2 Implementierung neuer Schulstrukturen
 - 2.2.1 Information der Schulen in der Region
 - 2.2.2 Aufbau regionaler Strukturen
 - 2.2.3 Modellvorhaben
 - 2.2.4 Einführung in der Fläche
- 2.3 Implementierung neuer Lehr- und Lernformen
 - 2.3.1 Information der Schulen der Region
 - 2.3.2 Einführung in den Schulen
- 2.4 Umsetzung rechtlicher Vorgaben
 - 2.4.1 Schaffung von Rechtssicherheit in der Region
 - 2.4.2 Rechtsaufsicht

Handlungsfeld 3: Personalentwicklung

- 3.1 Besetzung von Funktionsstellen
 - 3.1.1 Stellenbesetzung aus dem Überhang
 - 3.1.2 Ausschreibung
 - 3.1.3 Auswahlverfahren
 - 3.1.4 Bewährungsfeststellung
- 3.2 Dienstliche Beurteilungen
 - 3.2.1 Regelbeurteilungen
 - 3.2.2 Anlassbeurteilungen
 - 3.2.3 Sicherung einheitlicher Bewertungsmaßstäbe
- 3.3 Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche
 - 3.3.1 Gespräch Schulaufsicht – Schulleitung
 - 3.3.2 Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche in Schulen
- 3.4 Personalförderung
 - 3.4.1 Führungskräfteentwicklung
- 3.5 Prüfungsvorsitz bei 2. Staatsprüfungen

Handlungsfeld 4: Steuerung der Personalversorgung

- 4.1 Verteilung der disponiblen Mittel
 - 4.1.1 Mittel zur Sprachförderung
 - 4.1.2 Mittel für den sonderpädagogischen Förderbedarf
- 4.2 Personalbestandsanalyse
 - 4.2.1 Analyse des Personalbestands
- 4.3 Umsetzungen / Versetzungen
- 4.4 Einstellungen
 - 4.4.1 Verteilung der Einstellungskontingente
 - 4.4.2 Einstellungsverfahren

Handlungsfeld 5: Beschwerde-, Konflikt- und Krisenmanagement

- 5.1 Beratungsgespräche
 - 5.1.1 Durchführung von Beratungsgesprächen
- 5.2 Personalgespräche

- 5.2.1 Gesprächsanlass
- 5.2.2 Situationsangemessenes Vorgehen
- 5.2.3 Führen von Personalgesprächen
- 5.3 Moderation von Konflikten
 - 5.3.1 Verfahrensregelungen
 - 5.3.2 Konfliktlösung
- 5.4 Umgangs mit Beschwerden
 - 5.4.1 Beschwerdeannahme
 - 5.4.2 Beschwerdebearbeitung
 - 5.4.3 Entscheidung
 - 5.4.4 Beantwortung
- 5.5 Ermittlung in Disziplinarverfahren
 - 5.5.1 Ermittlungsdurchführung

Handlungsfeld 6: Regionale Fortbildung

- 6.1 Fortbildungsbedarf
 - 6.1.1 Bedarfsanalyse
- 6.2 Fortbildungskonzept
 - 6.2.1 Fortbildungsschwerpunkte
 - 6.2.2 Regionales Fortbildungskonzept
- 6.3 Verwendung der Fortbildungsressourcen
 - 6.3.1 Personelle Ressourcen
 - 6.3.2 Sächliche Ressourcen
- 6.4 Durchführung der Fortbildung
 - 6.4.1 Erstellung des regionalen Fortbildungsangebotes
 - 6.4.2 Umsetzung des Fortbildungskonzeptes
- 6.5 Evaluation

Handlungsfeld 7: Vernetzung und Kooperationen

- 7.1 Schulnetzwerke
 - 7.1.1 Arbeit in Schulnetzwerken
- 7.2 staatlich-kommunale Unterstützungssysteme
 - 7.2.1 Vernetzung mit Unterstützungssystemen RBN, KAOA, KI
- 7.3 Schulträger
 - 7.3.1 Zusammenarbeit mit den Schulträgern
 - 7.3.2 Beratung der Schulträger bei der Schulentwicklungsplanung
- 7.4 Gremien
 - 7.4.1 Zusammenarbeit mit den Gremien gemäß Schulgesetz
 - 7.4.2 Zusammenarbeit mit kommunalen Gremien

Handlungsfeld :8 Ziele und Strategien der Qualitätsentwicklung in der Schulaufsicht

- 8.1 Interne Qualitätsentwicklung
 - 8.1.1 Reflexion der eigenen Arbeit
 - 8.1.2 Maßnahmen zur Weiterentwicklung
- 8.2 Zusammenarbeit in der Schulaufsicht
 - 8.2.1 Arbeit innerhalb des Referats/Dezernats
 - 8.2.2 Referats/Dezernatsübergreifende Zusammenarbeit
- 8.3 Personalentwicklung
 - 8.3.1 Personalentwicklung und –qualifizierung
- 8.4 Externe Evaluation der Schulaufsicht

Im Rahmen der schriftlichen Befragung wurden den schulfachlichen Mitarbeitern zehn Handlungsfelder angeboten. Neben einer Kurzform der dargestellten acht wurden die Handlungsfelder

- Organisation der Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit Zuwanderungsgeschichte und
- Organisation der Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf, Inklusion, AO-SF-Verfahren

genannt, um speziell zu diesen beiden eine Auskunft der Schulaufsicht zu erhalten. Eigentlich wären sie auch im Handlungsfeld subsumierbar gewesen, durch die getrennte Nennung könnten allerdings zusätzlicher Informationen zum Arbeitsumfang gewonnen werden.

