

Angela Faber

Die gegenwärtige und künftige Rolle der kommunalen Schulträger – Ein Bericht aus der Praxis

1 Fortentwicklung der Rolle der kommunalen Schulträger

Die Rolle der Kommunen als Schulträger kann zwar an eine historisch gewachsene Aufgabenzuweisung anknüpfen. Sie befindet sich aber in einem Prozess der Veränderung. Dieser soll im nachfolgenden Bericht aus der Praxis heraus grob skizziert werden.

Die Kommunen nehmen ihre Rolle als Schulträger in einem rechtlichen Koordinatensystem wahr, das auf bundesverfassungsrechtlicher Ebene auf der einen Seite durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG, auf der anderen Seite durch die in Art. 7 Abs. 1 GG in einem umfassenden Sinne geregelte staatliche Schulaufsicht geprägt ist. Bereits an dieser Stelle soll auf eine moderne funktionale, also aufgabenbezogene Deutung des verfassungsrechtlichen Begriffs der Schule durch *Brosius-Gersdorf* hingewiesen werden, der dem gesellschaftlichen Wandel in Deutschland besser gerecht wird und eine Anpassung der schulischen Strukturen an die geänderten gesellschaftlichen Verhältnisse eher als der historisch gewachsene organisatorisch-formale Schulbegriff ermöglicht.¹ Nach diesem funktionalen Schulbegriff ist unter Schule jede Form der Vermittlung von Bildung und bildungsbezogener Erziehung zu verstehen, die geeignet und erforderlich ist, um Kinder zu selbstbestimmten und verantwortungsbewussten, in die soziale Gemeinschaft integrierten Bürgern zu entwickeln und ihre Teilhabe an Ausbildung, Studium und Beruf sicherzustellen.² Weitere rechtliche Koordinaten finden sich in den Landesverfassungen sowie in den einfachschulgesetzlichen Regelungen und Verordnungen. Zunehmend gewinnen aber neben den engeren schulrechtlichen Normen auch andere Gebiete des besonderen Verwaltungsrechts (z. B. das Raumplanungsrecht, das Sozial- und Jugendhilferecht, das Informationsrecht etc.) Bedeutung für die Schulträgerrolle der Kommunen.

Obwohl man sich schon lange Zeit vom Schulverhältnis als „besonderem Gewaltverhältnis“ verabschiedet hat und somit der Parlamentsvorbehalt auch im Schulwesen eine große Rolle spielt, handelt es sich beim Schulwesen immer noch um einen stark administrativ geregelten Bereich.³ Bei den für eine Relativierung des Parlamentsvorbehalts im Schulwesen angeführten Gründen ist ein genauer Blick erforderlich. So dürfte wohl allein der Grund des notwendigen Erhalts substantieller pädagogischer Freiheit als in diesem Sinne belastbar angeführt werden können.⁴

Neben einer historisch zu erklärenden Zurückhaltung der rechtlichen Determinierung des Schulwesens dürften auch andere Entwicklungen dem Erlass parlamentarischer Regelungen im Schulwesen entgegenwirken. Hier sei insbesondere die Situation der öffentlichen Haushalte speziell der

1 *Brosius-Gersdorf, F.*, Privatschulen zwischen Autonomie und staatlicher Aufsicht, *Die Verwaltung* 2012, S. 389–428 (409).

2 *Brosius-Gersdorf, F.* (Anm. 1), S. 405.

3 Vgl.: *Cremer, W.*, Das Schulverhältnis zwischen exekutiver Verantwortung, gesetzlicher Determinierung und gerichtlicher Kontrolle, *Die Verwaltung* 2012, S. 359–388, (368 ff.).

4 *Cremer, W.* (Anm. 3), S. 368 ff.

Länderhaushalte erwähnt und die ihre Wirkung entfaltende verfassungsrechtliche Schuldenbremse. Da rechtliche Regelungen im Schulwesen, die auch Auswirkungen auf die kommunalen Schulträger haben, häufig Konnexitätsrelevanz besitzen, scheuen sich die Länder zunehmend entsprechende Regelungen zu erlassen. Stattdessen räumen sie den kommunalen Schulträgern größere Freiheitsspielräume jenseits von konnexitätsbedingten Finanzierungsverpflichtungen ein. Außerdem können sich die Länder bei brisanten politischen Entscheidungen im Schulwesen durch ein Überantworten dieser Entscheidungen auf die örtliche kommunale Ebene im politischen Prozess der Auseinandersetzungen entlasten. Diese „Verschiebung“ der Gestaltung auf die örtliche Ebene erlaubt es einerseits, auf die konkreten Verhältnisse und Bedürfnisse vor Ort einzugehen. Andererseits kann dieses zur zunehmenden Austragung grundsätzlicher Meinungsverschiedenheiten im Schulbereich auf der kommunalen Ebene unter Mobilisierung der Einwohner und Bürger führen bis hin zur Einholung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden.

