

Besetzung von Schulleiterstellen

Das Verfahren ist neu zu regeln

Im Bereich der Schulleitungen sehen sich die Städte vor Ort bereits seit längerem mit zwei Problemen konfrontiert: Das seit 2006 geltende Verfahren zur Wahl der Schulleitungen erweist sich als rechtlich nicht haltbar. Und in vielen Städten werden aufgrund von Bewerbermangel Schulleitungsstellen nicht besetzt. Dies gilt insbesondere für Grund- und Hauptschulen.

Prof. Dr. Angela Faber

Städtetag NRW, Köln

Bereits jetzt sollen ca. 350 Schulleiterstellen in Nordrhein-Westfalen nicht besetzt sein. Zudem sollen in den kommenden Jahren (bis 2017) ca. zwei Drittel der Grundschulleiter und mehr als jeder zweite Schulleiter der Gymnasien, Gesamtschulen und Hauptschulen pensioniert werden.

Zur Kritik der Regelung des § 61 Schulgesetz

Durch die derzeitige Regelung des § 61 Schulgesetz NRW (SchulG), die durch das Zweite Schulrechtsänderungsgesetz (2006) eingeführt worden ist, wurde das kommunale Vorschlagsrecht gestrichen und die Wahl der Schulleitung durch die Schulkonferenz statuiert. Dagegen hatten die kommunalen Spitzenverbände seinerzeit erhebliche Kritik geäußert. Diese Kritik hat sich rückblickend als richtig und weitsichtig erwiesen. Sie soll daher an dieser Stelle partiell wiederholt werden:

Nicht sachgerecht

Die vorgesehene Änderung sei im Hinblick auf die Qualitätsanforderungen an die Schulleitung und die Bewerbersituation bei Schulleitungsstellen nicht sachgerecht.

Nicht mehr Bewerber

Mit Blick auf die Notwendigkeit einer führungsstarken Schulleitung, aber auch vor dem Hintergrund der Tatsache, dass vielfach ein Bewerbermangel für Schulleitungspositionen bestehe, erscheine diese Maßnahme nicht geeignet, die Qualität von Schulleitung zu steigern und die Bewerberzahlen bedarfsgerecht zu erhöhen.

Aufstiegsmöglichkeiten blockiert

Auch die Beschränkung von Inhouse-Besetzungen auf den Ausnahmefall sei in dieser pauschalen Form nicht nachzuvollziehen.

Sie schließe engagierte und unter Umständen langjährig bewährte Lehrerinnen und Lehrer an einer Schule pauschal vom Leitungsamt aus. Das Blockieren von Aufstiegsmöglichkeiten an einer Schule für Leistungsträger sei nicht dazu geeignet, Motivation und Engagement zu fördern.

Wenn Cliquenwirtschaft vermieden werden soll oder ein häufigerer Wechsel der Schule als Voraussetzung für die Übernahme von Führungsaufgaben gewünscht wird, gebe es andere Möglichkeiten, dies sicherzustellen.

Verfassungsrechtlich problematisch

Im Übrigen sei die Regelung verfassungsrechtlich vor dem Hintergrund der nach der Verfassung bzw. dem Beamtenrecht maßgeblichen Kriterien Eignung, Befähigung und fachliche Leistung problematisch.

Ein Ausschluss der diese Kriterien erfüllender Bewerber allein aus dem Grund einer bestehenden Tätigkeit an der Schule, an der die Schulleitungsposition zu besetzen ist, dürfe mit den Zugangskriterien für öffentliche Ämter kaum vereinbar sein.

Der Wegfall des Vorschlagsrechtes würde die bisherige, rechtlich zwischen Land und Kommunen sorgfältig austarierte Balance bei der Besetzung und der Aufgabenbestimmung der Schulleitung in eine Schiefelage bringen.

Kommunale Einflussmöglichkeiten unverzichtbar

Ein entsprechender kommunaler Einfluss auf die Besetzung von Schullei-

tungspositionen, wie er bisher in § 61 SchulG geregelt ist, erscheine nicht nur gerechtfertigt. Angesichts der aufgezeigten Bedeutung der Schulleitung sei keine Schwächung, sondern vielmehr eine Stärkung der kommunalen Einflussmöglichkeiten bei der Besetzung von Stellen im Schulleitungsbereich, d.h. Schulleiterinnen und -leiter sowie Stellvertreterinnen und Stellvertreter, unverzichtbar.

