

Erklärung der VLBB zur Entwicklung der Schulaufsicht in NRW

Münster

1. September 2003

1. Reform der Schulaufsicht in NRW – eine zwingende Notwendigkeit
2. Gegenwärtige Situation
3. Aufgaben der Schulaufsicht
4. Strukturen der Schulaufsicht
5. Organisationsanforderungen
6. Prozess der Erneuerung
7. Konsequenzen

1. Reform der Schulaufsicht in NRW – eine zwingende Notwendigkeit

Die Aufgaben, Formen und Organisationsstrukturen der Schulaufsicht haben sich in ihren wesentlichen Aspekten in den beiden letzten Jahrzehnten nicht wesentlich verändert. Die Leistungen der Schulaufsicht werden außerhalb des engeren Wirkungskreises von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen. Einerseits wird die Schulaufsicht für die in den letzten Jahren auftretenden Probleme im Schulwesen von der Politik und der Öffentlichkeit vielfach verantwortlich gemacht. Dabei wird übersehen, dass die Schulaufsicht Fehlentwicklungen intern kritisiert hat, ohne damit Gehör gefunden zu haben. Andererseits wird die Schulaufsicht als Hemmschuh für Fortschritt und Modernisierungen angesehen, obwohl viele Initiativen dazu von ihr ausgingen. In allen Fällen hat sich die Schulaufsicht als kompetenter Partner für Gestaltung und Umsetzung im schulischen Bildungswesen konstruktiv und kooperativ engagiert. Forciert durch den Schwund öffentlicher Mittel verbinden sich Forderungen nach Kostendämpfung mit wenig reflektierten Gedanken zu den Leistungen und der Effektivität von Schulaufsicht. Kritisch-wohlwollende, ernst zu nehmende Fragen nach Aufgaben, Strukturen, Kosten und Nutzen der Schulaufsicht im bestehenden System werden teilweise populistisch übertönt von dem Verlangen nach völliger Abschaffung der Schulaufsicht.

Die jüngste politische Erklärung ist das „Düsseldorfer Signal“ des Ministerpräsidenten von NRW vom 30. Juni 2003, in dem u.a. für die Schulaufsicht eine „Konzentration auf den Kern staatlicher Verantwortung“ und „auf pädagogische Qualität (Schulinspektion, Beratung und Service für die Schulen)“ angekündigt wird. Mit der Reform der Schulaufsicht wird als Ziel eine „Reduzierung der Ebenen der staatlichen Schulaufsicht“ gesetzt. Eingebunden wird die Reform in die Aufgabenkritik an den Bezirksregierungen und verbunden mit dem Ziel der Reduzierung dieser Mittelinstanzen auf nur noch drei Regionalverwaltungen. Auf diese Weise gerät das System Schulaufsicht als Teilsystem der öffentlichen Landesverwaltung in den Strudel der gesamten Kostendämpfungs- und Verwaltungsreformdiskussion.

Schulaufsicht will sich selbst reformieren. Sie greift den gegebenen Anlass auf, die Reformentwicklung mit ihrer eigenen Kompetenz und Erfahrung zu begleiten. Hierzu wird sie auch durch die Ankündigung einer Experten- und Praktikerguppe im „Düsseldorfer Signal“ ermutigt, die die konzeptionelle und zeitliche Vorbereitung bis Anfang 2004 leisten soll.

Die „Vereinigung von leitenden Beamtinnen und Beamten im schulischen Bildungsbereich des Landes Nordrhein-Westfalen“ (VLBB) mit ihren Mitgliedern aus der oberen Schulaufsicht der Gymnasien, der Berufskollegs, der Lehreraus- und der Lehrerfortbildung will an diesem Prozess verantwortungsbewusst und kreativ mitwirken und bietet ihre Mitarbeit an. Sie lenkt das

Augenmerk in der umfassenden Diskussion auf die Spezifika der von ihren Mitgliedern beruflich vorrangig vertretenen schulischen Bereiche.

Es sei angemerkt, dass in dieser Erklärung unter dem Begriff der Schulaufsicht stets eine obere Schulaufsicht mit Schulformbezug verstanden wird.