Ein prominentes Beispiel für die Einräumung größerer Handlungs- und Aktionsrahmen für die kommunalen Schulträger stellt der im Jahr 2011 im Land Nordrhein-Westfalen zwischen den großen Parteien abgeschlossene Schulkonsens dar. Als Folge dieses Schulkonsenses können die Kommunen vor Ort über die wichtigen Fragen der Schulorganisation selbst entscheiden. Vorausgegangen war in Nordrhein-Westfalen wie auch in anderen Bundesländern eine Entwicklung im Schulbereich, die die Kommunen dazu veranlasste, aus ganz pragmatischen Gründen vor Ort die Schulentwicklung im Sinne eines längeren gemeinsamen Lernens und einer Hinwendung zu einem zweigliedrigen Schulsystem im Sekundarbereich zu steuern. Die Gründe lagen und liegen in der demografischen Entwicklung (Schülerrückgang), dem veränderten Schulwahlverhalten der Eltern, dem Anliegen, die durch internationale Bildungsstudien aufgedeckte hohe Selektivität des Deutschen Schulsystems zu überwinden sowie dem Bemühen, die auch im Schulbereich wohl nicht mehr steigenden Ressourcen (es geht allenfalls darum, „demografische Renditen“ im Schulsektor zu behalten und für neue Aufgaben wie z. B. die Inklusion oder den Ganztag fruchtbar zu machen) effizient einzusetzen.

Ein weiteres Beispiel für die Entbindung der kommunalen Schulträger von engeren staatlichen Vorgaben ist die Tatsache, dass in den meisten Bundesländern die ehemals staatlichen Vorgaben zu der räumlichen Gestaltung von Schulen aufgehoben worden sind. Die kommunalen Schulträger sollen also vor Ort entscheiden wie sie ihre Schulen baulich und räumlich gestalten sollen.⁵

Die skizzierte Einräumung größerer Handlungsspielräume für die kommunalen Schulträger trifft auf diese in einer Zeit, in welcher sich bei den Kommunen die Erkenntnis durchsetzt, dass gelingende Bildungsprozesse im eigenen Interesse der Kommunen liegen. Zwar weisen ökonomische Untersuchungen darauf hin, dass die Sozialversicherungsträger und der Bund mit Abstand die größten Nutznießer aller Bildungsinvestitionen sind und dass die Kostenträger und Nutznießer der Erträge im Bildungsbereich stark auseinanderfallen.⁶ Gleichwohl haben die Städte und Gemeinden die Etablierung einer funktionierenden Bildungslandschaft als wichtigen Standortfaktor identifiziert.

5 In diesem Bereich besteht ein erhebliches Orientierungs- und Beratungsbedürfnis der Kommunen. Insofern springt die Zivilgesellschaft bisweilen ein. So haben z. B. die *Montag-Stiftungen, Urbane Räume, Jugend und Gesellschaft* vor kurzem entsprechende Leitlinien für leistungsfähige Schulbauten in Deutschland herausgegeben. Kostenloser download möglich unter: <http://www.paedagogische-architektur.de/aktuelles/newsdetails1/article/leitlinien-fuer-leistungsfahige-schulbauten-1.html>.

6 *Wieland, J./Dohmen, D.*, Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2011, S. 75 ff.

