

Strategiepapier des Hessischen Landkreistages zur Fortentwicklung des Schulwesens in Hessen

für die 17. Wahlperiode
des Hessischen Landtages
2008 - 2013
-Kurzfassung-

Die 21 hessischen Landkreise sind in ihrer Gesamtheit die größten Schulträger Hessens und aufgrund ihrer fachlichen Kompetenz, ihrer Organisationsstruktur, Verwaltungskraft und ihrem Gebietszuschnitt Garanten zukunftsorientierter, leistungsfähiger und aufeinander aufbauender Bildungsstrukturen. Ihnen kommt die Aufgabe der Gewährleistung des „äußeren Rahmens“ von Schule zu, der von der Bereitstellung von Schulgebäuden, deren Ausstattung bis hin zum Verwaltungspersonal und der Schülerbeförderung reicht. Sie sind zudem Träger der örtlichen öffentlichen Jugendhilfe, der Jugendberufshilfe, der Eingliederungshilfe und die Träger der außerschulischen Jugendbildung; mithin Träger von Verantwortlichkeiten, die die zunehmend stärker in einem inneren Zusammenhang zu Schule stehen. Die Kreise sichern über Ihre Ausgleichsfunktion die Verwirklichung des Postulats der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Bildungschancen in allen Landesteilen Hessens, d.h. sie stellen im kreisangehörigen Raum eine Bündelungsinstanz dar, die gewährleistet, dass unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit einzelner Gemeinden alle Schüler auf eine gleich gute Schulinfrastruktur zurückgreifen können. Die Landkreise sind zudem die einzige Instanz, die mit hinreichender örtlicher, aber auch regionaler Verankerung in der Lage ist, in den kommenden Jahren z.B. die aus der negativen demographischen Entwicklung resultierenden infrastrukturellen Problemen im ländlichen Raum zu bewältigen.

Der Hessische Landkreistag als Vereinigung aller hessischer Landkreise befasst sich deshalb seit vielen Jahren mit der Frage, wie die Schullandschaft in Hessen organisatorisch - und weil diese Frage nicht gänzlich von auch inhaltlichen Komponenten entkoppelt werden kann- teilweise auch inhaltlich verbessert werden kann, ohne dabei die Kultushoheit des Landes infrage zu stellen. Zu diesem Zweck wurden bereits vor 10 Jahren erste Studienreisen in das europäische Ausland unternommen. Eine Reihe der dort gewonnenen Erkenntnisse konnten bereits erfolgreich in die hessische Schulpolitik eingebracht werden, so z.B. die Frage der Budgetierung der Schulhaushalte.

Eine Vielzahl der auf dieser Basis gewonnenen Erkenntnisse und daraus abgeleiteten Forderungen wurden in einem ausführlichen Strategiepapier schriftlich zusammengefasst.

Gedanklicher Ansatz ist zum einen, dass sich die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Bundesrepublik Deutschland geändert haben. Das traditionelle Familienbild, in dem sich die Mutter maßgeblich um die Erziehung und schulische Fortentwicklung der Kinder kümmerte, ist im Wandel begriffen. Eltern müssen oder wollen zunehmend ganzzeitig berufstätig

sein; auch die zunehmende Zahl der Alleinerziehenden ist auf eine Berufsausübung angewiesen. Während dieser Zeit können sie selbst keine Bildungs- und Wertevermittlung bei ihren Kindern vornehmen. Die Organisation der Kinderbetreuung ist vielfach schwierig. Eltern sehen sich mit Erziehungsproblemen weitgehend alleingelassen. In Hessen existiert noch kein flächendeckendes, bedarfsgerechtes und inhaltlich abgestimmtes, organisatorisch verbundenes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot. Die Zuständigkeiten für die Betreuung von Kindern sind zwischen den zuständigen Ebenen aber auch innerhalb der Ebenen selbst aufgespalten. Die in anderen europäischen Ländern selbstverständliche Verbindung zwischen Betreuungsangeboten und schulischer Bildung, die Verbindung zwischen sozialer, humanistischer und schulischer Bildung ist - von wenigen Ausnahmen abgesehen - noch nicht vorhanden. Der Hessische Bildungs- und Erziehungsplan unternimmt einen ersten Schritt in die richtige Richtung.

