

## **Kommunalisierung von Lehrkräften behebt keine Bildungsdefizite**

Von Meinhard Abel, Beigeordneter beim Nds. Städte- und Gemeindebund

Bund, Länder und Gemeinden investieren sehr viel Geld in Bildung und Erziehung. Die hohen Investitionen führen bisher nicht zu zufriedenstellenden Ergebnissen. Nicht zuletzt zeigen die nationalen und internationalen Schuluntersuchungen, dass die Qualität des Schulunterrichts in Deutschland grundlegend verbessert werden muss.

Ein ungelöstes Problem stellt zusätzlich das Bildungsgefälle zwischen Stadt und Land dar. Lange Schulwege und fehlende Bildungsangebote benachteiligen viele Schülerinnen und Schüler in den Städten und Gemeinden in der Fläche. Das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Kommunen konnte bisher nicht erreicht werden.

### **Bildung als gesamtgesellschaftliches Problem**

Die Ursachen der oft beklagten Misere im Bildungssystem sind vielfältig. Die Versäumnisse liegen nicht nur in der Schule. Bildung und Erziehung beginnen mit der Geburt unserer Kinder. Verantwortung für Bildung und Erziehung trägt unsere Gesellschaft insgesamt; jeder Bürger kann durch sein Verhalten seinen Teil dazu beitragen, dass Deutschland wieder zur Weltspitze in der Bildung zählen kann. Lebenslanges Lernen und lebenslange Erziehung ist eine Gemeinschaftsaufgabe. Die Schule bildet hier ein wichtiges Glied einer langen Kette, in einem langen Prozess von Lehren und Lernen.

### **Einführung der eigenverantwortlichen Schule**

Die Mängel im Bildungssystem haben in den letzten Jahren vielerorts die Schullandschaft heftig in Bewegung gesetzt. In Niedersachsen sind Eltern, Lehrer und Schüler, Schulen und Schulträger mit einer großen Zahl von Neuerungen konfrontiert worden, über deren Erfolg sich erst nach einem längeren Zeitraum urteilen lässt. Eine bedeutsame Änderung ist die Einführung der eigenverantwortlichen Schule. Mit der Einführung der „eigenverantwortlichen“ oder „selbstständigen“ Schule sollen Schulen für die Ergebnisse des Unterrichts stärker als bisher die Verantwortung tragen; dies soll zu deutlich besseren Schulergebnissen beitragen. Eigenverantwortung der Schulen heißt jedoch nicht Eigenleben ohne Kontrolle; das Land trägt weiter die Verantwortung für den Unterricht insgesamt und für die Bereitstellung des Lehrpersonals; der Schulträger ist für die sächliche Ausstattung zuständig.

Die Zusammenarbeit im Schulwesen mit staatlicher Verantwortung (insbesondere für den Unterricht und das Lehrpersonal) und kommunaler Verantwortung (vor allem für die Schulgebäude, für Schulsekretärinnen und Hausmeister) in ihrer spezifischen landesrechtlichen Ausprägung ist eine Besonderheit des deutschen Schulsystems. In anderer Form gibt es sie aber auch in vielen anderen Ländern. Eine ausschließlich „kommunale“ Verantwortung für das gesamte Schulwesen gibt es wohl nirgendwo; sie wird auch von den Befürwortern einer Kommunalisierung der Lehrer nicht gefordert. Jetzt mehren sich allerdings – mit unterschiedlicher Begründung - die Stimmen, die die Personalverantwortung für die Lehrkräfte den Kommunen übertragen wollen.

### **Kommunalisierung der Lehrer**

Eine wesentliche Begründung, die immer wieder für die Übertragung der Lehrkräfte vom Land auf die Kommunen genannt wird, ist folgende: die Aufgabenerledigung „aus einer Hand“ sei effektiver und die Konflikte zwischen Land, Schule und Schulträger würden reduziert. Dabei wird übersehen, dass eine Kommunalisierung der Lehrer die Konflikte nur auf eine andere Ebene verschiebt, sie aber nicht löst. Die Schule muss – wenn man die Eigenverantwortung wirklich will – weiterhin einen großen Freiraum erwarten dürfen, und auch der Konflikt z. B. über die Arbeitszeiten, den Aufgabenumfang und die Bezahlung von Schulsekretärinnen wird mit einer Kommunalisierung von Lehrkräften in keiner Weise gelöst. Die Schulleitung wird weiterhin auf zusätzliche Stunden und bessere Bezahlung bestehen und die verantwortlich denkende Kommune wird dies – wie bisher – gründlich prüfen und unter Berücksichtigung der finanziellen Folgen eine Entscheidung treffen. Alle klassischen Streitpunkte zwischen Land, Schule und Schulträger bestehen auch bei einer Kommunalisierung von Lehrkräften unverändert fort. Möglicherweise werden sie sogar zunehmen. Denn wenn Lehrer bei den Kommunen angestellt werden, werden auch die politischen Gremien der Kommunen eine wichtige Rolle spielen. Dann hängt die Zukunft der Schule von wechselnden politischen Mehrheiten ab. Es entstehen viele neue Konflikte, die derzeit noch nicht vorhersehbar sind.