2 Historischer Ausgangspunkt: Die Fokussierung auf die „äußeren“ Schulangelegenheiten

Es ist vielfach dargelegt worden, dass die geschichtlichen Entwicklungslinien der heutigen öffentlichen Schule auf das allgemeine preußische Landrecht von 1794, auf die preußische Städteordnung von 1808, auf die – wenn auch niemals praktische Wirksamkeit entfaltete – Paulskirchenverfassung und die Weimarer Reichsverfassung von 1919 zurückgehen.⁷ Nach Art. 144 Satz 1 der Weimarer Reichsverfassung stand das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates. Die dort vorgesehene Rollenverteilung zwischen Staat und Kommune wird durch ein bekanntes und häufig bemühtes Zitat von *Anschutz* deutlich: „Die Gemeinde baut ... das Haus, Herr im Hause aber ist der Staat.“⁸ Dem lag ein weites Verständnis von Aufsicht im Sinne des Art. 144 Satz 1 WRV zugrunde. Die Lehrer an den öffentlichen Schulen waren Staatsbeamte (Art. 143 Abs. 3 WRV). Diese Annahme und Festlegung prägen das Schulwesen bis in die Gegenwart hinein.⁹ Holzschnittartig werden bis heute die inneren von den äußeren Schulangelegenheiten getrennt und an die Charakterisierung als „innere“ oder „äußere“ Schulangelegenheit, Zuständigkeiten und Finanzierungsverantwortlichkeiten geknüpft.

3 Bildungspolitische Erklärungen des Deutschen Städtetages

In den zurückliegenden 20 Jahren haben viele Kommunen ein neues Selbstverständnis ihrer Rolle als wesentliche Bildungsakteure entwickelt. Dieses neue Selbstverständnis hat sich u. a. auch in verschiedenen bundesweiten bildungspolitischen Erklärungen des Deutschen Städtetages kristallisiert. Zwar handelt es sich bei diesen bildungspolitischen Erklärungen um reine Meinungsäußerungen eines wichtigen kommunalen Spitzenverbandes, die neben ihrer verbandspolitischen Bedeutung weder nach innen gegenüber der Mitgliedschaft, noch nach außen eine rechtliche Bindungskraft entwickeln können. Gleichwohl liegt in diesen Erklärungen ein erhebliches Potential, allfällige Veränderungen im Schulwesen herbeizuführen, die möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt – so in der Vergangenheit oft geschehen – auch durch den parlamentarischen Gesetzgeber nachvollzogen werden.

3.1 Der Frankfurter Schulkongress des Deutschen Städtetages

Im Jahr 2002 hat der Schulausschuss des Deutschen Städtetages ein Positionspapier unter dem Titel: Schule als kommunale Gestaltungsaufgabe vorgelegt.¹⁰

Vorausgegangen war im Jahr 1995 der Kongress „Schule in der Stadt“, den der Deutsche Städtetag in Frankfurt am Main durchgeführt hat. Auf diesem Kongress wurde seinerzeit erstmalig der Begriff „erweiterte Schulträgerschaft“ in die Diskussion eingeführt. Letztendlich geht es bei der „erweiterten Schulträgerschaft“ darum, den Kommunen über ihre bisher vorrangige Sachauf-

7 *Ennuschat, J.*, Organisation der öffentlichen Schule, Die Verwaltung 2012, S. 331–358 (332 ff.); *Zymek, B.*, Schulrecht und Schulentwicklung, RdJB 2013, S. 484–504.

8 *Anschutz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 14. Auflage 1933, Art. 143 Anmerkung 2, zitiert nach: *Ennuschat, J.* (Anm. 7) S. 332 ff.

9 Vgl. bei *Ennuschat, J.* (Anm. 7) S. 334.

10 *Deutscher Städtetag*, Positionspapier des Schulausschusses, Köln 2002.

wandsträgerschaft hinaus wichtige kommunale Gestaltungs- und Entscheidungsrechte im Regelungsbereich der Länder einzuräumen.¹¹

3.2 Die „Aachener Erklärung“

Die „Aachener Erklärung“ des Deutschen Städtetages geht auf den Kongress „Bildung in der Stadt“ zurück, der vom Deutschen Städtetag im Jahr 2007 in Aachen veranstaltet wurde. Auch im Rahmen der „Aachener Erklärung“ wird auf die „erweiterte Schulträgerschaft“ der Kommunen insoweit hingewiesen, dass die Länder aufgefordert werden, kommunale Steuerungsmöglichkeiten insbesondere im Schulbereich zu erweitern und die Zuständigkeiten im Bereich der inneren und äußeren Schulangelegenheiten zu Gunsten der Kommunen neu zu ordnen. Daneben konzentriert sich die „Aachener Erklärung“ aber auf die kommunale Bildungslandschaft als Leitbild des Engagements der Städte im Sinne eines vernetzten Systems von Erziehung, Bildung und Betreuung. Länder und Kommunen werden gleichermaßen aufgerufen, ihr Engagement in der Bildung im Rahmen staatlich-kommunaler Verantwortungsgemeinschaft gemeinsam mit den zuständigen Akteuren zukunftsorientiert weiterzuentwickeln. Als Hauptmerkmale der kommunalen Bildungslandschaft werden in der Aachener Erklärung genannt:

- Individuelle Potentiale des Individuums und deren Förderung in der Lebensperspektive sind Ausgangspunkt für die Organisation von Bildungs- und Lernprozessen. Kein Kind, kein Jugendlicher darf verloren gehen.
- Die für Bildung zuständigen Akteure arbeiten auf der Basis verbindlicher Strukturen zusammen: Familie, Kinder- und Jugendhilfe, Schule, Kultur, Sport, Wirtschaft etc.
- Eltern bzw. Familien werden als zentrale Bildungspartner einbezogen.
- Übergänge werden nach dem Prinzip „Anschlüsse statt Ausschlüsse“ ermöglicht und gestaltet.
- Die kulturelle Bildung wird als wichtiger Teil ganzheitlicher Bildung einbezogen.

Den Städten soll in der kommunalen Bildungslandschaft eine zentrale Rolle bei der Steuerung und Moderation der Zusammenarbeit zukommen. Als Grundlage für regionale Steuerung und Qualitätssicherung soll ein umfassendes Bildungsmonitoring als integriertes Berichtswesen von Bildungsverläufen vor Ort gemeinsam von Kommunen und Ländern entwickelt werden.¹²

Das Leitbild der kommunalen Bildungslandschaft hat – wenn auch die Bezeichnungen variieren¹³ – in der Folgezeit großen Einfluss auf bildungspolitische Programme in den Kommunen, aber auch in den Ländern und beim Bund gehabt. Als prominentestes Programm des Bundes, des nationalen Stiftungsverbundes und (in der zweiten Förderphase bis 2014) 35 Kreisen und Kreisfreien

11 Vgl. zum Begriff der „erweiterten Schulträgerschaft“: *Weiß, W. W.*, Schule als kommunale Gestaltungsaufgabe, Anmerkungen zum Begriff „erweiterte Schulträgerschaft“, RdJB 2012, S. 302–314 (302 ff.).

12 Vgl. im Einzelnen *Deutscher Städtetag*, Bildung in der Stadt – Aachener Erklärung, der städtetag 1/2008, S. 18.

13 So ist z. B. die häufig auch die Rede von „Regionalen Bildungsnetzwerken“, so z. B. in den in Nordrhein-Westfalen zwischen dem Land und den 50 Kreisen und kreisfreien Städten abgeschlossenen Kooperationsverträgen zur Bildung Regionaler Bildungsnetzwerke.

Städten sei die Förderrichtlinie „Lernen vor Ort“ genannt.¹⁴ Ein zentraler Fördergegenstand ist die Entwicklung eines kommunalen Bildungsmanagements im Sinne einer zielgerichteten, empirisch fundierten („evidenzbasierten“) Steuerung des Bildungswesens.¹⁵ Ein weiterer Zentraler und grundlegender Fördergegenstand des Programms „Lernen vor Ort“ ist die Schaffung eines kommunalen Bildungsmonitoring im Sinne eines kontinuierlichen, datengestützten Beobachtungs- und Analyseprozesses, der als Grundlage politischer Entscheidungen dienen und Handlungsbedarfe aufzeigen soll.¹⁶ Die Kultusministerkonferenz hatte bereits im Jahr 2006 eine Gesamtstrategie zum Bildungsmonitoring beschlossen. Diese besteht aus vier miteinander verbundenen Bereichen, nämlich aus der Teilnahme an internationalen Schulleistungsuntersuchungen (u. a. PISA, TIMSS), der zentralen Überprüfung der zwischen den Ländern vereinbarten Bildungsstandards, aus Vergleichsarbeiten zur landesweiten Überprüfung der Leistungsfähigkeit einzelner Schulen (Lernstandserhebungen) und schließlich aus der gemeinsamen Bildungsberichterstattung von Bund und Ländern. Im Juni 2006 hat die Kultusministerkonferenz den ersten nationalen Bildungsbericht veröffentlicht. Ergänzend haben eine Reihe von Ländern eigene Landes-Bildungsberichte erstellt.