Die Schulen selbst gehen im Kern ihrer organisatorischen Struktur auf die Anforderungen des 19. Jahrhunderts zurück. Eine Anpassung ist dringend erforderlich. Gemeinsames Ziel von Land und Schulträgern muss es in diesem Sinne sein,

- die Qualität des Unterrichts an hessischen Schulen deutlich zu verbessern,
- die Organisation auch ganztägiger Schulangebote adäquat zu strukturieren
- auf Anforderungen der Lebenswirklichkeit zu reagieren,
- die Motivation der handelnden Personen zu steigern und den Schülern damit ein solides Fundament an Fertigkeiten und Fachwissen zu vermitteln und gleichzeitig die Freude am Lernen zu befördern.

Zum anderen erscheint es sinnvoll, die positiven Inhalte der Schulsysteme der europäischen Nachbarn aufzugreifen und auf hessische Verhältnisse zu übersetzen. Insgesamt soll die Wettbewerbsfähigkeit hessischer Schulen und Schüler sowohl national als auch international gewährleistet werden.

Mit der Vorlage werden die grundlegenden Faktoren und Schwerpunkte dargestellt, die aus Schulträgersicht für eine erfolgreiche Neuordnung der Schulpolitik in Hessen zu diskutieren. Diese sind als Gesamtsystem zu begreifen, bei welchem sich die einzelnen Faktoren gegenseitig beeinflussen. Ziel ist es, eine fachliche Diskussion über bestimmte, als problematisch erkannte Kristallisationspunkte des Schulwesens anzustoßen, welche in die Umsetzung von Änderungsmaßnahmen innerhalb der Legislaturperiode mündet.

Nicht beabsichtigt ist ein Eingreifen in langjährig geführte Auseinandersetzungen um schulpolitische Grundpositionen, da durch ein solches Vorgehen auch intern die Konsensfähigkeit der Vorlage unmittelbar infrage gestellt worden wäre. Ebenso wenig wird die Kultushoheit des Landes Hessen infrage gestellt.

Angestrebt wird vielmehr, mittels dieser, über alle parteipolitischen Lager hinweg gemeinsam getragenen Vorlage einen Dialog zu initiieren, der in einen gesellschaftlichen Konsens um die Frage mündet, wie eine nachhaltige Verbesserung des Bildungssystems in Hessen insgesamt herzustellen ist.

Vor diesem Hintergrund werden 7 Schwerpunktbereiche als Grundvoraussetzung für eine positive Fortentwicklung des hessischen Schulwesens namhaft gemacht:

1. Ganztägige Organisation von Schulen

Die Weiterentwicklung ganztägiger Konzeptionen an hessischen Schulen trägt der Erkenntnis Rechnung, dass Bildung, Erziehung und Betreuung ein Gesamtsystem darstellen, dessen Bewältigung auch dem Aufgabenbereich der Institution Schule zuzurechnen sind. In diesem Zusammenhang sind zwingend auch die vorschulischen Angebote zu berücksichtigen. Es ist ein ganzheitlicher Ansatz zu entwickeln, der über Tageseinrichtungen für Kinder, Vorschule, Grundschule bis zu weiterführenden Angeboten unter der Steuerung der Landkreise reicht und auch eine Integration von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf einbezieht. Ziel ist es, Schulen zu ganztägig geöffneten Häusern des Lebens und Lernens zu entwickeln, die in ihrem Umfeld als Bildungs- und Entwicklungsagentur wirken. Sinnvoll ist es, Kooperationsstrukturen und notwendige Beratungsstrukturen mit und insbesondere für Eltern, u.a. mit Partnern aus Wirtschaft, Verbänden und Vereinen aufzubauen. Ziel ist es im Übrigen, ein an der Begabung der Kinder orientiertes Schulsystem aufzubauen. Dabei sind vielfältige Kooperationsmodelle denkbar.

