

Dieter Dohmen, Hans-Peter Füssel

Schulsteuerung neu denken: Schulautonomie als Basis für eine Reform der inneren und äußeren Schulangelegenheiten

FiBS Policy paper Nr. 5

Berlin, Januar 2024

ENHANCING LIFELONG LEARNING FOR ALL

www.fibs.eu



**Forschungsinstitut für
Bildungs- und Sozialökonomie**

Research Institute for the Economics
of Education and Social Affairs

Michaelkirchstr. 17/18
D- 10179 Berlin
Tel.: +49 (0)30 8471223-0
Fax: +49 (0)30 8471223-29

Ihr Ansprechpartner:
Dr. Dieter Dohmen
E-Mail: d.dohmen@fibs.eu
www.fibs.eu

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1. Einleitung und Hintergrund.....	5
2. Die Ausgangslage.....	6
2.1 Schulreform aus Sicht der Schulleitungen.....	6
2.2 Innere und äußere Schulangelegenheiten: Ist-Stand und Kritik.....	7
3. Reform der inneren und äußeren Angelegenheiten für die Schule von morgen.....	11
3.1 Struktur- und Prozessqualität als handlungsleitende Kriterien für eine Neugestaltung der Zuständigkeiten	11
3.2 Pädagogische Prozessqualität als Basis für mehr Schulautonomie	13
3.3 Aufgaben von Kultusministerium und Schulträger	13
4. Implikationen einer größeren Schulautonomie.....	16
4.1 Schulfreiheitsgesetz als erster Schritt.....	16
4.2 Pauschalierte Budgetzuweisungen	17
4.3 Kompetenzentwicklung auf Ebene der Schulleitung.....	18
4.4 Schulentwicklung als Teamaufgabe.....	18
4.5 Ergänzung der Schulleitung durch eine administrative Geschäftsführung.....	17
4.6 Schulaufsicht als Begleitung, Unterstützung, Ermöglicher.....	18
4.7 Modifizierte Zuweisungsverfahren für die Finanzmittel der Schule.....	19
4.8 Umsetzungsfragen – zwischen Grundsätzen und Pragmatismus	19
4.8.1 Personalhoheit	19
4.8.2 Finanzhoheit	21
4.8.3 Folgefragen einer Dienstleistungsfunktion von Land bzw. Kommune	23
5. Anhang: Rechtliche Ausgangslage	24
Literatur	26

Zusammenfassung

Lernen ist ein individueller Prozess, jedes Kind lernt anders und hat andere Talente und Voraussetzungen. Diese Talente müssen verstärkt in den Fokus des Lernprozesses in Kita und Schule rücken. Dieses ernst zu nehmen, heißt zum einen, dass die Frage, was bzw. wie gelernt wird, nur im konkreten Lernprozess für jedes Kind gesondert beantwortet werden kann, und zum anderen, dass die Entscheidung darüber nur auf „Klassen“- bzw. Schulebene getroffen und die Schule die nötige Freiheit (Autonomie) haben muss. Die zentrale Bedeutung der Prozessqualität für den Lernerfolg von Schüler:innen erfordert daher, dass pädagogische Fragen so weit wie möglich auf der Ebene der Schule bzw. Klasse getroffen werden müssen. Entsprechend fordern laut der 2. Cornelsen Schulleitungsstudie auch über 80% der Schulleitungen ein deutlich stärkere Autonomie.

Wenn Schulen mehr Autonomie und Entscheidungsfreiheit bekommen sollen, dann brauchen sie Standards, an denen sie sich orientieren können. Diese Standards sind aufgrund der Länderhoheit auf Landesebene bzw. übergreifend der Kultusministerkonferenz zu etablieren. Dabei sollte auch spezifiziert werden, welche (Mindest) Standards erfüllt sein sollen (müssen), um ein bestimmtes Abschlusszeugnis zu erhalten. Ferner ist die Gestaltung der Bildungsinfrastruktur vor Ort eine Aufgabe, die zwingend den Kommunen überlassen werden muss. Und die Festlegung der jeweiligen Budgets bleibt den Landes- bzw. Kommunalparlamenten vorbehalten. Um den Schulen jedoch mehr Gestaltungsfreiheit zu ermöglichen, sollten die zugewiesenen Budgets zur freien und flexiblen Verwendung überlassen werden. D.h. die verschiedenen Positionen sollten gegenseitig deckungsfähig sein; gleiches sollte auch für die Landes- bzw. Kommunalmittel gelten.

Diese grundlegende Modifizierung der Entscheidungsverantwortung, die sich auch aus einer Analyse der Rolle von Struktur- und Prozessqualität ergibt, hat eine ganze Reihe von Folgeimplikationen, auf die im vorliegenden Dokument ebenso eingegangen wird wie auf die analytische Grundlage für diesen vergleichsweise weitreichenden Vorschlag. Hierzu zählen u.a.:

- Schulleitungen müssen in die Lage versetzt werden, den erweiterten Handlungsspielraum zu nutzen. D.h. es braucht eine entsprechende Vorbereitung auf die Funktionsstelle und berufsbegleitendes Coaching.
- Die Schulleitung müsste neben der pädagogischen Leitung auch eine administrative Geschäftsführung umfassen und sollte sich darüber hinaus verstärkt als Team verstehen.
- Um den Reformprozess allgemein, sowie insbesondere auch bzgl. Schul- und Unterrichtsentwicklung voranzutreiben, wäre eine Entlastung von Schulleitungen und Lehrkräften dringend erforderlich. Dies umfasst je nach Umfang der Verlagerung von Aufgaben auf die Schulen wäre weiteres administratives Personal sowie insbesondere auch den verstärkten Auf- bzw. Ausbau von multiprofessionellen Teams.
- Die Schulaufsicht würde von einer Kontroll- oder Steuerungsinstanz zu einer Beratungs- und Ermöglichungsorganisation. Die zentrale Aufgabe bestünde darin, die Schul- und Unterrichtsentwicklungsprozesse der Einzelschulen bestmöglich zu begleiten.
- Mit Blick auf komplexe bzw. arbeitsintensive Aufgaben, z.B. im Kontext Personal und Finanzen, wäre zu prüfen, ob die Schule bzw. Schulleitung diese Aufgaben vollumfänglich selbst übernehmen oder die kommunale bzw. Landesverwaltung als Dienstleister nutzen möchte.
- In der Gestaltung der konkreten Umsetzung bedarf es einer Reihe von weiteren Festlegungen, die gesondert bzw. ergänzend zu spezifizieren sind.

I. Einleitung und Hintergrund

Deutschlands Schulleitungen fordern mehr Entscheidungsbefugnisse, insbesondere hinsichtlich der Personal- und Finanzhoheit, so ein wesentlicher Befund der beiden Cornelsen Schulleitungsstudien (Fichtner et al., 2022, 2023). Nach Diskussionen über Neue Steuerungsmodelle (KGSt) und einigen Modellversuchen, leiten sie damit eine neue Diskussionsrunde über die Steuerung des Schulsystems ein.

Zwar werden solche Forderungen in der einen oder anderen Form immer wieder erhoben, es bleibt aber meist bei mehr oder weniger normativ bzw. abstrakten Überlegungen oder recht allgemeinen Forderungen. Stattdessen fehlt aber – soweit ersichtlich – eine handlungsleitende Logik und analytische Grundlage hinter den verschiedenen Vorschlägen.

Das vorliegende Policy paper beginnt mit einer kurzen Zusammenfassung zentraler Befunde der Schulleitungsstudien zur Schule der Zukunft, anschließend folgt ein kurzer Abriss über wesentliche Eckpunkte der (inneren und äußeren) Steuerung der Schulen.

Basis der anschließenden handlungsleitenden Überlegungen zur Neuordnung der Steuerung von Schule sind die Struktur- und Prozessqualität, die in einem weiteren Schritt begründen, warum die pädagogische Prozessqualität ein Schulfreiheitsgesetz erfordert, und welche Rolle Kommunen und Land auch zukünftig übernehmen sollten bzw. müssen.

Vielen Dank an Jana Marth, Schulrätin in Neukölln und stellvertretende Vorsitzende der Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung, und Siegfried Arnz, Schulleiter und Abteilungsleiter a.D. in der Berliner Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft, für die Begleitung und kritische Durchsicht sowie die daraus resultierende Unterstützung des vorliegenden Policy Papers.

2. Die Ausgangslage

2.1 Schulreform aus Sicht der Schulleitungen

In den letzten Jahren haben insbesondere die Cornelsen Schulleitungsstudien 2022 und 2023 (Fichtner et al., 2022; Fichtner et al., 2023) gezeigt, dass die Diskussion über die zukünftig erforderlichen Kompetenzen ebenso in den deutschen Schulen angekommen ist wie die Diskussion darüber, welche Auswirkungen sich daraus auf das Lehren und Lernen in den Schulen ergeben können und sollen. Fasst man die verschiedenen Schlagworte zu den Vorstellungen und Visionen der Schulleitungen zusammen, dann werden folgende Anforderungen an moderne Schulen und die daraus resultierenden Prioritäten deutlich:

- Freude am Lernen & individualisiertes Lernen, u.a. auch und gerade mit Blick auf die Verbesserung der Bildungs- und Lernchancen von Kindern aus benachteiligten Familien bzw. die heterogener werdende Schülerschaft
- Kompetenzorientierung (z.B. Kreativität, Kollaboration, Kommunikation und Kritisches Denken, bisweilen ergänzt durch Krisenkompetenz; gelegentlich wird übergreifend von Lebenskompetenzen gesprochen)
- Projektorientierter, fächerübergreifender Unterricht
- Lernbegleiter:innen statt Lehrkräfte
- Schule als lokale Akteurin und eingebunden in die lokalen Netzwerkstrukturen

Daraus ergeben sich aus ihrer Sicht verschiedene praktische Implikationen:

- Flexible und moderne Lernräume bzw. lernanregende und lernförderliche Designs und Strukturen mit einer entsprechenden Infrastruktur (digital wie analog)
- Schule im (möglichst gebundenen) Ganztag
- Der Einsatz von multiprofessionellen Teams in allen Schulformen, um die Heterogenität der Schülerschaft mit ihren vielfältigen Herausforderungen besser auffangen und bewältigen zu können (wenn auch in den verschiedenen Schultypen aus zum Teil unterschiedlichen Gründen)
- Mehr Raum und Zeit für die „eigentlichen Aufgaben“ einer Schulleitung, um Organisations-, Personal-, Unterrichts-, Kooperations- und Technologieentwicklung voranzutreiben
- Mehr Unterstützung auf der Leitungsebene durch eine administrative Geschäftsführung sowie Leitungsteams
- Mehr Entscheidungsbefugnisse auf der Schulleitungsebene, insbesondere bei Personal und Finanzen, aber auch in der konzeptionellen Gestaltung der Schule und des Unterrichts bzw. der Lernwelt.

Fasst man die verschiedenen Facetten, die Schulleitungen hier nennen, zusammen, dann legen diese Punkte im Endeffekt den Grundstein für eine grundlegende Reform des Schulsystems, angefangen von einer veränderten Lehrkräfteaus- und -fortbildung auf fachlicher und didaktischer Ebene sowie auch vom Selbstbild bzw. vom Mindset her, mit veränderten Schulgebäuden, die zum Lernen anregen und den Lernbedürfnissen der Schüler:innen entgegenkommen, wie auch mit ausreichender Infrastruktur und Ausstattung für analoges wie digitales Lernen, multiprofessionellen Teams etc.¹

¹ Betrachtet man das Gutachten der SWK (2022) zu den Perspektiven der Grundschulen übergreifend, dann werden auch dort vielfach Anforderungen formuliert, die zu einer grundlegenden Neuordnung weiter Teile des Schulsystems, inkl. der Ausbildung, führen müssten bzw. nur dadurch zu erreichen sind.

2.2 Innere und äußere Schulangelegenheiten: Ist-Stand und Kritik

Disclaimer: Wenn im Folgenden übergreifend und verallgemeinernd beschrieben wird, wer, welche Verantwortung trägt und wie insbesondere auch die bestehende Eigenverantwortung bzw. die vorhandenen Entscheidungsbefugnisse geregelt sind, dann ist dies in den 16 Ländern nicht nur in den bestehenden Regelungen, sondern häufig auch in der alltäglichen Praxis unterschiedlich. Auch bei gleichen, landesweiten Zuständigkeitsregelungen, die z.B. der Schulleitung eine gewisse Entscheidungsbefugnis in dem einen oder anderen Bereich einräumen, kann es sein, dass die Schulaufsicht dies anders, d.h. einschränkender handhabt. So haben in Berlin z.B. die Schulen die Entscheidungshoheit für die Einstellung von Lehrkräften haben; aus einzelnen Bezirken wurde aber berichtet, dass die Entscheidung durch die Schulaufsicht getroffen wird. In anderen Bundesländern haben die Schulen zwar eine Art Wunsch- bzw. Vorschlagsrecht, die Einstellungsentscheidung wird aber nach Aussage von Schulleitungen letztlich auf Basis der Abschlussnoten von der Schulaufsicht getroffen. Vor diesem Hintergrund bieten wir um Nachsicht, falls eine im Folgenden getroffene Aussage im Einzelfall auf Ihr Land bzw. Ihre Schule nicht zutrifft.