2. Gegenwärtige Situation

Viele Aussagen über Aufgaben und Leistungen von Schulaufsicht treffen nicht nur für NRW zu, sondern weitgehend auch für andere Länder der Bundesrepublik Deutschland. Allerdings gibt es zwischen den Ländern auch markante Unterschiede und Entwicklungsstände. Sie lassen sich auf die unterschiedlichen Rahmenbedingungen (Größe des Landes, bisherige Verwaltungsreformen, schulpolitische Entwicklungen) in den Ländern zurückführen. Die grundlegenden Diskussionsgegenstände sind jedoch in allen Ländern die gleichen. Sie betreffen im Kern die Anpassung der Schulaufsicht an die gesellschaftlichen und schulischen Veränderungen der letzten Jahre.

Schulaufsicht stellt eine kleine, im Flächenstaat NRW stark gegliederte fachlich spezifizierte Gruppierung innerhalb der öffentlichen Verwaltung des Landes dar. Insgesamt handelt es sich um ca. 300 schulfachliche Aufsichtspersonen, erweitert um eine erheblich größere Zahl an verwaltungsfachlich tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in 5 Bezirksregierungen und 54 Schulämtern.

Schulaufsicht hat längst eine interne Diskussion über ihre Aufgaben und ihre Effektivität geführt und wesentliche Erkenntnisse dargelegt. Daneben wird Schulaufsicht von kompetenten Fachleuten aus verschiedenen Bereichen kritisch beobachtet und bewertet (Hochschulen, Landesverwaltung, Bildungskommissionen, Verbände im Bildungsbereich, organisierte Elternschaften etc.). Es liegen wissenschaftliche Analysen und Empfehlungen zu den Aufgaben und den Erwartungen an die Leistungen der Schulaufsicht vor. Viele Beiträge und Diskussionen beziehen nationale, europäische und internationale Entwicklungen ein und nehmen Vergleiche vor.

Jede Diskussion um Schulaufsicht erfolgt im Spiegel schulischer, gesellschaftlicher, politischer und finanzieller Entwicklungen.

In voller Anerkennung des Primats der Politik bei Veränderungen in der Schulaufsicht ist den politischen Entscheidungsträgern dringend anzuraten, in diesem Reformprozess auch die hohe fachliche Kompetenz und Reformbereitschaft der Mitglieder der Schulaufsicht wahrzunehmen und zu berücksichtigen. Entwicklung anstelle von Sprunghaftigkeit ist ebenso geboten wie Fantasie und Behutsamkeit, wenn es um das Abwägen von Entscheidungen geht, die zu unabsehbaren Veränderungen im Bildungssystem führen.

3. Aufgaben der Schulaufsicht

Der Auftrag staatlicher Schulaufsicht ist im Grundgesetz und in der Verfassung des Landes NRW festgelegt. Angesichts von Überlegungen, Schulaufsicht zu „kommunalisieren“, stellt sich die Frage, ob diese Verlagerung und Veränderung von Schulaufsicht mit dem Verfassungsgebot noch vereinbar ist.

Die bisherigen Kernbereiche der Schulaufsicht sind Fachaufsicht, Dienstaufsicht, Rechtsaufsicht, Beratung, Lehrerversorgung, Personalentwicklung, Lehrerfortbildung durch vorgesetzte, fachlich qualifizierte Schulaufsichtsbeamtinnen und –beamte mit weitreichender Entscheidungs- und Weisungsbefugnis. Diese Aufgaben werden schulformbezogen wahrgenommen. Sie müssen auch von einer veränderten Schulaufsicht wahrgenommen werden, sofern nicht gesetzliche Grundlagen diesen Auftrag grundlegend verändern.