### **Teure Personalaktenverwaltung**

Völlig aus dem Blick gerät bei der Diskussion, dass auch bei einer Kommunalisierung von Lehrkräften das Land weiterhin in der Verantwortung bleibt. Wenn – was niemand ernsthaft in Frage stellt – das Land den Unterrichtsinhalt vorgibt, bleibt bei einer Kommunalisierung der Lehrkräfte den Kommunen nur die Aufgabe, die Personalakten zu verwalten. Dass die Kommunen in der Lage sind, Personal zu verwalten, dürfte außer Frage stehen; kritisch zu hinterfragen ist aber, welche Mehrkosten durch eine dezentrale – man kann auch sagen: zersplitterte - Personalverwaltung entstehen würden. Wenn – so wäre es in Niedersachsen - eine zentrale Schulverwaltung mit wenigen Außenstellen in etwa 500 Ämter aufgespalten werden müsste, ist mit erheblichem finanziellen und organisatorischen Mehraufwand zu rechnen. Die Verwaltung einer großen Zahl von Lehrkräften – in Niedersachsen sind es 70.000 – mit einer ganz anderen Aufgabenstellung, mit anderen Arbeitszeiten und anderen Arbeitsbedingungen als das übrige kommunale Personal kann mit der vorhandenen Personalverwaltung der Kommunen nicht bewältigt werden. Neueinstellungen wären zwingend erforderlich; gleichzeitig stellt sich die Frage nach der Zukunft des Landespersonals, das bisher für die Personalbearbeitung verantwortlich war und nun überflüssig wäre. Die Befürworter einer Kommunalisierung der Lehrkräfte haben die Frage zu beantworten, wie sie denn eine solche Reform kostenneutral bewerkstelligen wollen, und ob der hohe Mehraufwand den behaupteten Qualitätsgewinn rechtfertigt.

### **Finnland als Vorbild?**

Wenn es um die Kommunalisierung der Lehrer geht, wird immer wieder auf Modelle anderer Länder verwiesen. Auch Finnland wird dann gerne genannt. Das Erfolgskonzept der Finnen liegt jedoch nicht in einer Kommunalisierung von Lehrern begründet. Der finnische Erfolg hat ganz andere Ursachen: Finnische Eltern haben Anspruch auf Ganztagsbetreuung für Kleinstkinder in unmittelbarer Wohnnähe; jedes Kind zwischen 7 und 16 besucht eine Schule, die kostenfrei und ganztägig ist. Die Schüler-Lehrer-Relation ist besser, das Mittagessen ist kostenfrei und obligatorisch, die Schulen sind gut mit Sonderpädagogen ausgestattet, schwächere Schüler werden individuell gefördert. Immerhin 60 % der finnischen Schüler verlassen die Schule mit Abitur. 8 % des Bruttoinlandsprodukts wird in Finnland für die

Bildung ausgegeben – in Deutschland sind es 4 %. Der Ausländeranteil liegt in Finnland nur bei etwa 1 %. Von Finnland lernen heißt: kritisch die gesamten Bildungsstrukturen zu hinterfragen bis hin zu der Frage, ob das Lehrpersonal, wie es in Deutschland eine lange Tradition hat, verbeamtet sein muss.

Wenn man andere als vorbildlich dargestellte Schulsysteme und Schulversuche z.B. in der Schweiz oder in Schottland genauer prüft, so stellt man fest, dass ein Teilerfolg dieser Systeme in der Möglichkeit besteht, Lehrkräfte bei Nichterreichen eines bestimmten Erfolges zu entlassen oder Lehrkräfte nur befristet einzustellen. Ob dies sinnvoll oder erstrebenswert ist, soll hier nicht näher untersucht werden. Dass Lehrkräfte in Deutschland meist als Beamtinnen oder Beamte eingestellt werden, hat zweifellos auch seine Vorteile. Diese Vorteile können auch finanzieller Natur sein: ob ein Angestelltenverhältnis für die öffentliche Hand sich im Ergebnis kostengünstiger darstellt als ein Beamtenverhältnis, ist zumindest fraglich. Zur Seriosität bei einem Vergleich verschiedener Schulsysteme zählt aber auch, dass man die unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern berücksichtigt. Legt man diese zugrunde, so hat es für den Erfolg oder Misserfolg der unterschiedlichen Systeme keine maßgebliche Bedeutung, dass Lehrkräfte in Deutschland in der Regel beim Staat und nicht bei der Kommune angestellt sind.