Die Länder bzw. die Kultusministerien sind für die inneren Schulangelegenheiten zuständig; sie betreffen die pädagogischen Aufgaben der Schule:

- Festlegung von Standards und Curricula
- Vorgaben für Prüfungen und Abschlüsse
- Struktur des Schulwesens (Schularten u. -formen)
- Lehrkräfteaus-/fortbildung
- Auswahl, Zuweisung, Vergütung der Lehrkräfte
- Beschaffung und Finanzierung von Lehrmitteln/-materialien (für die Lehrkräfte).

Demgegenüber sind die Schulträger, und damit bei den öffentlichen Schulen die Kommunen, für die äußeren Schulangelegenheiten verantwortlich. Sie umfassen die organisatorischen Rahmenbedingungen:

- Schulstandorte und konkret vor Ort vorgesehene Schularten
- Gebäude, Infrastruktur, Ausstattung mit Lernmittel-/materialien (inkl. digitale Medien) etc.
- Auswahl, Einstellung, Vergütung des nicht-lehrenden Personals
- Sonstige Sachausstattung (Sachkosten)
- Schülerbeförderung.

Aus diesen Zuständigkeiten ergeben sich auch die jeweiligen Finanzierungsverantwortungen: Die Länder übernehmen die Lehrergehälter, die Kosten für die Aus- und Fortbildung der Lehrkräfte sowie für die (von den Lehrkräften genutzten) Lehrmaterialien, während die Kommunen für die Investitions- und Sachkosten (inkl. der von den Schüler:innen genutzten Lernmaterialien) sowie für die Gehälter des nicht-lehrenden Personals verantwortlich sind. Darüber hinaus bzw. im Detail können dabei die von den Kommunen zu finanzierenden Ausgaben aus diversen Haushaltskapiteln der kommunalen Haushalte kommen: Während der/die Schulsekretär:in, der/die Hausmeister:in, und ggf. die Putzkraft aus dem Schuletat finanziert wird, sind Sozialarbeiter:innen, Schulpsycholog:innen und Inklusionshelfer:innen meist im Kinder- und Jugendhilfeeat veranschlagt. Und auch wenn die Kosten für Schulbau und/oder Renovierungsmaßnahmen aus dem Schuletat finanziert werden sollten, so werden die Personalkosten des Bauamtes auch dort, also im Bauamt, verbucht, während das Personal für die Buchhaltung, das Rechnungswesen für Sach- und Investitionsausgaben der Schule der Kämmerei untersteht und dort entsprechend veranschlagt wird. D.h. neben dem Schuletat kommen die Mittel für die Schulen auch aus anderen „Töpfen“. Ob diese Ausgaben dem Schuletat zugeschlagen werden, hängt oft vom (Stellen) Umfang für Schulaufgaben und der Veranschlagungspraxis der Kommunen ab und ist somit unterschiedlich.

Auch auf Landesseite werden Sachleistungen bisweilen aus anderen Haushalten als dem Schuletat finanziert. Gleiches gilt für die Lehramtsausbildung an den Universitäten oder Pädagogischen Hochschulen (Baden-Württemberg), die aus dem Wissenschaftsetat finanziert und nicht immer als Schulausgaben deklariert wird.

In der Regel erfolgen die entsprechenden Auszahlungen, sei es für Gehälter der Lehrkräfte, nicht-lehrendes Personal bzw. an Lieferanten etc. direkt über die Kasse des Landes bzw. der Kommunen. Gleiches gilt vielfach auch für andere Ausgaben: Selbst, wenn die Rechnung ggf. auf die Schule ausgestellt ist, erfolgt die Auszahlung u.U. über die Kommunalkasse und nicht unmittelbar aus der Schulkasse.

Würde man die in den vorhergehenden Absätzen beschriebene Zuständigkeits- und Verantwortungsstruktur in eine Grafik überführen, käme in etwa folgendes Bild dabei heraus:

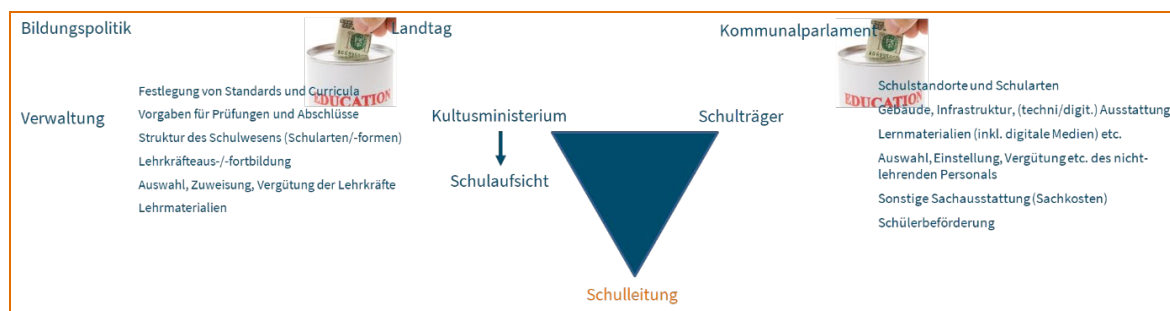


Abbildung 1: Infografik zu den Zuständigkeiten bei der inneren und äußeren Schulangelegenheiten

Die Festlegung über die Höhe der zur Verfügung stehenden Budgets liegt in der Zuständigkeit der Landes- bzw. Kommunalparlamente; die konkrete Mittelbewirtschaftung wird durch die Landes- bzw. Kommunalverwaltung operativ verantwortet. Sie hat den Haushaltsgrundsätzen zu entsprechen, die u.a. eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung vorgeben. Die Rechenschaftslegung erfolgt gegenüber dem Finanzministerium bzw. dem kommunalen Haushaltsdezernat sowie dem Landesrechnungshof.

Darüber hinaus sind auch weitere Vorgaben zu beachten, wie zum Beispiel die Vergabeverordnungen, wenn Beschaffungen von Materialien bis hin zu Bauleistungen anstehen, die zudem eine sorgfältige Leistungsbeschreibung, die sachkundige Entscheidung über die Vergabe sowie die Kontrolle über die ordnungsgemäße Leistungserbringung und deren Abnahme erfordern.

Auch bei der Einstellung des Personals gibt es Vorgaben sowie Praktiken des Landes bzw. der Kommunen, die zu beachten sind. So erfolgt die Einstellung der Lehrkräfte i.d.R. über die Kultusministerien, die in unterschiedlichem Umfang bzw. in unterschiedlicher Form auch die Stellenausschreibungen und Auswahl bzw. Zuweisung vorgeben; in manchen Bundesländern erfolgen die Ausschreibungen bereits heute „schulscharf“, in anderen ist dies nicht der Fall. In aller Regel sind Lehrkräfte mit einem besseren Notendurchschnitt in den Abschlussprüfungen vorrangig einzustellen. Nachrangig ist dann häufig, ob sie zum Profil der Schule passen oder anderen, aus Sicht der Schule relevanten Anforderungen gerecht werden. Funktionsstellen werden auf Basis von beamtenrechtlich vorzunehmenden Beurteilungsverfahren besetzt, in aller Regel haben die Kultusministerien hier ein entscheidendes, wenn nicht gar das ausschließliche Auswahlrecht.

Aus diesen rechtlichen Vorgaben ergeben sich nicht nur komplexe Abstimmungs-, sondern auch Finanzierungsstrukturen, die zum Teil zu Dysfunktionalitäten bzw. mit in der Sache wenig zielführenden Folgen verbunden sind. Die folgenden Aspekte fassen wesentliche Aspekte kurz zusammen:

- **Schulfinanzierung und finanzielle Leistungsfähigkeit:** Weder Kommunen noch Länder sind aktuell in der Lage, das Schulsystem hinreichend finanziell auszustatten. Besonders betroffen sind dabei die Kommunen, denen die Finanzierung der Investitions- und Sachkosten (inkl. der Lernmaterialien) sowie des nicht-lehrenden Personals obliegt. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes tragen die Länder durchschnittlich etwa 80% der Schulausgaben, die Kommunen rund 20% (Statistisches Bundesamt, 2022). Gerade bei den Kommunen macht sich jedoch die vielfach angespannte Finanzlage bemerkbar; viele sind in der Haushaltssicherung, d.h. sie dürfen im Prinzip keine neuen Zahlungsverpflichtungen mehr eingehen, zu denen sie nicht gesetzlich verpflichtet sind. Dies ist einer der wesentlichen Faktoren, warum die Kommunen einen Investitionsrückstand von fast 160 Mrd. Euro, darunter im Schulbereich von 46 Mrd. Euro und im Kita-Bereich von 10,5 Mrd. Euro haben, Tendenz steigend (Raffer & Scheller, 2022).
- **Berücksichtigung von Folgekosten bei Förderanträgen:** Bundesförderprogramme sind häufig durch Finanzmittel der Länder zu ergänzen, die bisweilen vom Land an die Kommunen als Schulträger „weitergereicht“ werden. Alternativ oder ergänzend können längerfristige Folgekosten als laufende Sachausgaben hinzukommen, die ebenfalls durch die Kommunen zu finanzieren sind. Bei Kommunen in Haushaltssicherung bedeutet dies meist, dass sich diese am Förderprogramm nicht beteiligen können, weil sie die Eigenmittel nicht beibringen können. In anderen Fällen entscheiden sich Kommunen gegen eine Antragstellung, weil sie die meist länger- bzw. langfristigen laufenden Sachausgaben nicht tragen können oder wollen. Dies war z.B. beim Digitalpakt ein wichtiger Faktor, warum viele Schulen bzw. Schulträger auf eine Antragstellung verzichtet haben.
- **Komplexität der rechtlichen Rahmenbedingungen:** Schulische wie auch Verwaltungs- bzw. politische Entscheidungen finden im einem komplexen Rechtssystem mit oft sehr vielen, den konkreten Fall betreffenden Regelungen statt. Die Komplexität innerhalb einzelner Gesetze, wie insbesondere auch das Nebeneinander von Gesetzen, führt dazu, dass Schulleitungen und (Kommunal- oder Landes-) Verwaltungen bzw. die Schulaufsicht nicht nur eine gute, und jeweils spezifische Rechtskenntnis benötigen, sondern u.U. auch sehr unterschiedliche Interpretationen über die im konkreten Fall jeweils relevanten, d.h. zur Anwendung kommenden Vorschriften und deren Auslegen haben. Dies kann dazu führen, dass selbst bei einer eventuell grundsätzlich vorhandenen Entscheidungsbefugnis auf Schulebene die Schulaufsicht oder der Schulträger in den Entscheidungsprozess intervenieren und diesen an sich ziehen. In diesem Fall greifen dann die politischen und administrativen Handlungslogiken, die u.U. im Widerspruch zum pädagogisch sinnvollen oder notwendigen stehen.
- **Unterschiedliche Handlungslogiken zwischen Schule, Verwaltung und Politik:** Neben der formalen Zuständigkeit und Verantwortung ist es wichtig zu erwähnen, dass Abläufe und Entscheidungen innerhalb von Kommunalverwaltung bzw. Kultusministerien (Schulaufsicht) nach Verwaltungsprinzipien ablaufen. Dies heißt auf der einen Seite, dass strikt nach Recht und Gesetz sowie den diese ergänzenden Verwaltungsvorschriften und allgemeinen Vorgaben gehandelt wird. Wenn also bei Personalentscheidungen die Abschlussnote als zentrales, und gerichtsfestes Auswahlkriterium etabliert ist, dann haben diese, wie u.U. auch Vorgaben für die Frauenförderung oder Quotenregelungen für Schwerbehinderte oft Vorrang vor Passgenauigkeit zu den Anforderungen der jeweiligen Stelle oder dem Profil der Schule. Dies kann sich bei „schulscharfen“ Ausschreibungen für Lehrerstellen insbesondere anders darstellen, wenn die zu erfüllenden Anforderungen möglichst präzise beschrieben werden. Allerdings wird auch in diesem Fall die Reihenfolge der, die Anforderungen erfüllenden Bewerbungen häufig wiederum nach der Abschlussnote als Kriterium festgelegt.