Soweit eine ganztägige Organisation von Schulen umgesetzt wird, ist eine ausgewogene Ernährung der Kinder / Schüler zu gewährleisten. Ziel ist die Schaffung eines entsprechenden kostenfreien Essensangebots in Schulen mit ganztägigem Angebot. Es handelt sich hierbei um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die hinsichtlich der Kostenbewältigung im Dialog von allen staatlichen Ebenen gemeinsam zu bewältigen ist. Dabei ist ggf. auch eine Einbeziehung von Teilen des Kindergeldes zu erwägen.

2. Kommunalisierung der Dienstverhältnisse der Lehrer, sowie der staatlichen Schulämter

In den vergangenen Jahren wurde mit großem Erfolg eine Vielzahl von staatlichen Aufgaben in die kommunale Ausführung überführt. Auch im Schulbereich ist festzustellen, dass die bisherige Aufgabenverteilung zwischen den zuständigen Ebenen nicht nur ineffizient ist, sondern daneben auch eine moderne Schulentwicklung, die sich an den Bedürfnissen der Kinder, der Eltern und gesellschaftlicher Notwendigkeiten orientiert blockiert.

Die Schulaufsicht in ihrer herkömmlichen Form ist abzuschaffen. Eine zentrale Institution sollte die Zuständigkeit für die Lernstandserhebungen auf der Grundlage der Bildungsstandards und für die Schulentwicklung übernehmen. Das bedeutet eine Beschränkung der Schulaufsicht auf Zielvorgaben, Zielüberprüfung, Qualitätskontrolle, Beratung und gegebenenfalls Sanktionen. Alle darüber hinaus noch verbleibenden Aufgaben der Schulaufsicht werden kommunalisiert, das heißt, künftig durch kommunale Bedienstete wahrgenommen.

Sinnvoll ist darüber hinaus eine Kommunalisierung der Dienstverhältnisse der Lehrkräfte¹ nach dem Beispiel der bereits in anderen Bereichen vorgenommenen Kommunalisierung auf die Hessischen Landkreise - allerdings nur unter der Voraussetzung eines entsprechenden finanziellen Ausgleichs durch das Land.

¹ Denkbar ist ein Stufenmodell, beginnend mit einer Kommunalisierung im Grundschulbereich

Es handelt sich dabei um eine seit vielen Jahren erhobene Forderung des Hessischen Landkreistages zur Effektivierung der Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Schule nach europäischem Vorbild.

Eine derartige Übertragung dieser Aufgabe ist nur in einem übergeordneten Rahmen denkbar und erfordert angesichts der Komplexität Bedingungen, wie sie nur die Landkreise und kreisfreien Städte gewährleisten können.

3. Trennung zwischen innerer und äußerer Schulverwaltung auflösen

Die Schullandschaft in Hessen wird von administrativen Regelungen und einer streng hierarchischen Steuerung bestimmt. Viele Beteiligte - von der Schulverwaltung bis zur einzelnen Lehrkraft - wünschen sich eine erweiterte Selbstständigkeit und Eigenverantwortung für die Schulen. Selbstständigkeit in finanzieller und auf das Personal bezogener Hinsicht ist für heutige Schulen wichtig, um den Schulbetrieb den vorhandenen Notwendigkeiten entsprechend gestalten zu können. Die entscheidenden Stichworte sind: Neue Verwaltungssteuerung, Deregulierung, die Verlagerung von Verantwortung auf untere Ebenen und die eigenständige Gestaltung im Wettbewerb.

Im Zusammenhang mit den Ergebnissen internationaler Leistungsuntersuchungen lassen sich für die aktuelle Debatte um Selbstständigkeit der Schulen die folgenden Schwerpunkte benennen: Finanz- und Personalautonomie, pädagogische Gestaltungsautonomie, Verstärkung der Mitwirkung aller Betroffenen, Verbesserung von Schul- und Unterrichtsqualität durch Steigerung der Verantwortung der Schule und der handelnden Personen.

Studien belegen, dass die Einführung eines begrenzten Wettbewerbs, basierend auf größerer Selbstständigkeit, positive Effekte auf die Leistungen von Bildungseinrichtungen hat. Dem soll auch in Hessen Rechnung getragen werden. Unter der Voraussetzung, dass die übergeordnete strategische Steuerung des Schulbereichs (hier z.B. Schulentwicklungsplanung) durch die Schulträger selbst erfolgt, wird eine rechtliche Verselbstständigung der einzelnen Schulen hinsichtlich ihrer jeweiligen internen Organisation und operativen Steuerung angestrebt.