### **Frühzeitiges Ende der Eigenverantwortung?**

In Niedersachsen wurde die eigenverantwortliche Schule eingeführt. Es bleibt abzuwarten, ob sich die hohen Erwartungen erfüllen, die in dieses neue Schulsystem gesetzt werden. Mit der eigenverantwortlichen Schule soll die Schule stärker als bisher für die Ergebnisse des Unterrichts die Verantwortung tragen. Die Qualität schulischer Arbeit soll sich dadurch verbessern, dass die Schulen die Verantwortung für die Qualität selbst übernehmen, ihnen Freiraum für die eigene Gestaltung eröffnet und zugleich Beratung und Unterstützung von außen angeboten wird. Eigenverantwortlichkeit wird als die beste, sachgerechteste und nachhaltigste Antwort auf PISA bezeichnet.

Im Rahmen der eigenverantwortlichen Schule sind u.a. dienstrechtliche Befugnisse an die Schulen übertragen worden. Die Schulen sollen stärker als bisher für die Auswahl und die Qualität der Lehrkräfte verantwortlich sein. Wenn jetzt die Kommunalisierung der Lehrkräfte gefordert wird, werden wesentliche Grundsätze der Eigenverantwortung wieder in Frage gestellt. Unterstellt man, dass sich die Kommunalisierung von Lehrern nicht in einer bloßen Personalverwaltung erschöpfen soll, dann steht hinter diesen Vorschlägen der Gedanke, direkten Einfluss auf Schule und Lehrkräfte zu nehmen. Das ist genau das Gegenteil von dem, was eigentlich mit der Eigenverantwortung bezweckt wurde. Es ist deshalb verwunderlich, dass dieselben Kräfte, die sich mit Nachdruck für die Eigenverantwortung der Schulen ausgesprochen haben, diese Eigenverantwortung mit der Forderung nach einer Kommunalisierung von Lehrkräften sofort wieder in Frage stellen.

### **Schieflage in der Unterrichtsversorgung**

Auch wer sich aus der Übernahme der Lehrkräfte in den Kommunalhaushalt Vorteile für seine eigenen Schulen erhofft, wird im Rahmen einer Gesamtbetrachtung und seiner Verantwortung für den gesamten Staat und die gesamte Gesellschaft berücksichtigen müssen, welche Nachteile sich bei anderen Schulträgern und damit insgesamt für das Bildungssystem ergeben können. Nur bei Abwägen aller Vor- und Nachteile für unsere Gesellschaft insgesamt lässt sich eine Entscheidung über die Kommunalisierung von Lehrpersonal treffen.

Wenn Lehrkräfte bei den Kommunen angestellt wären, lässt dies eine Vielzahl negativer Folgen befürchten, für deren Bewältigung die Befürworter der Kommunalisierung bisher keine Antwort gefunden haben, die aber für ein Flächenland wie Deutschland von grundlegender Bedeutung sind. Wie soll sichergestellt werden, dass in allen Landesteilen – und damit nicht nur in den Hochschulorten und den großen Städten – ein ausgeglichenes Unterrichtsangebot gesichert wird? Wie sollen die Unterschiede zwischen „armen“ und „reichen“ Kommunen ausgeglichen werden? Wie soll sichergestellt werden, dass der benachteiligte ländliche Raum nicht zum Verlierer einer Reform würde? Wie soll verhindert werden, dass die Bildungsstandards in den einzelnen Kommunen auseinanderfallen? Wie soll die Schere zwischen Überversorgung in großen Städten und Mangel in der Fläche geschlossen werden? Eine grundlegende Beantwortung auf diese Fragen ist dringend erforderlich, wenn man die Kommunalisierung von Lehrkräften verantwortungsbewusst einführen will.