- **Unterschiedliche „Zeithorizonte“ bzw. Planungszeiträume:** Politik und Verwaltung denken und agieren entsprechend des Haushalts- bzw. Kalenderjahrs, Schule richtet und plant nach Schuljahren, die im (Spät-) Sommer beginnen (i.d.R. August oder September) und im Juni oder Juli enden.
- **Langwierige Verwaltungsprozesse:** Die „Einhaltung des Dienstweges“ ist ein wichtiges Grundprinzip öffentlicher Verwaltung, wodurch es häufig zu langwierigen Prozessen kommt. Zudem erschwert u.U. die Komplexität der zu beachtenden Regelungen die Entscheidungsfindung in der Verwaltung, da Expert:innen aus unterschiedlichen Bereichen der Verwaltung eingebunden werden müssen.
- **Angespannte Personalsituation:** Die in vielen Kommunen angespannte Personalsituation führt entweder zu Verzögerungen bei Entscheidungsprozessen oder verhindert, dass Förderanträge gestellt werden (können).
- **Schule als nachgeordnete Behörden:** Schulen sind formal nachgeordnete Behörden – und damit Teil der Verwaltung. D.h. es besteht ein hierarchisches Verhältnis, wodurch Schule in weiten Teilen nur begrenzte Entscheidungsbefugnisse hat. Dies wurde etwa im Kontext der Corona-Pandemie besonders deutlich.
- **Verschwimmende Grenzen zwischen Lehr- und Lernmaterialien:** Grundsätzlich sind die Länder für die Lehr- und die Kommunen für die Lernmaterialien zuständig, was bisher weitgehend unproblematisch war. Die Digitalisierung führt jedoch dazu, dass die Grenze vielfach und ggf. zunehmend verschwimmen. So dienen Lernplattformen wie auch andere digitale Tools sowohl den Lehrkräften als auch den Schüler:innen, sodass die Finanzierungszuständigkeit entweder auf beide entfällt, wodurch die Frage nach der „gerechten“ anteiligen Kostenverteilung entsteht, oder aber beide sich mit dem Argument, dass sie nicht (ausschließlich) für die Lehrkräfte bzw. nicht (ausschließlich) für die Schüler:innen seien, vor der Zahlungsverantwortung zu drücken versuchen können.

3. Reform der inneren und äußeren Angelegenheiten für die Schule von morgen

3.1 Struktur- und Prozessqualität als handlungsleitende Kriterien für eine Neugestaltung der Zuständigkeiten

Lernen ist ein individueller Prozess, jedes Kind lernt anders und hat andere Talente und Voraussetzungen. Diese Talente sollten verstärkt in den Fokus des Lernprozesses in Kita und Schule rücken. Dieses ernst nehmen heißt zugleich auch, dass die Frage, was bzw. wie gelernt wird, nur im konkreten Lernprozess für jedes Kind gesondert beantwortet werden kann.

Entsprechend spielen sich pädagogische Prozesse vor allem in der direkten Interaktion von Lehrkräften und Schüler:innen, der Schüler:innen untereinander sowie auch der Lehrkräfte untereinander ab. Je genauer die Abstimmung des Lernprozesses auf die Schüler:innen, je besser die didaktische und methodische Vorbereitung und Umsetzung des Lernprozesses, je motivierter und lerninteressierter oder je aktiver der eigene Lernprozess der Schüler:innen, desto besser ist in der Regel die **pädagogische Prozessqualität**. Auf der einen Seite ist dies unabhängig von der Kompetenz und Persönlichkeit der Lehrkraft, auf der anderen Seite sind dies aber natürlich eigene – und wichtige – Einflussfaktoren auf die Prozessqualität im Unterricht bzw. beim individuellen Lernprozess. Passen beide Ebenen zusammen, dann begünstigen sie sich gegenseitig und führen gemeinsam zu einem guten „Lernerfolg“. Die Passgenauigkeit ist jedoch eine sehr individuelle Größe, egal ob in Bezug auf den/die einzelne Schüler:innen, die Klasse oder übergreifend die Schule und das Lehrerkollegium.

Je besser die Strukturqualität in der Schule, also je lernfreundlicher und lernanregender die Schulgebäude, je flexibler Lernräume an die Anforderungen des jeweiligen (individuellen) Lernprozesses angepasst werden können, je besser die Infrastruktur und Ausstattung der Schule, desto bessere Voraussetzungen bestehen für guten Unterricht hat diese Schule.

Wichtiger als die Strukturqualität ist die Prozessqualität: Je genauer die Lernprozesse auf die konkreten Ausgangsbedingungen der Schüler:innen, deren Wissens- und Kompetenzstand, die Interessen und die Lernmotivation etc. angepasst und ausgerichtet sind, desto besser sind – höchstwahrscheinlich – die Lernfortschritte bei den einzelnen Schüler:innen. Entsprechend steiler verläuft deren Lernkurve, unabhängig davon, dass diese Lernkurve bei den einzelnen Schüler:innen und in den einzelnen Klassen auf unterschiedlichen Ausgangsniveaus beginnt. Dieser Lernfortschritt zwischen zwei Zeitpunkten ist u.E. einer der wesentlichen, wenn nicht gar der zentrale Faktor, der die pädagogische Arbeit bzw. Leistung der Lehrkräfte und damit die Qualität des Unterrichts bestimmt. Dabei darf und soll nicht übersehen werden, dass auf beiden Seiten Individuen sind, die unterschiedlich aufeinander reagieren und interagieren können. D.h. es kann in dieser Form auch keinen allgemeingültigen Maßstab bzw. kein allgemeingültiges Messkriterium geben. Für die Lernbegleiter:innen bedeutet dies, dass sie flexibel auf unterschiedliche Lernausgangsvoraussetzungen und individuelle Situationen reagieren können sollte; diese Fähigkeit, flexibel und variabel auf Lernsituationen etc. reagieren zu können, ist Teil der Qualität von Lernbegleiter:innen und anderem pädagogischem Personal.

Ob die Struktur- und Prozessqualität in einer Klasse oder Schule „objektiv“ hoch ist, entscheidet sich einerseits am jeweiligen Zielerreichungsgrad, der anhand von Bildungsstandards, also Outputkriterien, oder anhand anderer Zielsetzungen determiniert werden kann. Bildungsstandards in ihrer bestehenden

Form sind meist abstrakt formulierte „absolute“ Kriterien, die bei Leistungstests in Kompetenzpunkte überführt und gemessen werden (können). In der Praxis sind diese Messwerte, z.B. Noten oder Kompetenzpunkte, jedoch nicht ganz so „absolut“, da der Durchschnittswert ursprünglich auf 500 normiert wurde, und obere oder untere Maximalwerte durch „relative“ Abstände gemessen werden. Im Rahmen von nationalen Vergleichstest entsprechen je nach Kompetenzbereich zwischen 60 (Lesen, Zuhören) und 100 Kompetenzpunkte (Orthografie) (Mathematik: 80 Punkte) einem Schuljahr (Stanat et al., 2022).² Nichtsdestotrotz sind Noten wie u.U. auch Kompetenzwerte auf anderen Skalen nicht immer objektiv, sondern werden durch verschiedene Faktoren, wie u.a. die sozio-ökonomische Zusammensetzung der Schülerschaft beeinflusst (El-Mafaalani, 2021). Dies lässt sich allenfalls durch hochgradig standardisierte Tests vermeiden, deren Aus- bzw. Bewertung keinen subjektiven Komponenten unterliegen sollte.

In der einzelnen Schule bzw. Klasse (Lerngruppe) differenzieren sich sozio-ökonomischer Einflussfaktoren weiter aus. So erreichen freie Schulen häufig durchschnittlich höhere Kompetenzwerte, die sich jedoch relativieren bzw. nivellieren, wenn für die sozio-ökonomische Zusammensetzung der Schüler:innen kontrolliert wird. Umgekehrt schneiden Schulen in herausfordernden Lagen (sog. Brennpunktschulen) oder Schulen mit einem hohen Migrantenanteil tendenziell schwächer ab, wobei dies in der Regel nicht per se am Migrantenanteil, sondern an sozio-ökonomischen Faktoren, d.h. insbesondere dem „Bildungsniveau“ der Eltern liegt. Um die „wahre“ Leistungsfähigkeit bzw. das „wahre“ Leistungsniveau von Schüler:innen, einer Lerngruppe, Klasse, Schule oder auch eines Bundeslandes abzubilden, wäre grundsätzlich für sozio-ökonomische und ggf. auch weitere Variablen zu kontrollieren. Dass dies in der Praxis nicht geschieht, verzerrt sowohl die Ergebnisdarstellung als auch die öffentliche und politische Diskussion.

Umgekehrt muss aber auch jede pädagogische und ggf. erzieherische Maßnahme auf den/die jeweilige Schüler:innen, die Lerngruppe bzw. Klasse oder Schule ausgerichtet sein; was wiederum bedeutet, dass neben Methodik und Didaktik auch (digitale) Ausstattung, Lehr- und Lernmaterialien etc. entsprechend differenziert sein sollten. Es gibt keine „one-size-fits-all“-Lösungen in der Pädagogik, sondern eher „tailor-made for each individual“. Dies kann jedoch weder eine kommunale noch eine Landesverwaltung adäquat bedienen. Die Gesamt- oder Sekundarschule in herausfordernder Lage braucht andere Konzepte als eine vergleichbare Schule in einer mittleren oder gehobenen Wohnlage; eine Grundschule andere als die Haupt- oder Realschule (sofern noch relevant), die Sekundarschule oder das Gymnasium.

Um die Schüler:innen mit ihren heterogenen Ausgangsfaktoren besser begleiten und unterstützen zu können, wünschen sich die Schulleitungen aller Schulformen daher zum einen mehr Entscheidungskompetenzen in den Bereichen Personal und Finanzen und zum anderen multiprofessionelle Teams (Fichtner et al., 2023). Sie wollen ihre Schulen so ausrichten, dass sie ihre Schüler:innen bestmöglich individuell fördern können, damit sie für die Zukunft gut gerüstet sind. Die Schulleitungen wollen die Verantwortung für die Schul-, Unterrichts- und Personalentwicklung haben und damit – übergreifend – für Management und Leadership verantwortlich sein; sie wünschen sich eine Ergänzung durch eine administrative Leitung (ebd.). Das folgende Schaubild dient zur abstrakten Verdeutlichung.

² In internationalen Studien, wie etwas PISA, IGLU/PIRLS etc., ist das Prinzip ähnlich; die Kompetenzzuwächse, die etwa einem zusätzlichen Schuljahr entsprechen, variieren jedoch zwischen den Studien.

3.2 Pädagogische Prozessqualität als Basis für mehr Schulautonomie

Auf Grundlage der im vorhergehenden Abschnitt dargestellten Überlegungen wären alle **Entscheidungen, die für die pädagogische Prozessqualität einer Schule maßgeblich sind, vor allem nach pädagogischen Gesichtspunkten im jeweiligen Kontext zu treffen**. Es liegt daher nahe, diese **Zuständigkeit und Verantwortung auf die Schule bzw. Schulleitung zu übertragen**. Dies umfasst alle Faktoren, die Einfluss auf die „pädagogische Performance“ der Schule nehmen können, also insbesondere die Auswahl und Einstellung vom zum Profil der Schule passenden Lehrkräften bzw. Lernbegleiter:innen, die ins Team passen und sich auch solches verstehen und gemeinsam für lernmotivierte und -interessierte Schüler:innen verantwortlich fühlen. Dies umfasst auch andere Fachkräfte, etwa in multiprofessionellen Teams, ebenso wie die Ausgestaltung der Schulgebäude und Lernräume, die ein Lehren und Lernen entsprechend des Profils der Schule, auf Grundlage und zielgruppengenaue Methodik und Didaktik etc. ermöglichen, wozu Infrastruktur, Ausstattung ebenso passen müssen wie Lehr- und Lernmaterialien, egal ob analog oder digital. Und dazu gehört auch, dass sich die Schule als Organisation die Leitungskräfte aussuchen kann, die zu ihr passen.

3.3 Aufgaben von Kultusministerium und Schulträger

In Anlehnung an die Definition von inneren Schulangelegenheiten (siehe Kapitel 2.2) ist es Aufgabe des Landes (und damit des Kultusministeriums), für einheitliche Rahmenbedingungen (im weitesten Sinne) in allen Schulen eines Landes zu sorgen – und damit zugleich auch für Strukturqualität. Hierzu zählen im Hinblick auf die Festlegung von einheitlichen Qualitätskriterien insbesondere die Bildungsstandards.³

Bildungsstandards als Zielerreichungs- bzw. Outputkriterien

Bildungsstandards geben der Außenwelt wie auch den Schulen eine Orientierung, welche Leistungen von Schüler:innen auf welcher Klassenstufe bzw. am Ende der Schulzeit erwartet werden. Daher muss es Politik bzw. Kultusministerien auch weiterhin obliegen, die **grundlegenden Standards und Rahmenbedingungen für das Schulsystem zu definieren**. Dazu gehört insbesondere, die (Mindest-) Anforderungen zu spezifizieren, die zur Erlangung unterschiedlicher Schulabschlüsse oder anderer Formen von Zertifikaten zu erreichen sind.