Die Verlagerung von Steuerungs- und Entscheidungskompetenzen an die Schulen (im Falle kleiner Schulen ist die Vernetzung zu regionalen Bildungszentren eine zu entwickelnde Basis der Selbstverwaltung) muss mit dem Aufbau von adäquaten Schulleitungsstrukturen einhergehen.

Insgesamt müssen die verselbstständigten Schulen durch die Errichtung regionaler Bildungsbüros als Service- und Beratungsstellen unterstützt werden.

Schulen (vertreten durch die Schulleitung) müssen darüber hinaus in den Stand versetzt werden, sich selbst zu verwalten; Personal einzustellen und/oder zu entlassen, Dienst- und Disziplinarrecht durch die Schulleitungen unmittelbar auszuüben, Aufgabenzuweisungen vorzunehmen und Mitarbeiterförderung zu betreiben, einen Wirtschaftsplan zu entwickeln, in dem u.a. die personellen Mittel des Landes, die Mittel der Schulträger und Drittmittel zusammen fließen, qualifiziert Rechenschaft gegenüber der Schulaufsicht und dem Schulträger abzulegen. Schulmitwirkungsgremien, in denen die Vertretung der am Schulleben unmittelbar beteiligten Gruppen - Lehrer, Eltern, Schüler - sowie des Schulträgers geregelt

ist, sind mit gestuften Mitbestimmungskompetenzen auszustatten. Im Zusammenwirken von Schulleitung und mit Wirkungsgremien sind im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen die für das Schulleben notwendigen Entscheidungen zu treffen.

4. Einführung der „begabungsgerechten Schule“

Innerhalb des gegebenen Rahmens muss die Möglichkeit eröffnet werden, der einzelnen Schülerin/dem einzelnen Schüler mehr als bisher gerecht zu werden. Sowohl leistungsschwachen, als auch leistungsstarken Schülerinnen/Schülern muss die Ihrem Potential entsprechende Zusatzförderung zukommen. Dadurch ist die Bandbreite des Lehrauftrages der einzelnen Schule zu erweitern. Insgesamt sind die Bildungspotenziale aller Schülerinnen/Schüler optimal auszuschöpfen, indem individuelle Fähigkeiten, Defizite und Talente frühzeitig entdeckt und entsprechend gefördert werden. Geeignete Instrumente der Früherkennung wie Potentialanalysen, Lernstanderhebungen und landesweite Orientierungsarbeiten sind auszubauen.

Dabei muss die Qualität von Bildung nicht zuletzt an den Bedürfnissen des einzelnen Schülers orientiert definiert, systematisch verbessert und dauerhaft gesichert werden. Es gilt, die Qualität von Bildung, Erziehung, Unterricht und Betreuung weiter zu entwickeln damit die individuelle Förderung von leistungsschwachen bis hin zu leistungsstarken Kindern und Jugendlichen getreu dem Motto „kein Kind darf verloren gehen“ gelingt.

Da die Lehrkräfte der Schlüssel für Bildungsreformen und entscheidende Ressource für die Verbesserung der Bildungsqualität in den Schulen sind, bedeutet dies, insbesondere die Kompetenz und die Präsenz des Lehrpersonals an der Schule zu erhöhen. Das Lehrpersonal ist zum einen insbesondere in Kernkompetenzen wie Pädagogik, Psychologie, Didaktik, Informationstechnik sowie den jeweiligen Fachdisziplinen kontinuierlich fortzubilden, zu qualifizieren und der Kenntnisstand mit entsprechenden Abschlussprüfungen zu verifizieren. Dies bedeutet aber zum anderen auch, das Lehrpersonal einer kontinuierlichen, intensiven fachlichen und pädagogischen Qualitätskontrolle bei ihrer Unterrichtstätigkeit zu unterziehen, welche mit dienstrechtlichen Folgen verknüpft wird. Diese Maßnahmen sind u.a. erforderlich, um die Motivation z.B. zur Fortbildung, zum Einsatz von IT im Unterricht, und zur Anpassung eigener Unterrichtskonzepte an die aktuelle Anforderungen zu erhöhen. Diesem Ziel dient auch die Abschaffung des Berufsbeamtentums für Lehrkräfte in der Form, dass für neu einzustellende Lehrkräfte kein Beamtenverhältnis mehr begründet wird.