Die reine Darstellung von Handlungsfeldern ist nur ein erster Schritt zur Strukturierung der Arbeit der Schulaufsicht. Mit dazu gehört in jedem Handlungsfeld die Benennung der Kernprozesse und eine detaillierte Beschreibung von 5 Punkten:

- das durch die Kernprozesse angestrebte Ziel der Schulaufsicht,
- die Beschreibung der Verantwortungsebenen von Schulleitung und Schulaufsicht,
- Phasen und Aktivitäten, die durch die jeweilige Seite durchzuführen sind
- die Benennung der Rahmenbedingungen und Erfolgsfaktoren sowie
- Indikatoren und Ergebnisse.

Im Land Brandenburg ist eine derartig detaillierte Beschreibung im Rahmen eines langwierigen Klärungsprozesses in den Jahren 2012 bis 2014 erfolgt.

D Gesprächstermine Gutachter

	2015
14.8.	1. Sitzung Steuerungsgruppe FM/MSW
21.9.	Teilnahme an der LDK Gymnasien (ca. 65 Personen)
22.9.	Teilnahme an der LDK Grundschule (ca. 9 Dezernenten der Bez.Reg.)
29.9.	Teilnahme an der LDK Realschulen (ca. 22 Personen)
30.9.	Gespräche mit Gruppenleiter 11 zur Schülerzahlenprognose und Schulstatistik
1.10.	Gespräch mit den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände
2.10	Teilnahme an der Sitzung StS, Gespräche mit den 5 ADs der BR
26./27.10.	Teilnahme LDK Gesamtschulen /Sekundarschulen (ca. 25 Personen)
27.10	Gespräch mit der Leitung des Qualis
3.11	Treffen mit den Bezirkskoordinatoren der reg. Bildungsbüros aus allen 5 RPs im MSW
9.11	Teilnahme LDK Förderschulen /Inklusion
9.11	Gespräch mit AL 5, Gruppenleitung 51, 52 und 512,
10.11	Gespräch mit Referat 211 des MSW
23./24.11	Teilnahme an der Schulaufsichtskonferenztagung im RP Köln mit oberer und unterer Grundschulaufsicht
24.11	2. Sitzung Steuerungsgruppe FM/MSW
1.12.15	Tagung LDK Hauptschule
8.12.15	Dienstbesprechung der Dezernate 47 der Bez.Reg. im MSW
	2016
15.-17.2.	Interviews in der oberen Schulaufsicht der BR Köln
16.2.	Interview mit allen Sprecherinnen und Sprechern der staatlichen SchuÄ BR Köln
29.2.-2.3.	Interviews in der oberen Schulaufsicht der BR Arnberg
29.2.	Interview mit allen Sprecherinnen und Sprechern der staatlichen SchuÄ BR Arnberg
2.3.	Gespräch mit dem Landrat und dem Schulamt Kreis Mettmann
11.4.	Gespräch mit der Fachgruppe Schulaufsicht der GEW
9. - 10.5.	Gutachtersitzung in Bochum, Gespräch MSW, Gespräch mit dem Hauptpersonalrat Grundschulen, Gespräch mit der Leiterin der Landeskoordination der kommunalen Integrationszentren (LaKI)

E Zusammenlegung von Schulämtern

Um einen Eindruck von den Größenordnungen zu gewinnen, die durch Zusammenlegungen der bisherigen SchuÄ entstehen, wurden für die BR Arnsberg und Köln (orientiert an den bereits bestehenden engen räumlichen und fachlichen Verflechtungen) Vorschläge entwickelt und mit den Sprechern der SchuÄ diskutiert. In den Tabellen wird jeweils die Soll-Zahl der bisher vorhandenen Schulratsstellen vor und nach einer Zusammenlegung genannt. Außerdem die Zahl der Schulen, für die nach der bestehenden Rechtslage die Dienstaufsicht bzw. Fachaufsicht in der unteren Schulaufsicht verankert ist. In der BR Köln wäre es danach möglich die Zahl der SchuÄ von 11 auf 5 zu reduzieren. Im Regierungsbezirk Arnsberg wird eine Zusammenlegung von 12 auf 8 SchuÄ für umsetzbar gehalten. Durch ähnliche Überlegungen für Detmold (von 7 Schulämtern auf 5), Düsseldorf (von 15 Schulämtern auf 10) und Münster (von 8 Schulämtern auf 5) gelangt man zu einer Zahl von 33 SchuÄ, mit der eine hinreichende Ortsnähe im doppelten Sinne gewährleistet werden kann.