Solange man in Schulabschlüssen denkt, sollte man über die Bildungsstandards auch sicherstellen, dass mit dem Ausweis eines erfolgreichen Schulabschlusses auch zumindest die Mindeststandards erreicht wurden (Dohmen et al., 2023).⁴

³ Wenn die Qualitätsstandards, und damit insbesondere die Bildungsstandards hier der Landesebene zugeordnet werden, dann respektiert dies die Kulturhoheit des Landes. Um bundesweit einheitliche Rahmenbedingungen zu schaffen, ist jedoch eine (bundes-) länderübergreifende Abstimmung zumindest wünschenswert, wenn nicht gar unabdingbar. Dies kann z.B. über die Kultusministerkonferenz erfolgen.

⁴ Derzeit gibt es eine beträchtliche Diskrepanz zwischen dem Anteil von rund 6% Schulabgänger:innen ohne Abschluss und einem Anteil von ca. 25% bzw. in Mathe sogar 33% an 15-Jährigen, die etwa in der aktuellen Pisa-Studie (OECD 2023) die Kompetenzstufe II nicht erreichen. Sie sind damit als funktionale Analphabet:innen zu betrachten. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass ein beträchtlicher Teil der Jugendlichen, die die Schule mit einem Abschlusszeugnis verlassen, offenbar diese Kompetenzstufe nicht erreichen. Sollte dies zutreffend sein, dann entwertet dies Schulabschlusszeugnisse.

Schulbudgets als kommunale und Landesverantwortung

Auch die grundsätzliche **Festlegung des für die Schulen zur Verfügung stehenden Budgets** muss weiterhin den Landes- und Kommunalparlamenten obliegen, da sie die ausschließliche politische Verantwortung dafür haben, solange die Schulen in ihren Verantwortungsbereich fallen. Davon unabhängig ist die Frage, in welcher Form die Mittel den Schulen zugewiesen werden. Dies kann, wie bisher, kameralistisch erfolgen oder aber als Pauschal- oder Blockzuweisung. Eine weitere Frage ist, in welchem Umfang die Schulen frei über die Verwendung dieser Mittel entscheiden kann.

Personalrahmenplanung vs Umsetzung

Im Kontext der Budgetplanung stellt sich auch die Frage, ob weiterhin Stellenpläne für das Personal jeder einzelnen Schule erforderlich sind, oder ob es der Schule überlassen werden soll, die Größe und Struktur des Lehrkörpers wie auch des nicht-lehrenden Personals – innerhalb der gesetzten Budgetgrenzen – zu spezifizieren. Folgt man der im vorhergehenden Kapitel 3.2 benannten Leitlinie, wonach die Schule für die pädagogische Prozessqualität verantwortlich sein soll, dann kann zwar eine Art Rahmenplanung beim Land für die Lehrkräfte bzw. der Kommune für das nicht-lehrende Personal liegen. Allerdings sollte die **Zuständigkeit und Verantwortung für die konkrete, oder spezifische Stellenplanung und deren Umsetzung an die Schule übergehen**. D.h. die Schule sollte frei sein, im Rahmen der Budgetgrenzen mehr oder weniger Personal einzustellen und ggf. eine bessere Ausstattung mit Lehr- und Lernmitteln vorzusehen – je nachdem, wie es das Profil und pädagogische Konzept der Schule vorsieht.

Lokale Bildungsinfrastruktur als kommunale Aufgabe

Eine **Aufgabe der Kommunen ist und bleibt die Festlegung der lokalen Bildungsinfrastruktur**, da dies Teil der den Kommunen übertragenen Aufgaben ist, die ihnen nicht ohne weiteres genommen werden können (siehe hierzu Kapitel 5 im Anhang). Zu dieser lokalen Bildungsinfrastruktur zählen zum einen die Schulen – wie auch die Kitas – vor Ort, die bisweilen auch als kommunale Standortfaktoren angesehen werden (Dohmen, 2005; Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2006), und zum anderen auch die außerschulischen Orte des Lernens (Musik-, Kunst-, Volkshochschulen, Bibliotheken etc.) und des sozialen Lebens (Jugendzentren, etc.).

Mit Blick auf den Schulbereich entscheidet die Kommune u.a., welche Schultypen sie wo errichtet und für wie viele Schüler:innen sie diese Schule errichtet. Damit verbunden wäre unmittelbar auch die Verantwortung der Kommune für die Kosten der Errichtung und Ausstattung der Schulen, sprich: der Gebäude, des Gebäudebestandes, digitale und analoge Ausstattung, den laufenden Unterhalt und zu einem späteren Zeitpunkt ggf. Renovierung bzw. Upgrading. Dies würde, abgesehen von einer eventuellen Landesförderung den heutigen Regelungen entsprechen.

An dieser Stelle ist jedoch die oben erwähnte unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Kommunen und der damit verbundene, sehr divergierende Handlungs- und Ausstattungsspielraum in den Fokus zu nehmen. Will man gerechte Bildungschancen für alle Schüler:innen schaffen, dann folgt daraus zugleich, dass die Schulen grundsätzlich vergleichbare Ausstattungsstandards haben müssen. Es ist zu klären, ob bzw. was dies im Einzelnen für unterschiedliche Schultypen bedeutet und welche weiteren Implikationen im Detail daraus ggf. zu folgen haben. Mit Ausstattungsstandards ist dabei nicht die Spezifikation bestimmter Geräte gemeint, sondern der Anforderungen an diese Geräte. Da digitale Geräte schnell veralten, bietet sich hier im Übrigen ein Geräteleasing an, das erlaubt bzw. ermöglicht, nach zwei oder drei Jahren die Geräte gegen neuere auszutauschen. Dies würde jedoch zugleich bedeuten, dass die

Kosten nicht mehr investive Anschaffungskosten sind, sondern zu laufenden Kosten werden, die kontinuierlich über die (Kommunal-) Haushalte finanziert werden müssen.

Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, an dieser Stelle für möglichst konkrete gesetzliche Rahmenvorgaben zu plädieren, da nur dadurch sichergestellt werden kann, dass die Kommunen die daraus resultierenden finanziellen Implikationen in ihren Haushaltsplänen abbilden können bzw. dazu faktisch gezwungen sind. Nur durch eine hinreichend konkrete gesetzliche Vorgabe des Landes kann Kommunen, die z.B. in Haushaltssicherung sind, ermöglicht werden, diese Ausgaben in den Haushalt aufzunehmen, ohne Gefahr zu laufen, dass diese von der Kommunalaufsicht wieder – in vollem Umfang – gestrichen werden. Unter- oder gar außergesetzliche Regelungen wären dazu nicht geeignet.

Es ist ferner zu diskutieren, ob und in welcher Form das Land sicherzustellen hat, dass die Kommunen auch in die wirtschaftliche Lage versetzt werden, diesen finanziellen Verpflichtungen auch nachkommen zu können. Unseres Erachtens ist dies eine zwingende Voraussetzung. Dies gilt umso mehr, als hier ein starker Zusammenhang zwischen der finanziellen Leistungsfähigkeit und der sozialen Zusammensetzung einer Kommune besteht: Da die Einnahmen einer Kommune stark von Einkommen- und Gewerbesteuer abhängig sind, während die Ausgaben in erheblichem Umfang vom Anteil an Sozialleistungsbezieher:innen determiniert werden, beeinflussen diese Faktoren gleichzeitig auch die Fähigkeit einer Kommune, in gute Bildung zu investieren. Zwar gibt es in den Ländern einen kommunalen Finanzausgleich, der – wie auch der Länderfinanzausgleich – darauf abzielt, die finanzielle Leistungsfähigkeit partiell anzugleichen, doch ist dieses Instrument mit Blick auf die anstehenden Aufgaben im (Kita- und) Schulbereich zu ungenau bzw. zu unspezifisch. D.h., es ist zu überlegen, wie der kommunale Finanzausgleich ergänzt werden kann, um bildungsspezifische Bedarfe besser zu adressieren. Dieses ist auch deshalb sinnvoll, da die fiskalischen Erträge eines quantitativen oder qualitativen Ausbaus des Bildungssystems nur partiell den Kommunen zugutekommen (Dohmen 2011). Mit anderen Worten: eigentlich erfordert die Verteilung der fiskalischen Erträge bildungspolitischer Maßnahmen eine andere Finanzierungsverteilung (ebd.).⁵

Zu diskutieren ist dabei zum einen, ob die bisherige Aufgabenteilung beibehalten werden sollte – oder ob und ggf. an welchen Stellen sie modifiziert werden sollte. Und zum anderen, ob bzw. wie die von Land bzw. Kommune für die Schulen vorgesehenen Mittel an die Schulen verteilt werden sollen.

⁵ Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass vor ein paar Jahren das Grundgesetz geändert wurde, um auch dem Bund die Unterstützung finanziell leistungsschwacher Kommunen zu ermöglichen.

4. Implikationen einer größeren Schulautonomie

Wenn Schulleitungen größere Zuständigkeiten für die inneren Angelegenheiten der Schule, der Schul-, Unterrichts- und Personalentwicklung sowie darüber hinaus die Personal- und Finanzhoheit erhalten, dann ergeben sich daraus weitergehende Implikationen.

4.1 Ein Schulfreiheitsgesetz als erster Schritt

Welche Vorteile hätte eine größere Schulautonomie, wenn sie weiterhin nach den Verwaltungsprinzipien verfahren müsste, die auch heute schon gelten? Welchen Unterschied würde es machen, wenn die Schulleitung die Lehrkräfte weiterhin nach dem Ranking des Landes, das auf den Schulnoten aufbaut, auswählen bzw. priorisieren müsste?

Vor diesem Hintergrund muss Schule – soweit möglich – in die Freiheit entlassen werden. Dies könnte, nicht nur symbolisch, sondern auch im Hinblick auf die Außenwirkung am stärksten dadurch sichtbar werden, dass die Länder ein Schulfreiheitsgesetz erlassen, das entweder – soweit möglich – alle bisher bindenden Regelungen abschafft bzw. spezifiziert, welche (unabdingbaren) Regelungen auch weiterhin gelten sollen.

In diesem Schulfreiheitsgesetz wäre auch festzulegen, welche Entscheidungen die Schulen in eigenem Ermessen treffen können, welche Regelungen (weiterhin) gelten, wie z.B. die Landeshaushaltsordnung. Es wären ggf. auch Rechenschaftspflichten etc. zu formulieren.

Ganz übergreifend könnte dieses **Schulfreiheitsgesetz z.B. bestimmen, dass die Schulen alle pädagogisch relevanten Entscheidungen in eigener Verantwortung festlegen können**, ggf. ergänzt durch die Einschränkung, dass dies nur gilt, soweit dies im Rahmen der den Schulen zur Verfügung gestellten Budgetmittel gilt. Festgelegt werden sollte unbedingt, dass die Budgetmittel des Landes und der Kommunen gegenseitig deckungsfähig sind, d.h. u.a., dass Ausgaben für lehrendes Personal auch für Lehr-Lernmittel oder bessere (Lern-) Infrastruktur eingesetzt werden kann und umgekehrt. Es sollte auch formuliert werden, dass die Stellenpläne als Rahmenpläne zu verstehen sind und die Schulen über die tatsächlich zu besetzende Zahl der Lehrkräftestellen eigenständig entscheiden, und z.B. multiprofessionelle Kräfte anstelle von Lehrkräften einstellen kann. Übergreifend würde dies bedeuten, dass die Schulen eigenständig über die konkrete Verteilung der Mittel auf Personalstellen, Infrastruktur, Ausstattung oder laufende Ausgaben und in freiem Ermessen entscheiden können.

Mit Blick auf den unmittelbaren pädagogischen Prozess müssten die Schulen in die Lage versetzt werden, von den vorgegebenen Stundentafeln abzuweichen, z.B. wenn um fächerübergreifendes Projektlernen, auch im Rahmen des Ganztags, geht. Dies erfordert auch daher weitgehende Freiheiten der Schulen, um ihren Schülern:innen entsprechend deren z.T. extrem unterschiedlichen Voraussetzungen gerecht zu werden. In diesem Zusammenhang sollten auch die Verbindlichkeit von Rahmen(Lehrplänen) überprüft und möglichst durch eine grundlegende Orientierung auf Bildungsstandards ersetzt werden; die Festlegung von Bildungsstandards obliegt grundsätzlich den Ländern bzw. übergreifend der Kultusministerkonferenz, insbesondere um bundesweit möglichst einheitliche Voraussetzungen für das Schulsystem zu schaffen, auch wenn dies grundsätzlich der Länderhoheit obliegt.