Die selbstständige Schule erscheint als das künftige Modell schulischer Entwicklung. Die Reformierung der Schulaufsicht nimmt diese schulische Entwicklung auf. (Trotz der heute verbreiteten und großen Zustimmung zu dieser Entwicklung ist noch nicht sicher, wohin sie

führen wird. Bislang liegen für NRW noch keine Ergebnisse des Modellprojekts vor, die eine gesicherte Prognose des Projekts zuließen.) Dabei bestimmen Delegation von Verantwortung auf die Ebene der Schule und die Bürger- bzw. „Kundenorientierung“ die Strukturen, Anforderungen und Leistungen künftiger Schulaufsicht. Sie ist auch im Lichte internationaler Standardmessungen (TIMSS, PISA) zu bewerten. Die Schulaufsicht wird künftig weniger von der Kontrolle der Einhaltung von Vorgaben und Verfahren in den Schulen (Input-Kontrolle) bestimmt sein als von der Erfassung der Leistungsfähigkeit und Effektivität der Schulen (Output-Kontrolle) unter vorgegebenen Bildungs- und Leistungsstandards. In diesem Rahmen lassen sich folgende Schwerpunkte für die künftige Schulaufsicht beschreiben:

- Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung
- Begleitung der Schulentwicklung
- Sicherung der Vergleichbarkeit der Anforderungen und Bewertungen
- Federführung für die Aufgabenstellung zentraler Leistungsanforderungen
- Aufsicht über alle Abituranangelegenheiten
- Auswahl von Funktionsträgern und Leitungspersonal
- Sicherung von gleichen Lernbedingungen im Land über Personalentwicklung und Unterrichtsversorgung in regionaler Steuerung

Die Schulen werden verpflichtet, ihre Bildungs- und Erziehungsarbeit an vorgegebenen Bildungsstandards und Kernlehrplänen auszurichten und ihre Ergebnisse in vereinbarten Verfahren der Rechenschaftslegung bzw. Evaluation schulaufsichtlicher Kontrolle zu unterziehen, ggf. auch öffentlicher Einsicht zugänglich zu machen.

Qualitätsentwicklung, Qualitätssicherung durch Systemsteuerung, Systemmonitoring, Evaluation, Standardsetzung und Standardsicherung stellen die Weiterentwicklung der Kernaufgaben der Schulaufsicht unter veränderten schulischen Bedingungen dar. Durch den Wegfall zahlreicher Detailaufgaben im bisherigen Aufgabenfeld der Schulaufsicht lassen sich Freiräume für die Erfüllung veränderter Aufgaben gewinnen.

4. Struktur der Schulaufsicht

In NRW gibt es nur für die Grund-, Haupt- und einige Sonderschulen eine nachgeordnete Schulaufsicht. Die Aufgaben werden von schulfachlichen und verwaltungsfachlichen Fachkräften schulformbezogen wahrgenommen.

Bei allen Schulformen mit Bildungsabschlüssen am Ende der Klasse 10 und solchen für die Sekundarstufe II hat sich die bezirkswerte Zuständigkeit der Schulaufsicht innerhalb des Landes NRW als wesentliches Element einer Qualitätssicherung erwiesen. Vergleichbarkeit von Lernsituationen, Sicherung der Unterrichtsversorgung, Implementation von Kernlehrplänen, Vermittlung von Qualitätsstandards und Kontrolle ihrer Einhaltung setzen eine hinreichend breit gefächerte personelle Ausstattung von Schulaufsicht voraus. Hierzu gehören selbstverständlich auch die Entscheidungen in Fällen von Beschwerden und Widersprüchen, in denen ebenfalls die Einheitlichkeit der Anforderungen und der Maßstäbe im Zentrum steht und die deswegen ein besonders wichtiges Rechtsgut darstellen. Von einer kleinteiligeren Aufteilung der Schulaufsicht (Kommunalisierung) sind erhebliche Einschränkungen der Wirksamkeit zu erwarten. Die Unabhängigkeit der Schulaufsicht von Schulträgern und Kreisen innerhalb einer Landesverwaltung dient schließlich auch der Beratung und Sicherstellung bei der Einhaltung von Schulträgerpflichten. Die bisherige Einbindung der oberen Schulaufsicht in die hierarchisch strukturierte Bündelungsbehörde Bezirksregierung ist unter Berücksichtigung künftiger Entwicklungen nur als eingeschränktes Erfolgsmodell zu betrachten. Das Selbstmanagement von Schulaufsicht als eine angemessene Strukturantwort auf die Frage einer veränderten Schulaufsicht über die selbstständige Schule korrespondiert nicht mit dem Hierarchieprinzip bisheriger Verwaltungsstrukturen. Zur Unterstützung in den Kernbereichen der Schulaufsicht erscheint der „Pädagogische Dienst“ neben der Schulaufsicht als geeignete und hilfreiche Institution. Sie könnte die Dienstleistungs- und Beratungsfunktionen gegenüber den Schulen in einem vorgegebenen und mit der Schulaufsicht einvernehmlich abgestimmten Aufgabenfeld