Außenstellenmodell in BR Köln und Arnsberg

Tabelle 29: Zusammenlegungen von Schulämtern Beispiel BR Köln

	IST- 11 SchuÄ in der BR Köln	Zahl der Stellen Schulaufsicht	Anzahl Schulen Summe
1	SchuÄ Städteregion Aachen	5,0	123
2	SchuÄ Stadt Bonn	2,5	60
3	SchuÄ Stadt Köln	7,0	181
4	SchuÄ Stadt Leverkusen	1,0	32
5	SchuÄ Kreis Düren	2,5	60
6	SchuÄ Rhein-Erft-Kreis	4,0	101
7	SchuÄ Kreis Euskirchen	2,5	48
8	SchuÄ Kreis Heinsberg	3,0	61
9	SchuÄ Oberbergischen Kreis	3,0	72
10	SchuÄ Rheinisch-Bergischen Kreis	3,0	70
11	SchuÄ Rhein-Sieg-Kreis	4,5	136
	Summe Köln:	38,0	944

	Modell 5 SchuÄ in der BR Köln	Zahl der Stellen Schulaufsicht	Anzahl Schulen Summe
1	Stadt Bonn und Rhein-Sieg-Kreis	7,0	196
2	Stadt Köln	7,0	181
3	Kreis Düren, Rhein-Erft-Kreis und Euskirchen	9,0	209
4	Stadt Leverkusen , Oberbergischer Kreis, Rheinisch-Bergischer Kreis	7,0	174
5	Städteregion Aachen und Kreis Heinsberg	8,0	184
	Summe Köln:	38,0	944

Tabelle 30: Zusammenlegungen von Schulämtern Beispiel BR Arnsberg

	IST- 12 SchuÄ im Bezirk Arnsberg	Zahl der Stellen Schulaufsicht	Anzahl Schulen Summe
1	SchuA Stadt Bochum	3,0	55
2	SchuA Stadt Herne	2,0	32
3	SchuA Stadt Hagen	2,0	39
4	SchuA Ennepe-Ruhr-Kreis	3,0	73
5	SchuA Stadt Hamm	2,0	37
6	SchuA Kreis Soest	3,0	73
7	SchuA Kreis Olpe	2,5	37
8	SchuA Kreis Siegen-Wittgenstein	3,5	68
9	SchuA Stadt Dortmund	4,0	110
10	SchuA Hochsauerlandkreis	3,5	76
11	SchuA Märkischen Kreis	4,5	88
12	SchuA Kreis Unna	4,0	80
	Summe:	37,0	768

	Modell 8 SchuÄ Arnsberg	Zahl der Stellen Schulaufsicht	Anzahl Schulen Summe
1	Stadt Bochum und Stadt Herne	5,0	87
2	Stadt Hagen und Ennepe-Ruhr-Kreis	5,0	112
3	Stadt Hamm und Kreis Soest	5,0	110
4	Kreis Siegen-Wittgenstein und Kreis Olpe	6,0	105
5	Stadt Dortmund	4,0	110
6	Hochsauerlandkreis	3,5	76
7	Märkischen Kreis	4,5	88
8	Kreis Unna	4,0	80
	Summe:	37,0	768

F Kostenberechnung Modelle 4, 2 und 1

Vorbemerkung

Im Folgenden werden die Kostenberechnungen für die drei Modelle hinsichtlich der Punkte, die in Kapitel 7 nicht im Detail ausgeführt wurden, ergänzt. Zuvor erfolgen zwei Anmerkungen, warum die Gemeinkosten und die Pensionskosten kalkulatorisch im Rahmen dieses Gutachtens nicht berücksichtigt werden.

Die Kosten eines Arbeitsplatzes setzen sich nach dem Berechnungsschema des Bundesministeriums der Finanzen für Personal- und Sachkosten für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (PKS) aus drei Elementen zusammen: den Personalkosten, den Sachkosten und Gemeinkosten. Dieses Kostenrechnungsmodell wird auch von Götz/Schnitzenbauer für die KGST übernommen. An diesem Modell orientieren sich die Berechnungen in diesem Gutachten. Auf eine spezielle Ausweisung der Gemeinkosten des jeweiligen Arbeitsplatzes wird in den vorliegenden Berechnungen jedoch verzichtet. Gemeinkosten beinhalten den verwaltungsinternen Overhead aus den Querschnittseinheiten oder sonstigen Einheiten, die Leistungen für die entsprechende Einheit (hier: z.B. Schulamt) erbringen, sowie die organisatorischen Gemeinkosten, die auf die einzelnen Stellen umgelegt werden. Götz/Schmidbauer empfehlen, für die Gemeinkosten einen Zuschlag von 20 % der zurechenbaren Personalkosten kalkulatorisch vorzusehen. Das Bundesministerium der Finanzen veranschlagt für den nachgeordneten Bereich einen Zuschlag in Höhe von 30 % auf den jeweiligen Personal- und Sacheinzelkostenansatz. Im Durchschnitt landet das MF dann auch etwa bei 20 % der zurechenbaren allgemeinen Personalkosten.