Eine kommunale Bildungsberichterstattung wird auch in vielen Städten zunehmend thematisiert. Dabei geht es vor allem darum, kleinräumig erhobene Daten- und Planungsbefunde insbesondere zu den Bereichen Schule/Bildung, zur Sozialstruktur der Kommune und der Kinder- und Jugendhilfe aufzubereiten und Hinweise für konkrete kurz- und mittelfristige Handlungsbedarfe zu erhalten. Damit soll die Entwicklung von gemeinsamen Zielen und Vereinbarungen der Bildungsakteure vor Ort innerhalb des bildungspolitischen Gesamtkonzeptes auf der Basis einer fundierten empirischen Datengrundlage ermöglicht werden.

Als erste Stadt in Deutschland hat die Stadt München 2006 einen Bildungsbericht vorgelegt. Dieser beleuchtete das kommunale Handlungsfeld Bildung vom Elementar- bis zum tertiären Bereich und orientiert sich im Wesentlichen an den Indikatoren des nationalen Bildungsberichtes. Anfang des Jahres 2008 hat der Dortmunder Oberbürgermeister den „Ersten kommunalen Bildungsbericht für die Schulstadt Dortmund“ öffentlich vorgestellt. Der Bildungsbericht geht auf eine Anregung der Dortmunder Bildungskommission zurück, die seit dem Jahre 2000 die Schul- und Bildungspolitik in Dortmund als Beratungsgremium unterstützt. Besondere Bedeutung kommt dem Teil des Berichtes zu, der die Erstellung eines Sozialindex nach dem Muster der KESS-4 Studie in Hamburg¹⁷ beschreibt und Ausführungen zur Nutzung der Ergebnisse für die Steuerung und Gestaltung des Bildungswesens macht. Zur Erstellung des Sozialindex wurden in 2007 in allen Grundschulen und Schulen der Sekundarstufe I Schüler- und Elternbefragungen durchgeführt. Auf der Grundlage der hierdurch ermittelten Indexwerte wurden sechs Schultypen identifiziert, die sich nach dem Grad der sozialen Lage der Schülerschaft bzw. der Elternhäuser von-

14 BMBF, Förderrichtlinien zu Lernen vor Ort, zu finden unter: www.lernen-vor-ort.info/.

15 Döbert, H., Regionale Bildungsberichterstattung in Deutschland – Konzepte, Ziele und Anforderungen, RdJB 2010, S. 158–175.

16 Das Konzept des kommunalen Bildungsmonitorings in Lernen vor Ort ist im Wesentlichen durch Prof. Döbert und Prof. Weishaupt vom Deutschen Institut für Pädagogische Forschung entwickelt worden. Vgl. dazu Döbert, H. (Anm. 15), S. 158 ff. Mehr Infos: www.lernen-vor-ort.info. Vgl. auch Statistisches Bundesamt: Hetmeier, H.W./Schneider, C., Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Wolf, R./Klostermann, T., Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (DIE): Gnahn, D./Weiß, C. unter Mitarbeit der Statistischen Landesämter und der im BMBF-Programm „Lernen vor Ort“ geförderten Kommunen, Anwendungsleitfaden zum Aufbau eines kommunalen Bildungsmonitorings, Wiesbaden u. a. 2013.

17 KESS (= „Kompetenzen und Einstellungen von Schülerinnen und Schülern – Jahrgangsstufe N“) begann als eine flächendeckende Lernstandsuntersuchung in Klasse 4 der Hamburger Grundschulen im Jahr 2003, die sich an IGLU-Kriterien orientiert.

einander unterscheiden lassen. Auf diese Weise können aussagefähige Vergleiche zwischen den Schulen ermöglicht werden. Darüber hinaus können die gewonnenen Erkenntnisse über die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen bei der operativen Steuerung und Unterstützung der Bildung durch die kommunale Verwaltung und Politik genutzt werden.