Es wäre darüber hinaus auch zu definieren, ob und wem gegenüber die Schulen rechenschaftspflichtig sind, dass sie Wirtschaftspläne erstellen müssen. Regelungsbedürftig wäre ggf. auch, ob die Schulen bilanzierungspflichtig sind, etc.

Je nach Umfang der Eigenständigkeit ist zu diskutieren bzw. festzulegen, ob und welche Vorschriften die Schulen über den engeren pädagogischen Kern hinaus beachten müssen, hierzu zählen z.B. die Landeshaushaltsordnung, die Vergabevorschriften bei der Beschaffung, etc. Es wäre evtl. auch festzulegen, ob bzw. in welchem Umfang die Schulen auf Dienstleistungen des Landes bzw. der Kommune zurückgreifen können. Dies könnte z.B. die Bau- und Beschaffungsabteilungen der Kommune, das Rechnungswesen etc. betreffen. Hier ist die Alternative: entweder können die Schule auf Kommune und Land als Dienstleister zurückgreifen oder sie müssen personaltechnisch oder finanziell so ausgestattet sein, dass sie diese Aufgaben durch eigene Kräfte oder durch Auftragsvergabe erledigen können. Letzteres hat einerseits budgetäre Auswirkungen, andererseits erfordert dies auch entsprechende Kompetenzentwicklung.

Anekdotisch: Fragt man Schulleitungen danach, ob sie die hier partiell beschriebenen Aufgaben eigenständig wahrnehmen wollen, dann sind sie oft sehr zurückhaltend und verweisen darauf, dass sie die erforderlichen Kompetenzen nicht haben.

4.2 Ergänzung der Schulleitung durch eine administrative Geschäftsführung

Eine wesentliche Implikation der vorgeschlagenen Stärkung der Schulleitungen und der Schulfreiheitsgesetze ist, dass die Schulleitung durch eine zweite Leitungskraft, die hier als „administrative Geschäftsführung“ bezeichnet wird, ebenso ergänzt werden muss wie ggf. durch weitere administrative Kräfte. Diese Forderung erheben auch die Schulleitungen, wenn sie einerseits eine Aufgabenverteilung und Entlastung auf der Leitungsebene fordern bzw. explizit eine administrative Unterstützung wünschen (Fichtner et al., 2022). Eine entsprechende Aufgabenteilung bzw. Doppelspitze ist in anderen Bildungsbereichen, die bereits heute eine größere Autonomie haben, wie etwa der Kita- oder Hochschulbereich, selbstverständlich. Hier gibt es bei größeren Trägern eine pädagogische und eine kaufmännische Leitung bzw. eine:n Rektor:in oder Präsident:in sowie Kanzler:in.

Diese administrative Geschäftsführung und deren Stab wären für alle administrativen Aufgaben, die in der Schule anfallen, zuständig. Je nachdem, wie weitreichend die Eigenständigkeit oder Autonomie auf Schulebene ist, umfasst dies das Beschaffungswesen (Spezifikation der Leistungen im Zusammenspiel mit der pädagogischen Schulleitung oder der jeweiligen beauftragten Person, die Vorbereitung und Durchführung des Ausschreibungsverfahrens von der Erstellung der Leistungsbeschreibung bis hin zur Auswahl des Auftragnehmers und Zuschlagserteilung, die Beaufsichtigung der sachgerechten Leitungserbringung etc.), die Vorbereitung und Umsetzung der Personalauswahl und -einstellung, Lohn-/Gehaltsabrechnungen sowie alle anderen administrativen Aufgaben. Je nach Größe der Schule wäre evtl. zu entscheiden, ob es sich um eine Vollzeit- oder Teilzeitstelle handeln muss.

Es wäre zudem erforderlich, dass die Schuladministration über die administrative Geschäftsführung hinaus personalmäßig aufgestockt wird.

4.3 (Sach-) Ausstattungsstandards definieren

Eine u.E. unabdingbare bzw. sehr sinnvolle Regelung betrifft die gesetzlich definierten Ausstattungsstandards, wie oben beschrieben, um den Kommunen den Rahmen zu geben, in eine qualitativ hochwertige Ausstattung der Schule und der Lerninfrastruktur zu investieren. Möglicherweise wäre es auch ausreichend, wenn diese Ausstattungsstandards bei entsprechender Autonomie auf Ebene

der Schulen definiert würden, und dadurch die Kommunen entsprechend gebunden wären. Dies müsste juristisch überprüft werden.

4.4 Pauschalierte Budgetzuweisungen

Kommune und Land haben auch weiterhin die Budgethoheit und damit die Aufgabe, das Schulbudget und damit die den Schulen zur Verfügung stehenden Finanzvolumen sowie den Verteilungsmechanismus des Finanzmittel unter den Schulen zu determinieren. Unabhängig davon, ob diese Budgets auch weiterhin im Landes- bzw. Kommunalhaushalt der Kameralistik oder den jeweiligen Aufgaben der inneren und äußeren Schulangelegenheiten folgen oder nicht, sollten sie den Schulen als Pauschalbetrag zugewiesen werden. Die Schulen sollten die Freiheit bekommen, diese Budgets entsprechend ihrer Finanzhoheit so zu verausgaben, wie sie das für sinnvoll und notwendig halten. D.h. die Schulen sollen frei entscheiden können, ob sie bestimmte Beträge für Lehrkräfte, das multiprofessionelle Team, die Digitalisierung oder andere Zwecke ausgeben.

Dass im Grundsatz die Landeshaushaltsordnung und das Prinzip von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gelten, steht hierzu nicht im Widerspruch, sollte aber im Schulfreiheitsgesetz bzw. im zukünftig geltenden Schulgesetz verankert werden.

4.5 Kompetenzentwicklung auf Ebene der Schulleitung

Wenn Schulleitungen deutlich mehr Befugnisse erhalten, und alle pädagogisch relevanten Entscheidungen treffen sollen, dann müssen sie einerseits darauf vorbereitet und andererseits anschließend berufsbegleitend gecoachert werden. Auch müssen sie in die Lage versetzt werden, bei Bedarf externe Expertise hinzuzuziehen. D.h., dass sie neben juristischen insbesondere Management- und Leadershipkompetenzen erwerben müssen. Bestandteil dieser Vorbereitungs- bzw. Begleitprogramme sollte auch sein, die Bereitschaft Entscheidungen zu treffen zu stärken.

4.6 Schulentwicklung als Teamaufgabe

Zu den Aufgaben von Schule bzw. Schulleitung zählt auch, die Schulentwicklung voranzutreiben, ein eigenes Profil zu entwickeln, Schwerpunkte zu setzen, etc. Es ist daher dringend anzuraten, dass die Schulleitung ein Team aufbaut, dass die Schulentwicklung gemeinsam vorantreibt, Konzepte vorbereitet, das Kollegium hinzuzieht, berät und unterstützt, das Profil in den jeweiligen Fachbereichen weiterzuentwickeln bzw. zu präzisieren etc.

4.7 Schulaufsicht als Begleitung, Unterstützung, Ermöglicher

Schulleitung ist mit vielen unterschiedlichen Aufgaben betraut, die immer wieder auch mit Rückversicherung bzw. Unterstützungsbedarf verbunden sind. Es bedarf neben des angesprochenen Coachings auch einer fach- und sachkundigen Beratung „innerhalb des Systems“. Diese Aufgabe könnten die Personen übernehmen, die bisher als Schulaufsicht fungiert haben.

Ihre Rolle würde sich dadurch von der Kontroll- oder Steuerungsinstanz in Richtung Begleitung, Unterstützung und Ermöglichung verschieben. D.h. ihre Aufgabe bestünde darin, die Schulleitung dabei zu unterstützen, dass die Ideen und Konzepte der einzelnen Schule umgesetzt werden können. In dieser Form wären sie Berater:innen bzw. Ermöglicher:innen. Auch könnte die Schulaufsicht die Organisation und ggf. Leitung „lernender Schulnetzwerke“ übernehmen.

4.8 Modifizierte Zuweisungsverfahren für die Finanzmittel der Schule

Während heute die Finanzierung der Schulen ganz überwiegend über direkte Zahlungsströme zwischen dem Land bzw. Schulträger und den Geldempfänger:innen abgewickelt wird, auch wenn die Schule ggf. Rechnungsempfänger ist, wäre die naheliegende Konsequenz einer größeren Eigenverantwortung der Schule, dass diese auch eigenständig und in eigener Verantwortung über die Verausgabung der Mittel entscheidet. Wie weitreichend diese Entscheidungsbefugnis ist, hängt davon ab, wie konsequent die größere Schulautonomie umgesetzt wird.

Daher wird in einem ersten Schritt angenommen, dass das gesamte Schulbudget an die Schule geht und diese über alle Ausgaben eigenständig entscheidet.

Dies würde voraussetzen, dass die Schule entweder einen eigenen Haushaltsplan beschließt und dann in Verhandlungen mit Land bzw. Schulträger tritt oder aber es müsste Global- und/oder nach bestimmten Kriterien spezifizierte Zuweisungen geben (Pro-Kopf-Zahlungen auf Basis einer Objekt- oder Subjektförderung), ggf. mit entsprechenden Zuschlägen für Schüler:innen mit besonderem Förderbedarf etc.

Ohne hier auf die Details möglicher Finanzierungsformen einzugehen, öffnet ersteres Spielraum für diskretionäre Entscheidungen auf Seiten des Landes bzw. Schulträgers und macht das Ergebnis u.a. abhängig vom Verhandlungsgeschick der Schulleitung auf der einen bzw. der Vertreter:innen des Schulträgers bzw. Kultusministeriums auf der anderen Seite. Letzteres setzt die Entwicklung eines Kriterienkatalogs für die Bemessung der Global-, Pro-Kopf- oder sonstigen Zuweisungen voraus.

Folgt man beispielsweise dem Kita-Bereich (siehe hierzu Dohmen 2016), dann wäre es möglich, die Zuweisung pro Schüler:in zu regeln und dabei auch weitere Faktoren zu spezifizieren, wie körperliche oder geistige Einschränkungen, aber auch andere Förderbedarfe, wenn in der Familie überwiegend nicht-deutsch gesprochen wird oder Kinder erst im Schulalter – ohne ausreichende Deutschkenntnisse – nach Deutschland ziehen. In diesem Fall bräuchte es keinen weiteren Sozialindex, sondern die soziale Struktur und Zusammensetzung der Schüler:innen würde sich automatisch im Budget der Schule widerspiegeln (siehe auch Dohmen 2006)

Die Konsequenz dieser Schulbudgets wäre, dass die Schule bzw. Schulleitung frei über die Mittelverwendung entscheiden und damit auch strategische Positionierungen vornehmen könnte. Es wäre also ihre Entscheidung, wie ihre Schulgebäude aussehen, welche digitale Ausstattung sie wünscht (soweit nicht durch Ausstattungsstandards vorgegeben) oder ob sie zusätzliches, ggf. über den Stellenplan hinausgehendes Personal einstellen oder eine bessere Sachausstattung bei einer geringeren Personalausstattung möchte etc.

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung bedeutet ein solches, der Ausgabenhoheit der Schule entsprechendes Schulbudget aber auch, dass die Schulleitung aus einer für die pädagogischen und einer für die administrativen Angelegenheiten zuständigen Person bestehen müsste.

4.9 Umsetzungsfragen – zwischen Grundsätzen und Pragmatismus

4.9.1 Personalhoheit

Schulen bestehen aus lehrendem und nicht-lehrendem Personal: Hierzu zählen auf der einen Seite Lehrkräfte (formal entsprechend ausgebildete Lehrkräfte, Quer- und Seiteneinsteiger:innen) sowie ggf. Referendar:innen und – in zunehmendem Umfang – auch andere Personen, wie Studierende,

Pensionär:innen etc. Auf der anderen Seite stehen der/die Sekretär:in, der/die Hausmeister:in, ggf. Reinigungskräfte sowie die Mitarbeiter:innen der multiprofessionellen Teams.