Prinzipiell gibt es erhebliche methodische Probleme einer exakten Erfassung der Gemeinkosten, diese werden zusätzlich verstärkt bei Behörden, die mehrere Kostenträger haben (Beispiel: Schulamt-Personalkosten für das schulfachliche Personal trägt das Land, die übrigen Kosten die kommunale Gebietskörperschaft). Eine methodisch korrekte Zuordnung der Personalkosten zu den Gemeinkosten des jeweiligen Kostenträgers ist im Rahmen dieses Gutachtens nicht leistbar. *Sie ist auch für das diesem Gutachten zugrundeliegende Differenzkosten-Modell verzichtbar*, da es um eine belastbare Tendenz der Ausgabenentwicklung des jeweiligen Kostenträgers geht.

Aus diesem Grund ist auch darauf verzichtet worden, bei den Personalkosten für Beamte einen kalkulatorischen Versorgungszuschlag von 30 % vorzunehmen. Wenn dieser Zuschlag kalkulatorisch vorgenommen wird, kann ein Vergleich zu den Daten des jeweiligen Kapitels des Haushaltsplans nicht mehr erfolgen. Allgemein kann festgehalten werden, dass sich die Personalkosten unter Berücksichtigung eines Versorgungszuschlags für jeden Kostenträger um diesen Prozentsatz erhöhen würden. Dabei war

Gemeinkosten

Versorgungszuschlag

im Rahmen dieses Gutachtens auch nicht zu klären, wie die Modalitäten eines etwaigen Dienstherrenwechsels bei Aufgabe des Kondominiums bei den staatlichen Schulämtern unter Berücksichtigung des Versorgungslastenverteilungsgesetzes auszugestalten sind. Zudem ist dies gesamtstaatlich ein Nullsummenspiel: Kosten, die bei einer Personalüberführung von einem Kostenträger auf den anderen übergehen, entlasten den einen und belasten den anderen. Die Frage der Pensionslasten war daher bisher niemals Gegenstand einer Betrachtung bei Verwaltungsreformen.

Modell 4

Tabelle 31: Schulen und Lehrkräfte in allgemeinbildenden Schulen

BR	Arnsberg		Detmold		Düsseldorf		Köln		Münster		Gesamt	
	Schulen	Lehrkräfte	Schulen	Lehrkräfte	Schulen	Lehrkräfte	Schulen	Lehrkräfte	Schulen	Lehrkräfte	Schulen	Lehrkräfte
Grundschulen	571	8.794	322	5.415	779	12.484	703	11.134	411	6.555	2.786	44.382
Förderschulen	107	3.358	67	1.749	118	4.913	129	4.572	73	2.231	494	16.823
Hauptschulen	98	2.355	59	1.077	97	2.408	111	2.445	83	2.008	448	10.293
Realschulen	112	3.098	70	2.227	116	3.848	119	3.557	82	2.460	499	15.190
Sekundarschulen	30	950	18	575	20	517	15	466	22	727	105	3.235
Primus Schulen	1	22	1	34	1	10	1	7	1	26	5	99
Gemeinschaftsschulen	4	186	2	70	1	75	1	38	2	102	10	471
Gesamtschulen	48	4.257	38	3.012	92	7.753	70	5.386	39	2.797	287	23.205
Gymnasien	105	7.187	58	4.558	149	10.494	125	9.956	74	5.420	511	37.615
Weiterbildungskollegs	11	1.140	7	285	13	298	9	304	7	190	47	2.217
Insgesamt	1087	31.347	642	19.002	1386	42.800	1283	37.865	794	22.516	5.192	153.530

Durch die Hochzoning der unteren Schulaufsicht in die BR entstehen folgende Hebungskosten:

Stellenumwandlung und Hebungskosten

Tabelle 32: Hebungskosten Hochzoning untere Schulaufsicht⁸²

	IST	Modell 4	
		Hebungen	Hebungskosten
	36 - A 14	36 - A15	320.420
	33 - A15	33 - A16	277.950
	105 - A15	105 - A15 keine	0
insgesamt	174	174	598.370

Durch Umwandlung und Hebung von IFA-Stellen in Stellen für schulfachliche Personal entstehen folgende Mehrkosten:

⁸² Stellen der Schulaufsicht im Schulamt sind i.d.R. nach A14 bzw. A15 bewertet; in der oberen Schulaufsicht nach A15 oder A16. Für die Modellüberlegung wird angenommen, dass die A14 Stellen nach A15 und die A15 Stellen nach A16 gehoben werden.