erbringen. Ein zeitweiliger Wechsel der Mitglieder zwischen den beiden Bereichen ist denkbar. Die Verantwortung der Aufgabenwahrnehmung insgesamt muss von der Schulaufsicht getragen werden.

Im Bestreiten der Debatte um die Reform der Schulaufsicht geht es nicht um die Frage, wie man bisherige Strukturen erhalten und ihre Ausstattung verbessern kann, sondern um die Frage, welche Schulstruktur welche Form der Schulaufsicht benötigt, damit dem Erfordernis der Vergleichbarkeit der Lebenschancen entsprochen und eine bestmögliche Qualität der Ausbildung und Erziehung in der Schule gesichert werden kann.

5. Organisationsanforderungen

Die Parallelisierung von Entwicklungen in der Schule und in der Schulaufsicht machen für die Schulaufsicht gleichartige Anforderungen wie für die Schulen notwendig. Auch der Schulaufsicht müssen Standardvorgaben gemacht werden. Im Rahmen der Selbstorganisation und des Selbstmanagements von Schulaufsicht hat sie ihre Aufgaben zu artikulieren und durchzuführen. Dies geschieht über Prozesse interner Verfahrens- und Zielvereinbarungen sowie Verpflichtungen zur Rechenschaftslegung und Evaluation mit dem Schulministerium. Das hat zur Folge, dass die Aufgaben des Schulministeriums ebenso wie die der Schulaufsicht definiert, die Kompetenzen des Ministeriums und der nachgeordneten Schulaufsicht festgelegt, Verfahrensregelungen für Konfliktfälle vereinbart und Zeitpläne verabschiedet werden müssen. Die Schulaufsicht benötigt für ihre Arbeit ebenso wie die Schulen verlässliche institutionelle, personelle und materielle Rahmenbedingungen, die ihr eine kontinuierliche, mittelfristig planbare, verlässliche und wirksame Aufsichtsfunktion ermöglichen.

6. Prozess der Erneuerung

Die VLBB vertritt die Auffassung, dass die Schulaufsicht erneuert werden muss. Die VLBB will sich an diesem Prozess aktiv beteiligen und bietet ihre Kompetenz und ihre Hilfe über ihre Mitglieder an. Der Prozess ist nicht von vornherein eingleisig zu führen. Alternative Modelle müssen bis in die Kostenebene entfaltet und untereinander abgewogen werden.

7. Konsequenzen

Eine Aufgabenkritik an der derzeitigen Schulaufsicht muss am Beginn stehen. Dieser Prozess muss umgehend begonnen, ergebnisoffen angelegt und zeitlich angemessen terminiert werden. Die VLBB bietet ihren Rat an. Entscheidungen sollen auf der Basis hinreichend differenzierter Diskussionen getroffen werden. Die unmittelbar Verantwortlichen innerhalb der Schulaufsicht sind kontinuierlich zu beteiligen und vor gesetzgeberischen Vorbereitungen anzuhören.

Die systemische Sicherung einer hohen Bildungsqualität ist prioritär. Kostendämpfung darf nicht der alleinige Parameter für Entscheidungen werden. Kostenberechnungen sind gestuft für die unmittelbaren, mittel- und langfristigen Folgen öffentlich vorzulegen. Die Qualitätsanforderungen an ein modernes und zugleich leistungsfähiges Bildungssystem in NRW stehen im Vordergrund.