### **Ländlicher Raum Verlierer einer Kommunalisierung**

Bereits jetzt gibt es große Probleme, Lehrerstellen in ländlichen Gebieten zu besetzen. Dieses Problem wird sich wegen der anstehenden Pensionierungswellen erheblich verschärfen. Seit langem ist das gymnasiale Angebot abseits der großen Städte unzureichend. Es fehlt an Schulen und an Lehrpersonal. Die Orte in der Fläche sind zwar attraktiv, lebenswert und bieten eine hohe Lebensqualität, aber die ausgebildeten Lehrkräfte suchen aus verschiedenen Gründen häufig ihre erste Anstellung in der Nähe ihres Studienortes. Diese verständliche einseitige Orientierung würde sich durch eine Kommunalisierung der Lehrkräfte erheblich verschärfen. Hier kann allein das Land für den notwendigen Ausgleich sorgen. Und dieser Ausgleich ist nur zu bewerkstelligen, wenn das Land wie bisher die Gesamtverantwortung für alle Lehrkräfte trägt.

### **Landesweite Planung erforderlich**

Die Sicherung der Schulversorgung im ländlichen Raum ist aber nicht das einzige zu lösende Problem. Die Folgen des demografischen Wandels werden – auch außerhalb des ländlichen Raums - zunehmend spürbar. Während in vielen Landesteilen Niedersachsens die Bevölkerungs- und die Schülerzahlen deutlich zurückgehen, wachsen sie in anderen Landesteilen erheblich. Schülerzahlen verändern sich fortlaufend, strukturelle Veränderungen fordern immer wieder ihren Tribut. So mussten im Zuge der Abschaffung der Orientierungsstufe in Niedersachsen nicht weniger als 12.000 Lehrkräfte versetzt werden. Es ist gar nicht vorstellbar, welches Wirrwarr entstanden wäre, wenn die notwendigen Personalmaßnahmen nicht durch eine zentrale Schulbehörde sondern durch bis zu 500 Schulträger hätten umgesetzt werden müssen.

Immer wieder wird die Frage nach der Zukunft der Hauptschule gestellt. Die Diskussion um die Frage der Zulassung von Gesamtschulen ist ebenfalls nicht beendet. Jede strukturelle Änderung erfordert eine Vielzahl von personellen Veränderungen, die weit über den Bereich eines Schulträgers hinausreichen. Und sie erfordern deshalb eine landesweite Planung, die selbstverständlich die örtlichen Probleme und Wünsche soweit wie möglich berücksichtigen sollte.

### **Gesamtverantwortung des Landes**

Mehr denn je wird es in der Zukunft erforderlich sein, dass personelle Entscheidungen von einer neutralen Behörde getroffen werden, die nicht mit dem Schulträger identisch ist. Mehr denn je wird es in der Gesamtverantwortung des Landes liegen, flexibel auf die

Herausforderungen der extrem schwankenden Schülerzahlen zu reagieren. Es ist doch nicht ernsthaft anzunehmen, dass sich – nach einer vollzogenen Kommunalisierung der Lehrer - eine Stadt wie z.B. Hannover bei landesweitem Lehrermangel freiwillig dafür entscheidet, aus dem eigenen Personal einen Lehrer von Hannover nach Ostfriesland zu entsenden, damit beide Regionen annähernd gleich gut oder schlecht versorgt sind. Die Stadt Hannover würde völlig legitim sagen: Mein Wohl und das Wohl meiner Bürger geht vor. Was heißt das aber in der Konsequenz: Die Kommunalisierung der Lehrer wäre ein Programm zur Stärkung großer Standorte zu Lasten des kreisangehörigen Raums. Die bereits jetzt bestehende Ungleichheit – abzulesen z.B. an dem Anteil der Gymnasiasten in den einzelnen Regionen – würde sich erheblich verschärfen.

### **Qualität im bestehenden System weiterentwickeln**

Das Fazit kann daher nur lauten: Bildungsreformen sind dringend notwendig, aber sie sollten das im Grunde bewährte System einer gemeinsamen Verantwortung von Staat und Kommunen nicht in Frage stellen. Der Ruf nach einer Kommunalisierung der Lehrkräfte lässt außer acht, dass die vielen kleinen Streitfragen um die Abgrenzung der Aufgabenbereiche sich bei etwas gutem Willen im bestehenden System lösen lassen. Oder, anders ausgedrückt: Die kleinen Mängel in der Zusammenarbeit von Schulträger, Schule und Land dürfen nicht dazu verführen, mit einem Systemwechsel eine Vielzahl neuer Probleme zu schaffen. Der Fokus sollte auf eine Qualitätsentwicklung im bestehenden System gelegt werden, nicht auf eine neue Organisationsdebatte.