Tabelle 33: Hebungskosten Hochzonung IFA Stellen

	IST	Modell 4	Hebungskosten
	33 IFA Stellen nach A 13	33 schulf. Stellen nach A 15	559.361
insgesamt	33	33	

Durch Umwandlung u. Hebung von FL-Stellen und 6 IFA-Stellen in Stellen für schulf. Personal entstehen folgende Mehrkosten:

Tabelle 34: Umwandlung und Hebung weiterer Stellen

	IST	Modell 4	Hebungskosten
	6 FL-Stellen A13	6 schulf.Stellen nach A15	101.702
	6 IFA Stellen A13	6 schulf. Stellen nach A15	101.702
	21 FL-Stellen A14	21 schulf. Stellen nach A15	168.912
insgesamt			372.316

Hebungskosten insgesamt:	1.530.047
--------------------------	-----------

Modell 2:

Tabelle 35: Schulen und Lehrkräfte an öffentlichen Grund,-Förder- und Schulen der Sekundarstufe I

BR	Arnsberg		Detmold		Düsseldorf		Köln		Münster		Gesamt	
	Schulen	Lehrkräfte	Schulen	Lehrkräfte	Schulen	Lehrkräfte	Schulen	Lehrkräfte	Schulen	Lehrkräfte	Schulen	Lehrkräfte
Grundschulen	571	8.794	322	5.415	779	12.484	703	11.134	411	6.555	2.786	44.382
Förderschulen	107	3.358	67	1.749	118	4.913	129	4.572	73	2.231	494	16.823
Hauptschulen	98	2.355	59	1.077	97	2.408	111	2.445	83	2.008	448	10.293
Realschulen	112	3.098	70	2.227	116	3.848	119	3.557	82	2.460	499	15.190
Sekundarschulen	30	950	18	575	20	517	15	466	22	727	105	3.235
insgesamt	918	18.555	536	11.043	1.130	24.170	1.077	22.174	671	13.981	4.332	89.923

Die in den Tabellen 27 und 28 Modell 4 aufgeführten Kosten fallen auch im Modell 2 an; insgesamt belaufen sich die Mehrkosten durch Stellenumwandlungen und Hebungen für schulfachliches Personal im Modell 2 auf 931.677 €.

Durch die Neuorganisation der Schulverwaltung in Modell 2 werden auf der Ebene der SchuÄ 588 Verwaltungsstellen eingesetzt, dafür fallen 27,9 Mio. € Personalausgaben an. **Verwaltungskosten**

Tabelle 36: Verwaltungspersonal in den 33 Schulämtern (Modell 2)

Funktion	Anzahl	Laufbahn			Kosten
		h.D	g,h.D	m.D/E07	
Personal/Stellenverwaltung	288		144	144	13.243.928
Verwaltung/ rechtl.u.schulb.	128	33	40	55	6.180.805
Verwaltung/Schulaufsicht	139		139		7.172.596
Sekretariat	33			33	1.332.220
Insgesamt	588	33	315	224	27.929.549

Gleichzeitig werden auf der Ebene der BR im Saldo 68 Stellen eingespart mit einem Einsparvolumen von ca. 3,2 Mio.€.

Tabelle 37: Stellenveränderungen in den BR (Modell 2)

BR	Personalzugang	Personalabgang	Kosten
Verwaltungsstellen für Beihilfe/Reisekosten	52	0	2.099.256
Verwaltungsstellen für Schulaufsicht	19	0	980.427
Verwaltungsstellen Dez.47	0	102	4.690.558
Verwaltungsstellen Dez.48		77	3.617.900
Zentrale Koordination	40		2.010.393
Insgesamt/Saldo	111	179	-3.218.382-

Die gesamten Verwaltungsausgaben steigen im Saldo um rund 24,7 Mio. €.

Das Land trägt in diesem Modell auch die Kosten für die sächliche Ausstattung der staatlichen SchuÄ. Folgende Übersicht zeigt die in den 33 Schulämtern einzurichtenden Arbeitsplätze:

Sachkosten**Tabelle 38: Sachkosten in den staatlichen Schulämtern (Modell 2)**

Arbeitsplätze für	Anzahl
Schulräte	277
Verwaltungspersonal	588
Personalvertretungen/ Vollfreistellungen	171
Insgesamt	1036

Für diese Arbeitsplätze, deren Kosten vom Land zu tragen sind, entstehen Sachkosten in Höhe von ca. 9,9 Mio. € (bei 9.570 € je Arbeitsplatz).

Die Anzahl der Arbeitsplätze in den BR gehen um 275 zurück; deren Kosten in Höhe von ca. 2,6 Mio. € sind gegen zu rechnen.

Tabelle 39: Sachkosten in den BR (Modell 2)

BR	Arbeitsplatzzugang	Arbeitsplatzabgang
Umsetzung von Dezernenten		37
Umsetzung FL/Lehrerbildung		27
Umsetzung IFA-Stellen/Schulratstellen		39
Verwaltungsstellen 47	27	102
Verwaltungsstellen 48	13	77
Verwaltungsstellen Reisekosten/Beihilfe	52	
Verwaltungsstellen Schulaufsicht	19	
Vollfreistellungen PV		104
Insgesamt	111	386

Im Saldo erhöhen sich die Sachkosten für das Land für die Aufgaben der unteren und oberen Schulaufsichtsbehörden um ca. 7,3 Mio. €.