3.3 Die „Münchener Erklärung“

Anlässlich des fünf Jahre später im Jahr 2012 veranstalteten Kongresses des Deutschen Städtetages „Bildung gemeinsam verantworten“ in München wurde die sogenannte „Münchener Erklärung“ des Deutschen Städtetages verabschiedet. Ausgangspunkt der „Münchener Erklärung“ war, dass die zukunftsfähige Weiterentwicklung des Bildungssystems durch ein kommunales Engagement allein ebenso wenig erreicht werden kann wie durch die Länder oder den Bund. Vielmehr müssen die drei Ebenen gemeinsam die Verantwortung für die Bildung unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft und der Eltern bzw. Familien wahrnehmen. Die bestehenden Hemmnisse für gemeinsames Handeln in der Bildung in rechtlicher, struktureller und finanzieller Hinsicht sollten beseitigt und zu einer konstruktiven Zusammenarbeit weiterentwickelt werden. Nur so könne die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der Bildung erreicht werden.¹⁸

Vor dem Hintergrund der Forderungen nach einer „erweiterten Schulträgerschaft“ sowie des Leitbilds der Vernetzung zur kommunalen Bildungslandschaft in Aachen werden diese beiden Ansätze weiterverfolgt und mit entsprechenden Forderungen an die Mitgliedschaft wie aber auch an die Länder hinterlegt. Als weitere rechtspolitische Forderung wird dann die Abschaffung des „Kooperationsverbotes“ gefordert. Die im Zuge der Föderalismusreform vorgenommene Entflechtung der Zuständigkeiten des Bundes und der Länder habe sich im Bildungsbereich nicht bewährt. Das „Kooperationsverbot“ stehe einer zukunftsorientierten Weiterentwicklung des Bildungssystems in Deutschland entgegen. Dabei bedeute die Abschaffung des Kooperationsverbotes nicht die Abschaffung des Föderalismus in der Bildung. Vielmehr gehe es im Sinne eines „kooperativen Föderalismus“ darum, dem Bund begrenzte Regelungsmöglichkeiten und Finanzzuweisungen an Länder bzw. Kommunen zur Verbesserung der Bildungsinfrastruktur sowie zur Umsetzung neuer Bildungsaufgaben von gesamtstaatlicher Bedeutung wie z. B. dem Ausbau von Ganztagschulen und der Inklusion zu ermöglichen.¹⁹

Der Bildungsföderalismus und die Abschaffung des „Kooperationsverbotes“ haben in letzter Zeit wiederholt auf der politischen Agenda in Deutschland gestanden. Für den Bereich der schulischen Bildung hat es allerdings keinen Eingang in den Koalitionsvertrag der amtierenden Bundesregierung gefunden.²⁰

Schließlich wird im letzten Teil der „Münchener Erklärung“ die in der Vergangenheit wiederholt gestellte Forderung, das Engagement der Städte und Gemeinden in der Bildung auch finanziell abzusichern, gestellt. Dies bedeutet neben der Einhaltung der strikten Konnexitätsprinzipien

18 *Deutscher Städtetag*, Bildungskongress des Deutschen Städtetages: Münchener Erklärung „Bildung gemeinsam verantworten“, Städtetag aktuell, 9/2012, S. 9–10.

19 *Deutscher Städtetag*, (Anm. 18), S. 10.

20 In „Deutschlands Zukunft gestalten“, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, heißt es auf Seite 95 lediglich: „Die Koalition wird eine Kommission einrichten, in der Bund und Länder vertreten sind. Dazu werden Vertreter der Kommunen einbezogen. Die Kommission wird sich mit Fragen der föderalen Finanzbeziehungen befassen und dazu Vorschläge erarbeiten. Die Kommission soll bis Ende der Legislaturperiode Ergebnisse zu den nachfolgenden Themenbereichen vorlegen: (...)“

durch die Länder auch eine Reform der Bildungsfinanzierung mit tragfähigen Finanzierungsregelungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen, die der jeweiligen finanziellen Leistungsfähigkeit gerecht werden.²¹