Die Auswahl und Einstellung der Lehrkräfte erfolgt meist über die Kultusministerien, die des sonstigen Personals zum Teil über die Kommunalverwaltung bzw. die Schule selbst. Die Folge dieser Situation ist, dass die Schulleitung oft weder in die Auswahl noch die Einstellung eingebunden ist, sondern das Personal nehmen muss, das ihm das Land bzw. die Kommune zuweist. Zwar ist der/die Schulleiter:in i.d.R. Dienstvorgesetzte:r des Personals, hatte allerdings keine weiterreichenden Kompetenzen. Diese obliegen dem Land (Kultusministerium) bzw. der Kommune (Schulamt).

Würde man die Personalhoheit den Schulen übertragen, dann lägen folgende Aufgaben nunmehr bei der Schule bzw. der Schulleitung, wobei bereits vorab darauf hinzuweisen ist, dass dies dann auch eine entsprechende Personalausstattung mit den erforderlichen Kompetenzen hat:

- Beschreibung der Anforderungen der zu besetzenden Stelle,
- Formulierung und Schaltung der Stellenanzeigen,
- Sichtung der eingehenden Bewerbungen,
- Organisation und Durchführung der Bewerbungsgespräche,
- Auswahl der Lehrkraft bzw. Lehrkräfte, die die Anforderungen am besten erfüllen,
- Zu- bzw. Absagen,
- Vorbereitung und Verhandlung der Arbeits- bzw. Dienstverträge, sofern die Schule die zweitgenannte Aufgabe aus formalrechtlichen Gründen stellvertretend für das Land bzw. die Kommune überhaupt übernehmen kann,
- Lohn-/Gehaltsabrechnungen etc.

Gleichzeitig hätte die Schule/Schulleitung nicht nur – wie bereits heute – die Vorgesetztenfunktion, sondern sie hätte konsequenterweise dann auch die Zuständigkeit für disziplinarrechtliche Fragen bzw. Maßnahmen, etwa bei Minderleistung, Alkohol- oder Machtmissbrauch etc.

Wenn die Schule bzw. Schulleitung die Personalhoheit hätte, dann wäre dies mit einer Reihe von Vorteilen verbunden, die es in den derzeitigen Strukturen nicht bzw. nur in eingeschränkter Form gibt: Hierzu zählen z.B. die finale Auswahl des (Lehr-) Personals passend zu Profil der Schule, der Stelle bzw. des Lehrkräfteteams. Auch könnten die Lehrkräfte stärker bzw. mit ggf. stärkerem Nachdruck dazu angehalten werden, an der Weiterentwicklung der Schule, des Unterrichts etc. mitzuwirken oder „unliebsamen“ Aufgaben zu übernehmen. Auf der anderen Seite bedeutet Personalhoheit auch viel „Formalkram“, für die es neben der erforderlichen Zeit insbesondere auch eine spezielle Expertise braucht. Auch wenn dies über eine administrative Geschäftsführung und/oder entsprechende Servicestellen geleistet werden kann, stellt sich die Frage, ob die Schulleitungen diesen Teil der Personalhoheit in dieser Form wirklich wollen. Oder, ob es ihnen nicht wichtiger wäre, einen Teil der Vorzüge zu erlangen, ohne die Nachteile hinnehmen zu müssen?

Die verschiedenen Aspekte abwägend ist es aus unserer Sicht vorteilhaft – um nicht zu sagen: unabdingbar, dass die Schule das Recht erhalten sollte, ihre Lehrkräfte eigenständig auszuwählen, um sicherzustellen, dass sie in das Profil der Schulen, dem angestrebten Innovationsgrad des Lehrkonzepts etc. passen.

Neben den Fragen zu den zeitlichen und personellen Ressourcen sind aber auch rechtliche Aspekte zu berücksichtigen: So ist der Ernennung als Beamt:in durch die Schule nicht kompatibel mit einem Beamtenverhältnis, da dieses durch Land oder Kommune erfolgen muss. Ferner würden einen eventuellen Wegfall des Beamtenstatus‘ für Lehrkräfte zwei wesentliche Anreize für viele

Lehramtsstudierende bzw. Lehrkräfte wegfallen: (a) die Sicherheit des Beamtenstatus⁶ wie (b) die vergleichsweise günstige Netto-Brutto-Relation nebst einer relativ hohen und auskömmlichen Pension. D.h. die Überführung in ein Dienstverhältnis mit der Schule und der damit verbundene Wegfall des Beamtenstatus könnte unintendierte Folgewirkungen entfalten, die die Attraktivität des Lehrerberufs beeinträchtigen und somit die ausreichende Versorgung mit Lehrkräften gefährden.⁶

Hinsichtlich des nicht-lehrenden Personals ist die Sachlage insofern einfacher als es hier keine prinzipiellen rechtlichen Einschränkungen bzw. Faktoren gibt, die dies aus grundsätzlicheren Erwägungen heraus in Frage stellen können. Gleichwohl würde die Überführung des Beschäftigungsverhältnisses von der Kommune auf die Schule Folgewirkungen entfalten, da dies mit einer Übertragung der finanziellen Verantwortung von der Kommune auf die Schule bzw. mit entsprechend veränderten Finanzierungsströmen einhergehen könnte/müsste. Hierauf wird im folgenden Abschnitt noch genauer eingegangen.

Unabhängig von der grundlegenden Personalhoheit der Schulen kann es jedoch sinnvoll bzw. erforderlich sein, dass eine Steuerung des zur Verfügung stehenden Personals in einem engen Dialog mit den Schulen erfolgt bzw. übergreifende Steuerungs- und Verteilungsmechanismen in Betracht gezogen werden. Dies gilt insbesondere in Zeiten des Fachkräftemangels, und speziell im Interesse der Schulen in kritischen Lagen. In diesem Kontext stellt sich darüber hinaus auch die Frage, inwieweit die Schulen – ggf. im Rahmen vorhandener Budgets – die Befugnis erhalten, das Gehalt von Lehrkräften und anderen Mitarbeiter:innen anzupassen bzw. konkret zu erhöhen, um ihre Attraktivität zu steigern.

Wie bereits im Kapitel 4.4 sowie auch im nachfolgenden Kapitel erwähnt, erfordert dies die Möglichkeit, dass der Schule anhand bestimmter Kriterien zugewiesene Budget nach eigenem Ermessen auf unterschiedliche Aufgabenbereiche zu verteilen und damit zugleich eine gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen den Haushaltstiteln bzw. der von Land bzw. Kommune kommenden Mittel. Mit Blick auf unterschiedliche hohe „Betreuungsbedarfe“ bzw. pädagogischen Aufwand bei Schüler:innen mit Förderbedarf wäre daher auch zu prüfen, ob – ähnlich wie vielfach im Kita-Bereich – der erwartete Mehraufwand pauschaliert über höhere Personal- bzw. Budgetzuweisungen berücksichtigt werden kann.⁷

4.9.2 Finanzhoheit

Innerhalb der derzeitigen Strukturen erfolgen die Finanzierungsströme direkt zwischen dem Land bzw. der Kommune und den entsprechenden Unternehmen bzw. Personen, d.h. das Gehalt der Lehrkräfte fließt direkt vom Land an die jeweilige Lehrkraft, die dafür erforderliche Administration liegt beim Land, die für die Lehreraus- und -fortbildung zuständigen Organisation und Personen werden ebenfalls direkt vom Land finanziert.

Die Gehälter der nicht-lehrenden Beschäftigten werden von der Kommunalkasse an die beschäftigten Personen transferiert, egal ob es die Sekretärin, der/die Inklusionshelfer:in, die Schulpsychologin, der/die Sozialarbeiter:in oder der/die Hausmeister:in ist. Gleiches gilt für den Bauträger, dessen Gelder ebenfalls direkt von der Kommune überwiesen werden. Dabei ist das kommunale Bauamt zugleich im

⁶ Um Missverständnisse zu vermeiden: hier wird nicht die Frage aufgeworfen, ob Lehrkräfte verbeamtet sein sollen oder nicht, sondern es werden die Folgen einer entsprechenden Veränderung betrachtet. Davon unabhängig ist die Grundsatzfrage zu sehen bzw. zu beantworten.

⁷ Die Kita-Finanzierung ist sehr komplex und vielschichtig (siehe hierzu Dohmen 2016). In vielen Ländern erhalten die Kitas entweder zusätzliche Finanzmittel oder eine bessere Personalausstattung, um den damit verbundenen Förder- und Unterstützungsaufwand angemessen(er) abdecken zu können.

Rahmen des Vergabeverfahrens für die Spezifikation der Leistung, die Ausschreibung, die Auswahl der Baufirma oder des Projektträgers, die Vertragsverhandlungen und -kontrahierung zuständig. D.h. auch die Prüfung, ob die Leistung den Vorgaben der Leistungsbeschreibung sowie den rechtlichen Vorschriften entspricht, obliegt dem Bauamt, das dafür die entsprechenden Fachleute hat.

Eventuelle Zuschüsse des Landes werden direkt von der Kommune beantragt und vom Land an die Kommune transferiert, die diese wiederum für den entsprechenden Zweck verausgabt.

Wenn die Schule die Finanzhoheit erhält, müssten diese Prozesse strenggenommen ebenfalls vom Land bzw. der Kommune an die Schule übergehen. Und wie bereits bei der Personalhoheit stellt sich auch hier die Frage, ob – und unter welchen Voraussetzungen – die Schulen die damit verbundenen Detailaufgaben wirklich in der eigenen Hand haben wollen.

Sollte die Schule die Finanzhoheit bekommen, so kann diese insbesondere die folgenden Ausgabenbereiche umfassen, die hier unabhängig von der formalen Zuständigkeit für die Finanzierung durch Land bzw. Kommune aufgelistet werden:

- Gehälter: Sie sind grundlegend zu unterteilen in lehrendes und nicht-lehrendes Personal – ersteres wird über den Landeshaushalt, letzteres i.d.R. über den Kommunalhaushalt finanziert. Im Bereich der Inklusion können aber Mittel aus der Kinder- und Jugendhilfe oder gar von Krankenkassen hinzukommen. Ggf. wird weiteres Personal auch aus anderen, u.U. temporären Budgets finanziert)
- Laufende Sachausgaben (i.d.R. Kommunal finanziert)
- Investitionsvorhaben, Infrastruktur, Ausstattung: Sind formal über die Kommunen als Schulträger zu finanzieren, werden aber häufig vom Land bzw. vereinzelt auch vom Bund (z.B. Digitalpakt) kofinanziert. Auch können darüber hinaus weitere Finanzierungsquellen, wie z.B. die KfW genutzt werden. Den Digitalpakt als Beispiel anführend, können Bundes- und Landesmittel kombiniert werden (wobei von den Landesmitteln zu finanzierende Teile u.U. wiederum faktisch von den Kommunen kofinanziert werden können bzw. müssen) und müssen vom Schulträger beantragt werden, was meistens eine Abstimmung mit den Schulen voraussetzt.⁸
- Lehr- und Lernmittel: sind i.d.R. Teil der laufenden Sachausgaben.
- Inklusion: Ausgaben für die Inklusion werden neben überwiegend aus den Zuweisungen für die Schule, sowie hinsichtlich der Hilfen für die Ermöglichung des Schulbesuchs vom Sozial- bzw. Jugendhilfeträger finanziert. Darüber hinaus können inklusionsorientierte Baumaßnahmen u.U. wiederum aus nicht-kommunalen Budgets finanziert werden.

Bei Investitions- bzw. Beschaffungsvorhaben sind je nach Höhe des voraussichtlichen Auftragsvolumens Ausschreibungen unter Beachtung der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) vorzunehmen. Diese Ausschreibungen, die von freihändiger Vergabe über die beschränkte bis hin zu europaweiter Ausschreibung reichen können, sind i.d.R. von der beschaffenden Stelle vorzubereiten und zu veranlassen. Würde also die Finanzhoheit von Land und Kommune an die Schule übergehen, so würde daraus auch folgen, dass diese für das Beschaffungsvorhaben und alle damit verbundenen Verfahrensschritte zuständig wäre. Dies umfasst vergaberechtliche Fragen und Festlegungen genauso wie die Abfassung der Ausschreibungsunterlagen (Leistungsbeschreibung, formale Vorgaben/Anforderungen, inkl. Spezifikation einer eventuellen Widerspruchsstelle etc.), die Auswahl des Auftragnehmers sowie die anschließende Umsetzung der Maßnahme sowie – abschließend – die Prüfung, Abnahme und Bestätigung der ordnungsgemäß erbrachten Leistung.

⁸ Siehe zur Komplexität der Beantragung von Mitteln aus dem Digitalpakt Dohmen (2022b, 2022c).