Tabelle 40: Ermittlung der Betreuungsrelation Dezernat 48

Gruppe 1	Lehrkräfte	Anzahl	
	Grundschulen	44.382	
	Hauptschulen	10.293	
	Förderschulen	16.823	
Gesamt		71.498	
	Lehrkräfte insg.	176.593	
Gruppe 2	übrige Schulen	105.095	
Da die Beratungsrelation der Gruppe 2 doppelt so hoch ist wie die der Gruppe 1, wird eine entsprechende Gewichtung vorgenommen und zur Anzahl der Verwaltungsstellen ins Verhältnis gesetzt.			
2x	Gruppe 2 (G2)	210.190	
1x	Gruppe 1(G1)	71.498	
Gewichte Gesamtzahl (Gw)		281.688	
	$X1 = (200 \times G1) / Gw$	=	50,8
	$X2 = (200 \times G2) / Gw$	=	149,2
Die Betreuungsrelation der Gruppe 1 ist 1: 1408			
Die Betreuungsrelation der Gruppe 2 ist 1: 704			

Modell 1

Die in den Tabellen 27 und 28 für Modell 4 aufgeführten Kosten fallen auch im Modell 2 an; insgesamt belaufen sich die Mehrkosten durch Stelenumwandlungen und Hebungen für schulfachliches Personal im Modell 2 auf 931.677 €.

Hebungskosten

Die nachfolgenden Tabellen zeigen eine Übersicht über die zusätzlichen Verwaltungsstellen und ihre Kosten bei den Schulämtern, die durch die

kommunalen Gebietskörperschaften aufzubringen sind (ca. 28 Mio. €); sowie die Entlastungen in den BR (5,3 Mio. €).

Tabelle 41: Zusätzliches Verwaltungspersonal bei den 33 Schulämtern (Modell 1)

Funktion	Anzahl	Kosten in €
Verwaltung Sek. I + Fö-Schulen	288	13.243.928
Verwaltung Beihilfe/Reisekosten	82	3.770.841
schulb.u. schulrechtl. Angelegenheiten	77	3.617.900
schulf. Unterstützung	139	7.172.596
Insgesamt	586	27.805.265

Tabelle 42: Verwaltungsstellen in den BR (Modell 1)

Aufgabenbereich	Personalzugang	Personalabgang	Kosten in €
Beihilfe/Reisekosten		52	2.099.256
Schulaufsicht-Unterstützung	19		980.427
Dezernat 47		102	4.690.558
Dezernat 48		77	3.617.900
zentrale Koordination/Widerspruch	40		2.010.393
insgesamt/Saldo	59	231	5.317.640

Modell 1 führt zu folgenden Veränderungen bei den *Sachkosten*: Durch die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze entstehen Kosten in Höhe von 7,4 Mio. bei den Kommunen.

Sachkosten Kommunen

Tabelle 43: Sachkosten Kommunen (Modell 1)

Anzahl zusätzlicher AP	Zweck	Kosten in €
133	Schulräte	1.272.810
586	Verwaltungsmitarbeiter	5.608.020
104	Personalräte	995.280
823		7.876.110

Bei den BR entfallen folgende Arbeitsplätze mit den entsprechenden Kosten:

Tabelle 44: Sachkosten BR (Modell 1)

Anzahl zusätzlicher AP	Zweck	Kosten in €
133	schulf. Personal	1.272.810
172	Verwaltung	1.646.040
104	Personalrat/Vollfreistellung	995.280
409	insgesamt	3.914.130

Die direkten Sachkosten für das Land sinken um ca. 3,9 Mio. €.

G Veränderungen für die Personalvertretung

Die oberste Dienstbehörde bestimmt gemäß § 92 LPVG durch Rechtsverordnung die Stellen, die für die Lehrkräfte Dienststellen sind. Bei der Bestimmung, welche Stellen für die Lehrkräfte im Landesdienst Dienststellen sind, hat das MSW „die Schulstruktur und die Organisation der Verwaltung zu berücksichtigen“.

Die im Modell 1 dargestellte Reduzierung der Zahl der Schulämter löst keine unmittelbare Notwendigkeit aus, das LPVG zu ändern. Lediglich die Zusammenfassung der Stufenvertretung beim MSW in einem HPR bedürfte der Änderung des LPVG. Die 33 Schulämter als Dienststellen sind durch Rechtsverordnung zu bestimmen.

Die im Modell 2 veränderte Zahl der Schulämter und deren Ausgestaltung als reine staatliche Behörden wäre ohne Veränderung der für die im LPVG vorgesehenen Bestimmung der Dienststellen für die Lehrkräfte möglich. Die Rechtsverordnung gemäß § 92 Nr. 1 müsste wegen der veränderten Zusammenfassung von Schulformen, für die getrennte Personalvertretungen zu bilden sind, verändert werden. Die Bildung eines für alle Schulformen zuständigen HPR beim MSW ist dagegen ohne Gesetzesänderung nicht zulässig.