4 Die Ausrichtung der Systeme auf das Individuum als Katalysator

Staat und Gesellschaft – auch die Schule – haben sich in der Zeit nach dem Erlass des Allgemeinen Preußischen Landrechts, in welchem ja bereits die Zuständigkeitsabgrenzung der „inneren“ und „äußeren“ Schulangelegenheiten angelegt war, erheblich weiterentwickelt. Das Bonner Grundgesetz stellt das Individuum in den Mittelpunkt seiner Betrachtungen. Es gewährt diesem Freiheits- und Gleichheitsrechte. Auch in der Schule ist das Individuum in die Mitte gerückt. In der Schule hat sich mittlerweile das Prinzip der individuellen Förderung durchgesetzt.²² Als neuer Paradigmenwechsel und eine der größten bildungspolitischen Reformen dürfte die Umsetzung der inklusiven Bildung im Schulrecht der Länder zu betrachten sein. Diesen Entwicklungen ist gemeinsam, dass der Blick weg von den beteiligten Institutionen hin zum betroffenen Individuum gelenkt wird. Dieser Blickwechsel bedeutet eine Bündelung von Leistungen, Systemen und Budgets. Vor der Bündelung und Neustrukturierung könnte als Zwischenschritt zunächst die Installation von Fallmanagern und Lotsen bzw. Schnittstellenmanagern stehen. Letztendlich wird es aber zu einer Verschiebung auch bei den Zuständigkeiten sowie zu einem Untergang alter Systeme und Institutionen und zur Schaffung neuer Systeme kommen. Sollten diese allfälligen Transformationen, die sicherlich nicht überhastet, sondern planvoll und strukturiert erfolgen müssen, nicht durchgeführt werden, würden die Eigenrationalitäten der bisher im Bildungswesen im Schulwesen beteiligten versäulten Institutionen dazu führen, dass die Bedürfnisse des Individuums aus dem Blick geraten.

5 Rechtspolitische Erwartungen

Die Kommunen sind am dichtesten am Menschen und seinen Bildungsprozessen. Bildungsprozesse finden vor Ort statt. Daher dürfen auch die Kommunen (neben den Ländern und dem Bund) als Wegbereiter von Reformen im Bildungswesen, die vom Gesetzgeber allerdings in wesentlichen Punkten nachvollzogen werden müssen, gesehen werden. Teilweise ist das Handeln des Gesetzgebers Voraussetzung überhaupt für neu zu gestaltende Bildungsprozesse. Dies dürfte insbesondere für die Bereiche der Schulfinanzierung wie auch für die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Rahmen der Bildung gelten.

5.1 Reform der Schulfinanzierung und Aufhebung des „Kooperationsverbotes“ in der Bildung

Für den Bereich der Schulfinanzierung ist anzumerken, dass solange die Lehrerinnen und Lehrer auf der einen Seite durch die Länder, das sog. „schulische Ergänzungspersonal“ in Form von

21 *Deutscher Städtetag (Anm18)*, S. 10.

22 Vgl. im Nordrhein-Westfälischen Schulgesetz (Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen v. 15.02.2005, zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.11.2013 – GV. NRW. 2013 Nr. 34 v. 15.11.2013, S. 613 ff.) § 1 Abs. 1: „Jeder junge Mensch hat ohne Rücksicht auf seine wirtschaftliche Lage und Herkunft und sein Geschlecht ein Recht auf schulische Bildung, Erziehung und **individuelle Förderung**. Dieses Recht wird nach Maßgabe dieses Gesetzes gewährt.“

Schulsozialarbeitern, Schulpsychologen und Integrationshelfern zu einem großen Teil durch die Kommunen finanziert werden, die Abgrenzung der betroffenen Tätigkeitsfelder in Unterricht und Nichtunterricht oft auch durch den Gesichtspunkt der Kostenträgerschaft anstatt fachlich-pädagogischer Aspekte (und damit letztendlich im Interesse der Schüler) bestimmt werden wird.

Im Rahmen der Föderalismusreform I ist die frühere Gemeinschaftsaufgabe der gemeinsamen Bildungsplanung (Art. 91 b GG alte Fassung) gestrichen worden. Stattdessen gibt es nur noch ein Zusammenwirken von Bund und Ländern zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen (Art. 91 b Abs. 2 GG neue Fassung). Durch die Föderalismusreform I wurde auch die Möglichkeit der Finanzhilfen des Bundes umgestaltet. Nach Art. 104 b Abs. 1 GG kann der Bund nur noch soweit das Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren. Damit wäre das in der Vergangenheit aufgelegte Bundesprogramm zur Förderung von Investitionen für den Ganztagsausbau (IZBB) unter gegebenem Verfassungsrecht nicht mehr möglich. Für die Zukunft bedeutet dies, dass wichtige neue Programme zur Qualitätsentwicklung des schulischen Ganztages, zur Förderung von Migrantenkindern, zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Schulbereich nicht mehr von Bund und Ländern gemeinsam entworfen und finanziert werden können. Das Konjunkturprogramm II aber auch neuere Initiativen der Bundesregierung zur Qualitätssteigerung im Bildungssystem zeigen, welcher verfassungsrechtlicher „Klimmzüge“ es bedarf, um Schulen im Sinne einer Weiterentwicklung der Bildung Bundesmittel zukommen zu lassen.²³