Zur Bewertung des § 61 SchulG durch die Rechtsprechung

In den zurückliegenden Monaten hat die Rechtsprechung auf verschiedenen Ebenen wesentliche Regelungen des geltenden § 61 SchulG und des § 25 b Landesbeamtengesetz NRW (LBG) für verfassungswidrig bzw. verfassungsrechtlich problematisch erklärt:

- Das Bundesverfassungsgericht hat im vergangenen Jahr die in § 25 b LBG geregelte Vergabe von Ämtern mit leitender Funktion im Beamtenverhältnis auf Zeit als den Kernbereich des nach Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz zu beachtenden Lebenszeitprinzips verletzend für verfassungswidrig und nichtig befunden (BVerfG vom 28. 05. 2008 – SPE 728 Nr. 47).
- Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) hat mit mehreren Beschlüssen im Eilverfahren die Verweigerung der Zustimmung des Schulträgers zur Besetzung einer Schulleiterstelle mit den Antragsstellern für unbeachtlich erklärt, da in den zugrundeliegenden Fällen gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Bestenauslese verstoßen worden sei. Da es sich bei Schulleitern um Landesbeamte handle, sei für die Wahrung dieses Grundsatzes die Bezirksregierung verantwortlich. Wenn diese aufgrund der dienstlichen Beurteilungen zu Recht einen Qualifikationsvorsprung der Antragssteller zugrunde lege, könne sie eine abweichende Einschätzung der Eignung nicht aus dem Schulträgervotum ergeben. Vgl. OVG NRW vom 7. August 2008 – SPE 728 Nr. 49.
- Schließlich hat das OVG NRW mit Beschluss vom 7. Mai 2008 (SPE 728 Nr. 48) im Eilverfahren zum Verbot der sog. Hausberufung (Verwendungsbreite) befunden, dass § 61 Abs. 1

Satz 3 SchulG sachwidrig sei und eine Bewerbung nicht unter Berufung darauf, dass es sich um eine hausinternen Bewerber handele, unberücksichtigt bleiben dürfe.

Weitere Konsequenzen ziehen

Als Konsequenz aus dieser Rechtsprechung hat der Vorstand des Städtetages NRW am 24. September 2008 das Land aufgefordert, bei der notwendigen Neuregelung der Besetzung von Schulleitungsstellen (§ 61 SchulG) den Kommunen als Schulträger weitgehende Beteiligungsrechte im Vorfeld der Stellenbesetzung einzuräumen und die kommunalen Spitzenverbände bei der Neuregelung angemessen zu beteiligen.

Vor Kurzem ist das Amt des Schulleiters in den Katalog der Führungämter auf Probe des § 25 a LBG aufgenommen worden. Das am 1. April 2009 beschlossene Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften enthält in Art. 15 eine Korrektur des § 61 SchulG entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. § 61 Abs. 7 SchulG, welcher die Wiederwahl der Schulleitung unter Bezugnahme auf den früheren § 25 b LBG regelte, wurde aufgehoben. Diese Novellierung des § 61 SchulG wurde – trotz entsprechender Anregung durch den Städtetag NRW – nicht zum Anlass genommen, die Vorschrift auch in anderen kritischen Punkten zu ändern.

Mittlerweile wurde den kommunalen Spitzenverbänden (KSV) vom Schulministerium eine schriftliche Information über Absprachen des Ministeriums mit den Bezirksregierungen über eine einheitliche »Handhabung der Gesetzesbestimmungen« zur Besetzung von Schulleitungsstellen mit Schreiben vom 20. Mai 2009 übermittelt.

Neues Verfahren für künftige Schulleiterinnen und Schulleiter

Das neue Verfahren zur Qualifizierung und Eignungsfeststellung von Schulleiterinnen und Schulleiterin wurde seitens des Landes im Erlasswege durch RdErl. vom 25. November 2008 (ABl. NRW. S. 625) geregelt.