Da die Kommune – und ggf. auch das Land – bei größeren Finanzierungsvorhaben eine wichtige Rolle spielen, wäre unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Finanzhoheit darauf zu achten, dass die Schulen in den Entscheidungs- und Umsetzungsprozess eingebunden sind. Dies gilt z.B. insbesondere bei Bauvorhaben, wo die Schule bzw. Schulleitung die pädagogischen Belange, Anforderungen und Wünsche in den gesamten Prozess einbringen können und gehört werden sollte. Der Bau von Schulen stellt andere Anforderungen an Gestaltung etc. als andere Bauvorhaben, die von Kommunen häufiger umgesetzt werden.

Darüber hinaus – und unabhängig davon, in welchem Umfang die Schulleitung die Finanzhoheit erhält – müssen auf Ebene des Landes wie auch der Kommune übergreifende Verteilungsmechanismen für die Verteilung der Schulbudgets, bzw. den diesen bisher zufallenden Ausgaben, festgelegt werden. Dabei ist zudem zu berücksichtigen, dass neben den Gehältern ggf. auch pensions- und rentenrechtliche Implikationen zu berücksichtigen sind, sofern die Lehrkräfte nicht mehr Bedienstete des Landes sind. Gleiches gilt für das nicht-lehrendes Personal, wenn dieses nicht mehr Beschäftigte der Kommunen ist.

Eine weitere Implikation der Übertragung der Finanzhoheit auf die Schule wäre, dass sie den Haushalt planen und die Mittel auch beim Land abrufen müsste, via Buchhaltung bzw. Jahresabschluss die ordnungsgemäße Mittelverwendung nachweisen und gegenüber Landesregierung bzw. Landesrechnungshof rechenschaftspflichtig wäre. Eine Steuerberatung oder Wirtschaftsprüfung wäre ggf. für Bilanz etc. zuständig.

4.9.3 Folgefragen einer Dienstleistungsfunktion von Land bzw. Kommune

Es war oben die Frage aufgeworfen worden, ob die Schule die volle operative Aufgabenstellung bzgl. der Finanz- und Personalhoheit übernehmen möchte, oder ob es für sie nicht „attraktiver“ wäre, wenn Land bzw. Kommune in diesen Bereichen als Dienstleister fungieren sollten bzw. könnten. Dies wird aber auch die Frage nach Verantwortlichkeiten auf: Wer „haftet“ z.B., wenn die Entscheidung einer Schule auf Basis der Beratung durch die Kommunalverwaltung als Dienstleister getroffen wird, und sich hinterher herausstellt, dass es evtl. „Mängel“ oder Schwächen in der Beratung gegeben hat? Wie kann die Zusammenarbeit realisiert werden, wenn es aus Sicht der Schulleitung kein hinreichendes Vertrauensverhältnis gibt? Hat die Schulleitung dann die Möglichkeit – und die Finanzmittel – um einen externen Dienstleister zu nutzen? Oder steht es den Schulleitungen grundsätzlich frei, einen externen Dienstleister oder die öffentliche Verwaltung als solchen in Anspruch zu nehmen?

5. Anhang: Rechtliche Ausgangslage

Die Unterscheidung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten, die zum Kernbestand des deutschen Schulrechts gehört, stellt kein abstraktes Konstrukt dar, sondern hat unmittelbare praktische Auswirkungen für die tägliche Arbeit der einzelnen Schule. Der Umgang mit diesen Kategorien stellt für Schulleitungen eine besondere Herausforderung dar und führt im Einzelfall auch zu Problemen im Vollzug.

1. Von den *inneren Schulangelegenheiten* werden dabei jene Gegenstandsbereiche umfasst, die in einem weiten Verständnis auf die pädagogischen Prozesse des Unterrichts und Erziehens in der Schule gerichtet sind. Dazu zählen insbesondere die Festlegung der Struktur des Schulwesens (mit den unterschiedlichen Schularten und -formen) ebenso wie die Bestimmung der Bildungs- und Erziehungsziele sowie der Qualitätsanforderungen an Schule, die Lehrpläne und Stundentafeln, die Vorgaben für Prüfungen und Abschlüsse, aber auch etwa die Rahmenbedingungen der Lehrkräftebildung ebenso wie die Personalauswahl und die Zuweisung von Lehrkräften.

Die mit diesen Aufgaben verbundenen Entscheidungsbefugnisse stehen dabei dem Staat zu, die staatlichen Instanzen sind aufgefordert, die dabei notwendigen Festlegungen zu treffen. In Anbetracht des föderativen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland und der Zuständigkeit der Bundesländer für die Fragen des Schulwesens sind dies mithin die (sechzehn) Bundesländer. Je nach der Bedeutung der Entscheidung sind dabei entweder die Landesparlamente oder die Landesschulbehörden berufen, entsprechende Festlegungen zu treffen: Die grundlegenden Entscheidungen müssen durch einen Gesetzesbeschluss des jeweiligen Landesparlaments getroffen werden, die konkretisierenden Ausführungsbestimmungen werden dann durch das Landesschulministerium als oberster Verwaltungsinstanz getroffen, Einzelfallentscheidungen obliegen den nachgeordneten Behörden – je nach Bundesländerstruktur mit Mittelbehörden (Bezirksregierungen, Regierungen) und mit unteren Schulbehörden (Staatliche Schulämter). Zugleich kommt den Landesschulbehörden die Aufgabe der fachlichen und rechtlichen Aufsicht über die Schulen und das dort tätige Lehrpersonal zu (Schulaufsicht).

Aus der Perspektive von Schulleitungen sind für die, im weitesten Sinne pädagogischen Fragestellungen also die Schulaufsichtsbehörden zuständig, sie setzen den Rahmen für das schulische Handeln.

2. Zu den *äußeren Schulangelegenheiten* zählen demgegenüber die organisatorischen Rahmenbedingungen, die das Unterrichten und Erziehen in der Schule möglich machen. Darunter fallen insbesondere die baulichen Maßnahmen der Errichtung und Unterhaltung von Schulen, der Festlegung der Standorte von Schulen und der damit verbundene Schulortplanung, die Ausstattung der Schulen mit Lehr- und Lernmaterialien (einschließlich solcher digitaler Art) und die Bereitstellung des für diese Aufgaben benötigten Personals (Schulsekretariat, Schulhausmeister etc.), die Beförderung der Schüler:innen zur Schule. Diese Aufgaben sind von den Gemeinden zu erfüllen, können aber, je nach kommunaler Regelung, auch auf Kreisebene abgestimmt und durchgeführt werden (etwa im Bereich von Berufsschulen oder bei der schulischen Betreuung von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf). Wahrgenommen werden diese Aufgaben von den (kommunalen/Stadt-)Schul-(verwaltungs-)ämtern.

Für Fragen der Ausstattung der Schulen sind mithin für die Schulleitungen die kommunalen Ämter zuständig. Sehr pauschal gesagt: Wenn es um Geld geht, sind diese die Ansprechpartner von Schulleitungen.

3) Die Vorstellung allerdings, dass sich im Alltag einer Schule die abstrakt so einfache Abgrenzung der inneren von den äußeren Schulangelegenheiten auch umsetzen lässt, entspricht nicht den Erfahrungen von Schulleitungen: Nicht nur, dass auch eine Gebäude- und Einrichtungsarchitektur in ihrem Sinne „erzieht“, sondern auch, weil gerade die Einrichtung und Art der Ausstattung von Schulen weitgehend die Voraussetzungen für pädagogische Prozesse darstellen, erscheint die schulrechtlich vorgegebene Unterscheidung willkürlich und praxisfremd; **nur ein Zusammenführen beider Bereiche vermag in sinnvoller Art pädagogische Prozesse in der Schule zu befördern und zu ermöglichen.**

4) Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung aber das Recht und die Pflicht der Gemeinden, Träger von Schulen, *„die ausschließlich der Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht dienen (Grund- und Hauptschulen), ... zu den von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes garantierten Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden“* gerechnet, da es sich um *„eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft (handele), weil die grundsätzlich für alle Kinder vorgeschriebene Schulpflicht jedenfalls den Besuch der Grund- und Hauptschule verlangt und Grund- und Hauptschule deshalb zu denjenigen Bedürfnissen und Interessen zählen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindevohnern als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen.“* (Bundesverfassungsgericht, 2014).

5) In Anbetracht dieser vom Bundesverfassungsgericht den Kommunen eingeräumten Garantie ihrer Eigenständigkeit im Bereich der äußeren Schulangelegenheiten erscheint trotz der staatlichen Befugnis, diese durch gesetzliche Rahmenvorgaben zu begrenzen, eine Überwindung der Unterscheidung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten ein politisch schwer realisierbares Vorhaben – zumal die Bereiche, in denen die Kommunen die ihnen verfassungsrechtlich eingeräumte Regelungsbefugnis *„für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetzes in eigener Verantwortung“* (Art.28 Abs.1 Satz 1 Grundgesetz), eher abgenommen als zugenommen haben.

6) Wenn also vom Fortbestehen der Unterscheidung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten trotz aller praktischen Schwierigkeiten bei der Umsetzung auch gerade für Schulleitungen auszugehen ist, dann kommt **allen Schritten der Überwindung der mit dieser Trennung einhergehenden Probleme eine umso größere Bedeutung zu.** Dies kann letztlich nur im Wege einer organisierten und klar geplanten Abstimmung und alltäglichen Zusammenarbeit der für die inneren und der für die äußeren Schulangelegenheiten zuständigen Schulbehörden gelingen, als deren Bindeglied dann den Schulleitungen eine herausragende Bedeutung zukommt.

Der Deutsche Städtetag als einer der kommunalen Spitzenverbände hatte die Forderung nach einer entsprechenden Kooperation von kommunalen und staatlichen Stellen bereits vor längerer Zeit eingefordert und konkretisiert, zunächst in seiner *„Aachener Erklärung“* (2007) und dann in seiner *„Münchener Erklärung“* (2012). Dabei hatte der Deutsche Städtetag seinerzeit das Leitbild der *„kommunalen Bildungslandschaften“* geprägt, das durch *„ein ganzheitliches Bildungsverständnis“* ebenso geprägt sein soll wie durch ein Prinzip von *„Kooperation und Vernetzung im Sinne eines Gesamtsystems von Erziehung, Bildung und Betreuung“*; konkret wurde von kommunaler Seite gefordert, *„ein dauerhaftes Bildungsmanagement sowie ein Bildungsmonitoring vor Ort“* zu etablieren und dabei auch die (staatliche) Schulaufsicht entsprechend neu zu organisieren sowie erweiterte Kooperationsmodelle zu entwickeln, die auch eine kommunale Mitwirkung und Mitgestaltung im Bereich der inneren Schulangelegenheiten ermöglichen würde.

Es bleibt also die nachdrückliche Forderung, dass in Anbetracht der Einheitlichkeit der Bildungsprozesse in der Schule die rechtlich verankerte Unterscheidung der inneren und äußeren Schulangelegenheiten

nicht zu einem Hemmschuh für eine sinnvolle und sachgerechte Form des Unterrichts und Erziehens in der einzelnen Schule werden darf. Vielmehr ist es im Interesse des Gelingens dieser pädagogischen Prozesse in der Schule und der notwendigen Verknüpfung der damit verbundenen Aufgaben Schulleitungen zu ermöglichen, Verfahren und Wege zu entwickeln, die für die einzelne Schule optimale Bedingungen herstellen; dazu bedürfen Schulleitungen der Hilfe und Unterstützung.