Die im Modell 4 beschriebene Organisation der Schulaufsicht und Personalverwaltung mit regionalen Zuständigkeiten lässt für eine nach 7 Schulformen getrennte Personalvertretungsstruktur keinen Raum mehr. Neben der Personalvertretung bei der Bezirksregierung für die Beschäftigten an den Berufskollegs sollte daher für den Bereich einer Außenstelle nur noch eine gemeinsame Personalvertretung für alle Schulformen der allgemeinbildenden Schulen gebildet werden. Dass die Außenstelle bei der Bezirksregierung als einheitliche Dienststelle für alle dort an den allgemeinbildenden Schulen beschäftigten Lehrkräfte fungiert, ist aus Sicht der Gutachter in jedem Falle umzusetzen, da angesichts der Veränderungen der Schulstruktur in der Folge des Schulkonsens, der demografischen Entwicklung und der daraus folgenden Personalbewegungen eine für die Schulen der Region einheitliche Personalvertretung diesen Prozess effizienter gestaltet ohne die Rechte der betroffenen Lehrkräfte dadurch zu schmälern. Die Umsetzung dieser personalvertretungsrechtlichen Struktur kann unabhängig von der Frage entschieden werden, welche Schulformen für die Personalverwaltung und/oder die Wahrnehmung der schulaufsichtlichen Aufgaben zusammengefasst wird.

In Angelegenheiten, die über den Bereich einer Außenstelle als Dienststelle hinausgehen, ist dann bei den Bezirksregierungen ein GPR zu bilden. Die rechtliche Ausgestaltung dieser wünschenswerten Form, parallel durchzuführende Beteiligungsverfahren zu vereinfachen, ist im Gutachten nicht abschließend geprüft worden. Beim MSW ist bei dieser Konstruk-

Keine Notwendigkeit einer Änderung des LPVG bei Modell 2 und 1

Änderungsnotwendigkeit des LPVG bei Modell 4

tion ein HPR für die allgemeinbildenden Schulen vorzusehen. Ob die Notwendigkeit besteht neben diesem HPR auch einen eigenen für die Beschäftigten an den Berufskollegs bzw. überhaupt mehrere Hauptpersonalräte vorzusehen, war im Rahmen dieses Gutachtens nicht zu prüfen.

Im Gutachten wird davon ausgegangen, dass die in § 1 Abs. 3 LPVG eröffnete Möglichkeit, die Außenstellen zu selbständigen Dienststellen zu erklären, weil sie mit selbständiger Regelungskompetenz im personellen und sachlichen Bereich ausgestattete Teile der Bezirksregierung sind, auch für den Bereich der Lehrkräfte nicht ausgeschlossen ist. Sollte eine nähere Prüfung ergeben, dass sich die Bestimmung in § 88 Abs. 3 LPVG, der die Anwendung von § 1 Abs. 3 nicht zulässt, auch auf die gemäß § 92 bestimmten Dienststellen bezieht, hier also die Bezirksregierungen, wäre eine Gesetzesänderung notwendig.

Der Wortlaut des LPVG in § 89 lässt Interpretationsspielräume hinsichtlich der Anzahl von Schulformen, für die getrennte Personalvertretungen zu bilden sind, offen. Ob die Reduzierung auf zwei Schulformen – einerseits die berufsbildenden, andererseits die allgemeinbildenden Schulen – noch den Intentionen des Gesetzgebers entspricht, ist im Gutachten nicht näher untersucht worden.

Wenn wie in 13 anderen Bundesländern auch in NRW für den Schulbereich beim MSW nur noch ein Lehrer-HPR gebildet werden soll, bedarf es der Änderung des § 89 LPVG. Nach der derzeitigen Rechtslage sind Hauptpersonalräte getrennt nach den in der Rechtsverordnung bestimmten Schulformen zu bilden.

Wie in Tabelle 12 ersichtlich, reicht die Spannweite der für die Personalräte im Jahr verfügbaren Arbeitszeit je beschäftigter Lehrkraft im Schuljahr 2015/16 von 9,49 Std im Grundschulbereich bis 2,47 Std. je Lehrkraft im Gymnasialbereich. Landesweit über alle Schulformen liegt der Wert bei 5,35 Std. an Personalratsstunden je Lehrkraft. Für die Schulformen ohne Grundschulen liegt er bei 4,04 Std. Bei der nach diesem Modell veränderten Verwaltungs- und Personalvertretungsstruktur bleibt eine gut ausgestattete Beschäftigtenvertretung gesichert. Das VZÄ Volumen für Freistellungen und Dienstbefreiungen sinkt lediglich für den bisher im Vergleich - wegen der teilweise sehr kleinen Dienststellen - überausgestatteten Grundschulbereich.

Die Bandbreite reicht im Modell von 5,81 Std. in der kleinsten Dienststelle (Hochsauerlandkreis) bis 3,00 Std. in der größten Dienststelle (Köln). Derzeit 2016 liegt der Wert für die Gymnasien mit 2,72 Std. deutlich unter dem Durchschnittswert von 3,81 Std., der im Modell an Personalratsarbeitszeit je beschäftigter Lehrkraft zur Verfügung stehen würde.