Flächendeckende, in den gesamten Bildungsansatz integrierte Sozialarbeit an den Schulen unterstützt die Zielerreichung zusätzlich. Sinnvoll ist es, (s.o.) notwendige, tragende und ganzheitliche Beratungsstrukturen mit und insbesondere für Eltern aufzubauen.

5. Stärkung der Eigenverantwortung der Schulen / Schulmanagement

Bisher versucht die Kultusverwaltung ohne allzu großen Erfolg Lehrpersonal in Aufbaukursen u.a. betriebswirtschaftlich zu qualifizieren, um anschließend in einer Person, der des Schulleiters, pädagogische und Verwaltungskompetenzen vereinen.

Dieser Ansatz ist aufzugeben. Neben einer pädagogischen Leitung soll vielmehr ein Spezialist für Verwaltungsleitung installiert werden: Ein Schulmanager. Zu differenzieren ist mithin zwischen einem pädagogischen und einem betriebswirtschaftlichen Management. Das pädagogische Management wird von Seiten der Schulleitung in Übereinstimmung nach den fachlich-inhaltlichen Vorgaben des Landes Hessen erbracht. Die Schulleitung

übt die Fach- und Dienstaufsicht über das Lehrpersonal aus und nimmt Dienstvorgesetztenfunktion ein. Die kaufmännische Verwaltungsleitung der zu verselbstständigenden Schulen wird Fachleuten übertragen, die das Budget überwachen und die Bewirtschaftung der Liegenschaften in Abstimmung mit dem Schulträger bewirken. Der konkrete Pflichtenkreis ist festzulegen. Denkbar ist, einen solchen Schulmanager (Fachrichtung z.B. Betriebswirtschaft) auch übergreifend für mehrere (kleine) Schulen einzusetzen. Das Schulmanagement erhält hinsichtlich zentral abwickelbarer Aufgaben (z.B. Facility-Management, Personalrecht usw.) Unterstützung durch ein übergreifendes „Backoffice“ auf Schulträgererebene. Das Schulmanagement nimmt seine Aufgabe in Abstimmung mit dem Schulträger wahr, dem auch die Letztverantwortung zukommt.

Die Einführung von Schülern, die bestimmte nicht pädagogische Aufgaben an Schulen übernehmen könnten und darüber Lehrkräfte für ihre eigentlichen Aufgaben entlasten ergänzen diesen Ansatz. Die Finanzierung der Leistungen der Schülern muss in die Neuordnung der Finanzierung des Systems Schule eingebettet werden.

Innerhalb des organisatorischen Rahmens ist der einzelnen Schule ein Mehr an Selbständigkeit zu geben. Grundvoraussetzung für eine konstruktive Fortentwicklung der „Institution Schule“ nach europäischen Vorbildern ist, dass den Schulen selbst mehr Selbständigkeit sowie eine Rechtsfähigkeit gegeben wird. Dazu ist auch die bisherige starre Trennung zwischen innerer und äußerer Schulverwaltung aufzulösen. Die Verlagerung von Steuerungs- und Entscheidungskompetenzen an die Schulen (im Falle kleiner Schulen ist die Vernetzung zu regionalen Bildungszentren eine zu entwickelnde Basis der Selbstverwaltung) muss mit dem Aufbau von adäquaten Schulleitungsstrukturen einhergehen.

Insgesamt müssen die verselbständigten Schulen durch die Errichtung regionaler Bildungsbüros als Service- und Beratungsstellen unterstützt werden.