Literatur

- Bank, V., Busemeyer, M. R., Dohmen, D. & Frommberger, D. (2015). *Governance und Finanzierung kooperativer Berufsbildung: Die Rolle von privaten Akteuren und Verbänden stärken*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.
<https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz15-de-pdf-Governance%20kooperative%20Berufsbildung.pdf>
- Baumert, J., Klieme, E., Neubrand, M., Prenzel, M., Schiefele, U., Schneider, W., Stanat, P., Tillmann, K.-J. & Weiß, M. (Hrsg.). (2001). *PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich*. Leske und Budrich.
- Blossfeld, H.-P., Bos, W., Daniel, H.-D., Hannover, B., Lenzen, D., Prenzel, M. & Wößmann, L. (2010a). *Bildungsautonomie: Zwischen Regulierung und Eigenverantwortung - die Bundesländer im Vergleich: Expertenrating der Schul- und Hochschulgesetze der Länder zum Jahresgutachten 2010*. Aktionsrat Bildung. https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Bildung/2022/Downloads/Dokumentation_2010.pdf
- Blossfeld, H.-P., Bos, W., Daniel, H.-D., Hannover, B., Lenzen, D., Prenzel, M. & Wößmann, L. (2010b). *Bildungsautonomie: Zwischen Regulierung und Eigenverantwortung - die Bundesländer im Vergleich: Jahresgutachten 2010*. Aktionsrat Bildung. https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Bildung/2022/Downloads/Jahresgutachten_2010.pdf
- Böttcher, W., Brockmann, L., Meierjohann, T. & Wiesweg, J. (2022). *Was brauchen Schulen in herausfordernden Lagen? Studie im Auftrag des Netzwerk Bildung (FES diskurs)*. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/19077.pdf>
- Bundesverfassungsgericht. (2014). *Beschluss des Zweiten Senats vom 19. November 2014 - 2 BvL 2/13 -, Rn. 1-88*. http://www.bverfg.de/e/ls20141119_2bvl000213.html
- Council of Europe. (2021). *Descriptors of Competences for Democratic Culture for Younger Learners*. <https://rm.coe.int/descriptors-of-competences-for-democratic-culture-for-young-learners/1680a526aa>
- Deutscher Städtetag. (2007). *Aachener Erklärung des Deutschen Städtetages anlässlich des Kongresses „Bildung in der Stadt“ am 22./23. November 2007*. <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Dezernat-3/Archiv/aachener-erklaerung-2007.pdf>
- Deutscher Städtetag. (2012). *Bildung gemeinsam verantworten: Münchner Erklärung des Deutschen Städtetages anlässlich des Kongresses „Bildung gemeinsam verantworten“ am 8./9. November 2012*. <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Dezernat-3/Archiv/muenchner-erklaerung-2012.pdf>
- Diedrich, M. & Maaz, K. (2021). Wer ist eigentlich für was verantwortlich? Ein Blick auf die Strukturen. In K. Maaz & M. Becker-Mrotzek (Hrsg.), *Schule weiter denken: Was wir aus der Pandemie lernen* (S. 22–39). Dudenverlag.

- Dohmen, D. (2005). *Kosten und Nutzen eines Gütesiegels für Kindertageseinrichtungen: Studie im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts* (FiBS-Forum Nr. 23). FiBS Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/28435/1/570651301.PDF>
- Dohmen, D. (2006). *Wettbewerbliche Finanzierung von Schulen am Beispiel Baden-Württemberg: Studie im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung*. https://www.researchgate.net/publication/279485161_Wettbewerbliche_Finanzierung_von_Schulen
- Dohmen, D. (2011). Bildungsfinanzierung und ökonomische Aspekte des Bildungsföderalismus. In Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), *Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung*. <https://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/08470.pdf>
- Dohmen, D. (2016). *Finanzierungsfragen der Kindertagesbetreuung im Rahmen der AG Frühe Bildung (Kurzfassung): Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für die AG Frühe Bildung*. FiBS Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie. https://www.fibs.eu/fileadmin/dev/img/FiBS_Expertise_Kita-Finanzierung_Kurzfassung_final.pdf
- Dohmen, D. (2022a). *Konsequenzen aus Corona – Wie können Bildungschancen in Nordrhein-Westfalen verbessert werden?* Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/nrw/18842.pdf>
- Dohmen, D. (2022b, 12. April). *Digitalpakt – quo vadis? Langfassung des Beitrags auf Bildung.Table*. <https://www.fibs.eu/aktuelles/meldung/news/detail/News/digitalpakt-quo-vadis/>
- Dohmen, D. (2022c, 13. April). *Der Digitalpakt hatte nie eine Chance*. <https://table.media/bildung/blogpost/der-digitalpakt-hatte-nie-eine-chance/>
- Dohmen, D. & Cleuvers, B. A. (Hrsg.). (2003). *Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie: Bd. 1. Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung – Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule: Dokumentation der FiBS-Konferenz 2001*.
- Dohmen, D. & Fuchs, K. (2006). *Wettbewerbliche Finanzierung von Schulen: Studie für das Liberale Institut der Friedrich Naumann-Stiftung für die Freiheit*. Friedrich-Naumann-Stiftung.
- Dohmen, D. & Henke, J. (2011). *Fiskalische Rendite präventiver Bildungsreformen* (FiBS-Forum Nr. 49). FiBS Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/50544/1/66891954X.pdf>
- Dohmen, D. & Hurrelmann, K. (Hrsg.). (2021). *Generation Corona? Wie Jugendliche durch die Pandemie benachteiligt werden*. Beltz Juventa.
- Dohmen, D., Karmann, E. & Bayreuther, T. (2021). *Entwicklung frühkindlicher Bildungsbedarfe in Berlin: Vom Platzmangel zu Bildungschancen: Projekt in Kooperation mit: Kita-Stimme.berlin*. RiLLL Research Institute for Lifelong Learning. https://www.fibs.eu/fileadmin/user_upload/Literatur/Lectures/FiBS_Kita-Stimme_Kita-Entwicklung_Berlin_211027_final.pdf
- Dohmen, D., Sandau, M. & Bayreuther, T. (2023). *Monitor Ausbildungschancen: Gesamtbericht Deutschland*. Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Gesamtbericht_Monitor_Ausbildungschancen2023_D.pdf
- El-Mafaalani, A. (2021). *Mythos Bildung: Die ungerechte Gesellschaft, ihr Bildungssystem und seine Zukunft*. Kiepenheuer & Witsch.
- Europarat. (2018). *Kompetenzen für eine Demokratische Kultur: Gleichberechtigtes Zusammenleben in kulturell unterschiedlichen demokratischen Gesellschaften*. <https://rm.coe.int/prems-000818-deu-2508-competences-for-democratic-culture-8556-couv-tex/168078e34e>

- Fichtner, S., Bacia, E., Sandau, M., Hurrelmann, K. & Dohmen, D. (2023). *Schule stärken – Digitalisierung gestalten: Cornelsen Schulleistungsstudie 2023*. FiBS Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie.
- Fichtner, S., Bittner, M., Bayreuther, T., Kühn, V., Hurrelmann, K. & Dohmen, D. (2022). „Schule zukunftsfähig machen“ - *Cornelsen Schulleistungsstudie 2022: Gesamtstudie*. FiBS Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie.
https://www.fibs.eu/fileadmin/user_upload/Studie_Cornelsen_web.pdf
- Hattie, J. A. (2009). *Visible Learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. Routledge.
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.). (2006). *Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland: Eine bildungsökonomische Reformagenda*. Deutscher Instituts-Verlag.
https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/IW-Studien/PDF/Studien_Bildungsfinanzierung.pdf
- Jaich, R. (2016). *Bildungsfinanzierung der öffentlichen Hand – Stand und Herausforderungen: Schlussbericht*. Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft.
https://www.gew.de/fileadmin/media/publikationen/hv/Themen/Bildungsfinanzierung/Bildungsfinanzierung_der_oeffentlichen_Hand_-_Stand_und_Herausforderungen__Februar_2016_.pdf
- Klemm, K. (2016). *Finanzierung und Ausstattung der deutschen Grundschulen. Gutachten im Auftrag des Grundschulverbandes e. V.* <https://doi.org/10.25656/01:17719>
- KMK. (o.J.). *Bildungsstandards der Kultusministerkonferenz*.
<https://www.kmk.org/themen/qualitaetssicherung-in-schulen/bildungsstandards.html>
- KMK. (2022). *Bildungsstandards für das Fach Deutsch Erster Schulabschluss (ESA) und Mittlerer Schulabschluss (MSA)*.
https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2022/2022_06_23-Bista-ESA-MSA-Deutsch.pdf
- Maaz, K. & Becker-Mrotzek, M. (Hrsg.). (2021). *Schule weiter denken: Was wir aus der Pandemie lernen*. Dudenverlag.
- Makles, A. & Schwarz, A. (2011). Aspekte der Berechnung der Kosten je Schüler und Schulform am Beispiel von Nordrhein-Westfalen. *Die deutsche Schule*, 103(2), 108–124.
<https://doi.org/10.25656/01:25689>
- OECD. (2001). *Lernen für das Leben: Erste Ergebnisse der Internationalen Schulleistungsstudie 2000*.
<https://doi.org/10.1787/19963793>
- OECD. (2013). *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do (Volume I): Student Performance in Mathematics, Reading and Science*. <https://doi.org/10.1787/9789264201118-en>
- OECD. (2019). *OECD Lernkompass 2030: OECD-Projekt Future of Education and Skills 2030 Rahmenkonzept des Lernens*. https://www.oecd.org/education/2030-project/contact/OECD_Lernkompass_2030.pdf
- OECD. (2023). *Pisa 2022 Ergebnisse (Band 1): Lernstände und Bildungsgerechtigkeit*. https://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2022-ergebnisse-band-1_b359f9ab-de
- Raffer, C. & Scheller, H. (2022). *KfW-Kommunalpanel 2022* (KfW Research).
<https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2022.pdf>
- Stanat, P., Pant, H. A., Böhme, K. & Richter, D. (Hrsg.). (2012). *Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern am Ende der vierten Jahrgangsstufe in den Fächern Deutsch und Mathematik: Ergebnisse des IQB-Ländervergleichs 2011*. Waxmann.

- Stanat, P., Schipolowski, S., Mahler, N., Weirich, S. & Henschel, S. (Hrsg.). (2019). *IQB-Bildungstrend 2018: Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen am Ende der Sekundarstufe I im zweiten Ländervergleich*. Waxmann.
- Stanat, P., Schipolowski, S., Schneider, R., Sachse, K. A., Weirich, S. & Henschel, S. (Hrsg.). (2022). *IQB-Bildungstrend 2021: Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich*. Waxmann.
- Ständige Wissenschaftliche Kommission der Kultusministerkonferenz. (2022). *Basale Kompetenzen vermitteln – Bildungschancen sichern. Perspektiven für die Grundschule: Gutachten der Ständigen Wissenschaftlichen Kommission der Kultusministerkonferenz (SWK)*.
<https://doi.org/10.25656/01:25542>
- Statista. (2022). *Bereinigte Ausgaben der Haushalte der Gemeinden/ Gemeindeverbände in Deutschland¹ nach ausgewählten Eckwerten in den Jahren 2020 und 2021 sowie Prognose bis 2025*.
<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/164698/umfrage/ausgaben-der-kommunen-im-1-halbjahr-2010-und-2009/>
- Statistisches Bundesamt. (2021). *Bildungsausgaben: Ausgaben je Schülerin und Schüler 2019*.
https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsfinanzen-Ausbildungsfoerderung/Publikationen/Downloads-Bildungsfinanzen/ausgaben-schueler-5217109197004.pdf?__blob=publicationFile
- Statistisches Bundesamt. (2022). *Bildungsfinanzbericht 2022: Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsfinanzen-Ausbildungsfoerderung/Publikationen/Downloads-Bildungsfinanzen/bildungsfinanzbericht-1023206227004.pdf?__blob=publicationFile
- Talin, B. (2022, 16. September). *23 Fähigkeiten der Zukunft – Wichtige Skills für die Jobs des 21. Jahrhunderts: Was sind die wichtigsten beruflichen Fähigkeiten der Zukunft und was sollte man lernen?* <https://morethandigital.info/23-faehigkeiten-der-zukunft-wichtige-skills-fuer-die-jobs-des-21-jahrhunderts/>
- Thiel, F., Schewe, C. M., Muslic, B., Lankes, E.-M., Maritz, N. & Riecke-Baulecke, T. (Hrsg.). (2022). *Personalentwicklung in Schulen als Führungsaufgabe: Eine Bestandsaufnahme in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland*. Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-36925-5>
- Voss, T., Kunter, M., Seiz, J., Hoehner, V. & Baumert, J. (2014). Die Bedeutung des pädagogisch-psychologischen Wissens von angehenden Lehrkräften für die Unterrichtsqualität. *Zeitschrift für Pädagogik*, 60(2), 184–201. <https://doi.org/10.25656/01:14653>
- Wieland, J. (2011). Bildungsföderalismus. In Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), *Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung*. <https://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/08470.pdf>
- World Economic Forum. (2018, 3. September). *The 7 forces that will change the way you work*.
<https://www.weforum.org/agenda/2018/09/here-are-seven-ways-your-job-will-change-in-the-future/>
- Wößmann, L. (2007). *Fundamental Determinants of School Efficiency and Equity: German States as a Microcosm for OECD Countries* (CESifo Working Paper Nr. 1981).
https://www.cesifo.org/DocDL/cesifo1_wp1981.pdf
- Wößmann, L., Lüdemann, E., Schütz, G. & West, M. R. (2007). *School Accountability, Autonomy, Choice, and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003* (OECD Education Working Papers Nr. 13). <https://doi.org/10.1787/246402531617>

ENHANCING LIFELONG LEARNING FOR ALL

Research Institute · Consulting · Think Tank
Germany · Europe · Worldwide

www.fibs.eu

FIBS, Michaelkirchstr. 17/18, D-10179 Berlin, Germany
Tel: +49 (0)30 8471 223-0 · Fax: +49 (0)30 8471 223-29