Im Verfahren der Qualifikationserweiterung künftiger Schulleiterinnen und Schulleiter wird Gewicht auch auf die Schulung in Organisation und Verwaltung gelegt (Gestaltung und Qualitätsentwicklung, Personalmanagement, schulinterne

Kommunikation und Kooperation, schulexterne Kommunikation und Kooperation, Recht und Verwaltung). Für die zweiseitigen Eignungsfeststellungsverfahren haben die kommunalen Spitzenverbände Vertreterinnen und Vertreter der Schulträgerseite benannt, die an den Beobachtungsteams teilnehmen. Diese von den kommunalen Spitzenverbänden benannten Vertreter wurden durch das Schulmanagement NRW für ihre Beobachtungsaufgabe geschult. Sie werden nunmehr, nachdem sie bereits an Pre-Tests teilgenommen haben, für die Eignungsfeststellungsverfahren eingesetzt.

Diese neue Verfahren der Qualifikationserweiterung und der Eignungsfeststellung unter Beteiligung von Vertretern der Schulträger sind aus Sicht des Städtetages zu begrüßen, da es künftige Schulleitungen für Fragen der wichtigen und für den Erfolg von Schule unerlässlichen Zusammenarbeit mit den Schulträgern qualifiziert und sensibilisiert.

Gesetzliche Neuregelung ist erforderlich

Die Schulleiterbestellung muss unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Vorgaben gesetzlich neu geregelt werden. Eine lediglich der Rechtsprechung angepasste andere »Handhabung« des § 61 SchulG vermag rechtstaatlichen Anforderungen nicht zu entsprechen. Die jetzige Regelung erweckt bei den Beteiligten Erwartungen der Mitwirkung, die dann letztendlich von der Schulaufsicht unter Berufung auf das Prinzip der Bestenauslese häufig enttäuscht werden (müssen).

Verwiesen sei an dieser Stelle nur auf die in der Vergangenheit auch durch die Medien gegangenen Fälle, in denen die Schulaufsicht gegen das klare Votum der Schulkonferenzen oder gegen das Veto des Schulträgers Schulleitungen eingesetzt hat.

Eine derartige Praxis gefährdet – selbst wenn sie verfassungsrechtlich geboten sein sollte – bei unveränderter Fassung des § 61 SchulG den Schulfrieden.

Auch dürften auf diese Art und Weise »intronisierte« Schulleitungen auf besondere Startschwierigkeiten stoßen. Aus diesen Gründen ist eine klare Neuregelung des Verfahrens der Schulleiterbestellung, die verfassungsrechtlichen Vor-

gaben entspricht, unerlässlich und ein Gebot des Rechtsstaats.

Schulleitung und Schulträger

Ein wichtiges Ziel der Neuregelung sollte neben der Gewinnung von besonders qualifizierten Personen die Einbindung des kommunalen Schulträgers sein. Dafür besteht folgender Grund:

Der Schulleiter oder die Schulleiterin ist über die pädagogischen Aufgaben hinaus Sachwalter kommunalen Vermögens und zur vertrauensvollen Zusammenarbeit mit dem Schulträger verpflichtet. Vor dem Hintergrund zunehmender Selbständigkeit und Eigenverantwortung der Schulen und der zusätzlichen Verantwortung – z.B. im Rahmen der Budgetierung oder als Vorgesetzter des kommunalen Personals – gewinnt die Schulleitung als Kooperationspartner für den Schulträger zunehmende Bedeutung.

Diese dürfte angesichts der Dienstvorsetztenfunktion und der schulpolitischen Initiativen auf der örtlichen Ebene – wie z.B. dem Ausbau von offenen Ganztagsgrundschulen, gebundenen Ganztagschulen oder Übermittagbetreuungen – künftig noch zunehmen. Auch erfordert der Ausbau der kommunalen Bildungslandschaften und regionaler Bildungsnetzwerke ein enges Zusammenwirken von Schulträger und Schulleitung.

Aus diesen Gründen ist die Einbindung des Schulträgers bei der Schulleiterbestellung unerlässlich.