6. Schaffung regionaler Bildungsverbände

Die Aktivitäten der Kooperationspartner in der jeweiligen Region sollen nachhaltig die Bedingungen garantieren, die erforderlich sind, dass Kindern und Jugendlichen der Erwerb von Kompetenzen im kognitiven, emotionalen und sozialen Bereich zunehmend besser gelingt (ganzheitliche Förderung). Voraussetzung hierfür ist, dass Kindertagesstätten und Schulen einen konsistenten und anspruchsvollen Lern- und Lebensraum für Kinder und Jugendliche gestalten. Zugleich ist darauf zu achten, dass Kindertagesstätten und Grundschulen sowie Grundschulen und weiterführenden Schule eine Struktur der gestalteten Übergänge schaffen und sich gemeinsam zu „regionalen Bildungszentren“ entwickeln.

Dies kann gelingen, wenn Kindertagesstätten - im Einvernehmen mit der Trägerebene - und Grundschule ihr Arbeit dahingehend verknüpfen können, so dass beide Institutionen vom ersten Tag der Aufnahme des Kindes in den Tageseinrichtung für Kinder bei der Erstellung eines Bildungs- und Förderplans für dieses Kind kooperieren - Tageseinrichtung und Schule werden zu einer (Bildungs-) Einheit. Die zu erzielenden Synergiegewinne auf allen Seiten und Ebenen sind so beträchtlich und offensichtlich, dass sich eine flächendeckende Einführung förmlich aufdrängt. Die Steuerung und Fachaufsicht sollte in der Hand der Schulträger liegen.

7. Finanzierung

Bildungsausgaben dürfen volkswirtschaftlich nicht als Kosten begriffen werden, sondern als wichtige Investition in die Zukunft. Eine sinnorientierte synergetische Nutzung der Ressourcen ist dringend erforderlich. Hierzu bieten sich vielfältige Ansätze. Die sog. „Bildungsinvestitionsforschung“ hat für Investitionen in die frühkindliche Bildung eine gesellschaftliche Bildungsrendite von 12% errechnet, die sich daraus ergibt, dass rechtzeitig möglichen Folgeschäden vorbeugt und so die Sozialkassen spürbar entlastet werden. Ein gerechter Ausgleich zwischen den Aufwandsträgern für den Aufbau der notwendigen Strukturen ist dennoch unverzichtbar.

Technische Vorgaben für die Ausstattung von Schulgebäuden in Deutschland müssen auf den Prüfstand gestellt werden. Wer sich im europäischen Ausland umschaute, wird zur Kenntnis nehmen müssen, dass sich Deutschland maximale Ausstattungsstandards leistet, bei inhaltlichen Leistungsvergleichen, wie der PISA-Studie aber schlecht abschneidet. In Deutschland muss möglich sein, was in vielen europäischen Ländern Realität ist: Schuleinrichtungen müssen zwar sicher sein, Kindern und Jugendlichen kann jedoch das allgemeine Lebensrisiko, das sie auch außerhalb der Schule betrifft, nicht abgenommen werden. Dabei sollten Anleihen an die Praxis der europäischen Nachbarn genommen werden. Finanzmittel sollten wieder zunächst in die Bildung selbst, statt in überzogene Ausstattungsstandards investiert werden. Eine volkswirtschaftliche Umschichtung des Investitionskapitals ist unabweisbar erforderlich.

Bei allen Vorschlägen ist sicherzustellen, dass eine Übernahme weiterer Aufgaben durch die Landkreise nur bei abgesicherter Finanzierung das Land in Betracht kommt. Die Entscheidung über pädagogisch wünschenswerte Maßnahmen muss das finanziell Leistbare berücksichtigen.

Die Aufgabenübertragung auf die Kreise hat grundsätzlich unter Beachtung des Konnexitätsprinzips zu erfolgen, d.h., dass in dem Umfang der übernommenen Aufgaben auch die erforderlichen Finanzmittel bereitzustellen sind.

Um jedoch den erforderlichen Dialog nicht durch ein Beharren auf tradierten Finanzierungsstrukturen zu blockieren, zeigen sich die Hessischen Landkreise grundsätzlich verhandlungsbereit. Dies hat unter anderem bereits seinen Niederschlag in der Forderung gefunden, die die bisherigen starren Grenzen zwischen innerer und äußerer Schulverwaltung zu überdenken und diesbezüglich zu einer neuartigen Finanzierungsabsprache zu kommen, die auf einem gerechten Kostenausgleich zwischen allen Beteiligten beruhen muss.