Sicherung einer angemessenen Betreuungsrelation

Selbst unter Zugrundelegung einer der bei der BR Köln für praktikabel gehaltenen Organisation der Schulaufsicht- und verwaltung mit Außenstellen, die als Dienststellen jeweils 6.000 bis 10.000 Beschäftigte hätten, ergäbe sich ein Durchschnittswert, der mit 3,25 Std. Personalratsarbeitszeit je beschäftigter Lehrkraft über dem bisherigen für den Gymnasialbereich (2,47 Std.) läge. Auch bei einer solchen Zusammenfassung (Außenstellen mit durchschnittlich 8.400 Beschäftigten) würde das Freistellungs- und Arbeitsbefreiungsvolumen, das im Bereich des Betriebsverfassungsgesetzes für die Betriebsräte je Beschäftigtem zur Verfügung steht, nicht unterschritten.

H Kurzbiographien der Gutachter

Prof. Dr. Jörg Bogumil, geboren am 19.12.1959, hat seit 2005 einen Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Universität Bochum (vorher Professur für Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz) inne. Prof. Bogumil hat an der Ruhr-Universität Bochum Sozialwissenschaft studiert und an der FernUniversität in Hagen im Bereich Politikwissenschaft promoviert. Seine ebenfalls an der Fern-Universität Hagen erworbene Lehrbefugnis erstreckt sich auf die Gebiete Politik- und Verwaltungswissenschaft. Professor Bogumil ist Mitglied in diversen Gremien, z.B. Vorsitzender der Fachgruppe Verwaltungswissenschaft in der Deutschen Sektion des internationalen Institutes für Verwaltungswissenschaft und Mitglied des wissenschaftlichen Beirates des Deutschen Institutes für Urbanistik. Er kann auf umfangreiche Erfahrungen als Berater und Gutachter für Bund, Länder und Kommunen zurückgreifen. Zu nennen sind hier insbesondere Gutachten und Stellungnahmen für Gesetzesanhörungen, Enquetekommissionen und Ministerien in den Bundesländern Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg, NRW, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Thüringen, einigen Bundesministerien sowie Beratungstätigkeiten für zahlreichen Kommunen im Bereich der Bürgerbeteiligung und der Verwaltungsmodernisierung. Prof. Bogumil veröffentlichte zahlreiche Studien zur Verwaltungsorganisation bzw. -modernisierung auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene.

Reiner Maria Fablbusch, geboren am 29.4.1946, Studienrat in einer berufsbildenden Schule, Vorsitzender der GEW Berlin von 1981 -1988, von 1990 bis 2010 Abteilungsleiter im Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg. Schwerpunkte der Tätigkeit waren:

- Organisation und Personal des Ministeriums und der nachgeordneten Behörden
- Schulrecht, Dienstrecht, Haushalt
- Organisation der staatlichen Schulaufsicht, Stellenplan der Lehrkräfte und des übrigen Personals, Personalvertretungsrecht, Schulorganisation

Nach Beendigung der aktiven Dienstzeit verschiedene Berater- und Gutachtertätigkeiten u.a.:

- 2011 bis 2014 durchgehend Beratertätigkeit für das ungarische „Office of Public Administration and Justice“ (Budapest) zur Fragen der Nachwuchsqualifizierung von Führungskräften für den Öffentlichen Bereich
- 2011 bis 2014 Beratertätigkeit für das Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalts mit den Schwerpunkten Reorganisation der staatlichen Schulaufsicht, Schulentwicklungsplanung, Schulorganisation und Lehrkräfte-Bedarf

- Seit 2014 Beratertätigkeit für den Polizeipräsidenten in Berlin zur inhaltlichen und organisatorischen Neuausrichtung der Polizeiausbildung in Berlin

Hans-Jürgen Kubn, geboren am 18.5.1953, hat zehn Jahre als Lehrer in der Sekundarstufe I an einer Gesamtschule in West-Berlin gearbeitet, bevor er von 1987 bis 1989 Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin war. Von 1989 – 1990 war er Staatssekretär in der Senatsverwaltung für Schule, Berufsbildung und Sport im Land Berlin und wechselte danach von 1991 bis 2000 als Referatsleiter für die Schulaufsicht der Sekundarstufe I ins Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg.

Von 2000 bis 2013 leitete er das Referat für Grundsatzangelegenheiten der Qualitätsentwicklung und –sicherung. Schwerpunkte seiner Tätigkeit waren der konzeptionelle und organisatorische Aufbau der externen Schulevaluation, Angelegenheiten der Schulforschung und des Bildungsmonitoring sowie die Entwicklung eines Orientierungsrahmen Schulqualität in Brandenburg.

Im Rahmen der engen Zusammenarbeit von Berlin und Brandenburg war er 2006 Gründungsgeschäftsführer des Instituts für Schulqualität der Länder Berlin und Brandenburg (ISQ) e.V., seit 2013 befindet er sich im Vorruhestand.