Schulträger im Verfahren einbinden

Ein möglicher Weg, die Einbindung des Schulträgers bei der Schulleiterbestellung zu gewährleisten, wäre, in einer gesetzlichen Neuregelung das »Einvernehmen« zwischen Schulaufsicht und Schulträger sowie eine Beteiligung der jeweiligen Schule zu statuieren. Eine entsprechende Regelung könnte in Anlehnung an das Verfahren des Schulleiterwahlausschusses in Schleswig-Holstein (§ 37 ff SchulG SH) getroffen werden.

Außerdem sollte in einer gesetzlichen Neuregelung bestimmt werden, dass dem Schulträger seitens der Schulaufsicht eine Zusammenfassung der Bewerbungsunterlagen, aus denen sich die Adressen der Bewerberinnen und Bewerber ergeben, zur Verfügung gestellt wird.

Bereits in der Ausschreibung der Schulleitungsstelle sollte die Ankündigung aufgenommen werden, dass die Bewerberunterlagen an den Schulträger weitergegeben werden und dass das Einverständnis der Bewerber hierzu vorausgesetzt werde, sofern diese nicht ausdrücklich widersprechen.

Der Schulträger hat dann die Möglichkeit, die Bewerberinnen und Bewerber in seinen zuständigen Ausschuss einzuladen, wobei die Einladungen allerdings nicht verpflichtenden Charakter haben.

Wir verweisen auf eine ähnliche Regelung im rheinland-pfälzischen Schulgesetz (§ 26). Eine derartige Regelung ist im Zusammenhang mit der vom Schulministerium ehemals geplanten Verwaltungsvorschrift zu § 61 SchulG von den KSV wiederholt vorgetragen worden.

Attraktivität der Leitungsämter steigern

Neben der gesetzlichen Neuregelung der Schulleiterbestellung muss das Amt der

Schulleitung attraktiver durch das Land gestaltet werden.

Diese Attraktivitätssteigerung muss sich zum einen in einer Erhöhung der Besoldung (deutlicherer Besoldungsprung gegenüber Lehrern ohne Leitungsfunktion) niederschlagen. Das derzeit geltende Besoldungssystem sieht für die Grundschulleitung einer Grundschule bis 80 Schüler A 12Z, bis 180 Schüler A 13, bis 360 A 13Z und bis 540 A 14, für eine Hauptschulleitung unter 360 Schüler A 14Z, über 360 A 15 vor.

Zum anderen ist eine Erhöhung der Anrechnungsstunden für die Leitungszeit und die Bewältigung der in den letzten Jahren übertragenen zusätzlichen Leitungsaufgaben (z.B. Dienstvorgesetzteigenschaften, eigenverantwortliche Schule) geboten. Mit Blick auf die finanziellen Auswirkungen könnten diese Maßnahmen schrittweise umgesetzt werden. Ferner sind Schulleitungen zur administrativen Entlastung ohne Anrechnung auf Lehrerstellen Schulverwaltungsassistenzen zuzuordnen. Für diese Regelungen ist das Land zuständig.

Fazit

Die Schulen in Nordrhein-Westfalen brauchen gut gerüstete Schulleitungen, die die Schulen auf ihrem Weg zu einer Qualitätsverbesserung, zur ganzjährigen Beschulung und Betreuung und zur Partnerschaft in den kommunalen Bildungslandschaften sicher begleiten. Eine Schule ohne Schulleitung wird diese Aufgaben nicht bewältigen können. Um auch in Zukunft genügend Schulleiterinnen und Schulleiter rekrutieren zu können, muss das Land das Amt der Schulleitung attraktiver gestalten.

Außerdem ist die rechtliche Grundlage der Schulleiterbestellung entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben unter hinreichender Einbindung der kommunalen Schulträger klar zu gestalten. Es besteht eine gesetzgeberische Handlungspflicht des Landes. Im Rahmen des Beteiligungsverfahrens bietet der Städtetag Nordrhein-Westfalen seine Unterstützung an.

Anmerkung:

Entsprechend der Stellungnahme des Städtetages NRW in der Anhörung am 10.06.2009 im Landtag Nordrhein-Westfalen.