5.2 Hinreichende Ausstattung mit Kompetenzen und Ressourcen

Der verfassungsrechtliche Ausgangspunkt des Tätigwerdens der Kommunen, die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz fordert, den Kommunen so viel Selbstständigkeit wie möglich (Subsidiaritätsprinzip) einzuräumen. Aber gleichzeitig gewährleistet Art. 28 Abs. 2 die kommunale Schulverwaltung nur im „Rahmen der Gesetze“. Dies bedeutet, dass so viel zentrale (parlamentsgesetzliche) Steuerung wie nötig, aber auch so viele Ressourcen wie nötig in diesen Bereich der kommunalen Schulverwaltung gegeben werden müssen.

Das Erfordernis zentraler parlamentsgesetzlicher Regelungen ergibt sich bereits aus der Grundrechtsbetroffenheit von Eltern und Schülern im Schulverhältnis. Außerdem verlangt das verfassungsrechtliche Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse eine gewisse zentrale Steuerung des Schulwesens. Eine vernünftige moderne Würdigung der Kommunen in ihrer Rolle als zentrale Bildungsakteure bedeutet aber auch die Notwendigkeit, diese mit den entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen auszustatten, damit der Anspruch der veränderten Rolle der Kommunen als Schulträger nicht nur auf dem Papier erhoben wird.

Eine funktionierende kommunale Bildungslandschaft erfordert mehr kommunale Gestaltungsmöglichkeiten. Dies gilt insbesondere für den Schulbereich, in dem die bestehende Kompetenzverteilung eine qualitative Weiterentwicklung des Bildungswesens massiv behindert. Die mit der

23 Vgl. zu der gesamten Thematik auch *Oelkers, J.*, Bildungsföderalismus und Kooperationsverbot, April 2011; *Tenorth, H.-E.*, Bildungsföderalismus – Über den Nutzen von Konkurrenz in der Arbeit an „Gemeinschaftsaufgaben“, RdJB 2008, S. 249–256, sowie demnächst die Berichte von *Ehrenzeller, B.* und *Wallrabenstein, A.*, Der Bildungsföderalismus auf dem Prüfstand, in: VVDStRL 73 (2013) im Erscheinen.

demografischen und unterschiedlichen soziografischen Entwicklung, einem veränderten Schulwahlverhalten der Eltern und dem Trend zu integrierten Schulen verbundenen Entwicklungen erfordern flexible Handlungsmöglichkeiten der Schulträger insbesondere bei der Schulorganisation vor Ort. Die Städte und Gemeinden benötigen Kompetenzen, die ihrem erweiterten Anspruch und den veränderten Anforderungen an die Qualität der Bildung gerecht werden. Daher werden in der „Münchner Erklärung“ des Deutschen Städtetages die Länder aufgefordert, dem kommunalen Engagement durch erweiterte schulgesetzlich geregelte Kompetenzzuweisungen Rechnung zu tragen. Erwähnt werden in diesem Zusammenhang die Mitgestaltung bei der inneren Schulentwicklung, eine substantielle kommunale Beteiligung bei der Schulleiterauswahl sowie weitgehende Handlungsfreiheit bei der Schulorganisation vor Ort. Die Zuständigkeit der Länder für die grundlegenden gesetzlichen Rahmenbedingungen und einheitliche Standards müsse aber mit Blick auf die Sicherstellung von Vergleichbarkeit und Mobilität erhalten bleiben.²⁴

Bisweilen wird auch der Ruf nach einer „Kommunalisierung“ der Schule in dem Sinne laut, dass die Kommunen auch die Verantwortung für das Lehrpersonal – teilweise wird diese Forderung auf die Stufe der Grundschule beschränkt –²⁵ übernehmen sollen.

Bisher stellt das Land auch bei den Schulen in kommunaler Trägerschaft das Lehrpersonal und ist Dienstherr desselben. Bereits heute gibt es in diesem Sinne der Verantwortung für die Lehrerinnen und Lehrer aber bereits kommunale Schulen in Bayern und im Land Bremen.²⁶

Die Forderung nach einer so beschriebenen Kommunalisierung wird allerdings nur unter der Bedingung des Kostenausgleichs durch das Land erhoben. Aber auch unterstellt es käme zu einem entsprechenden Kostenausgleich (wobei die Frage der „Auskömmlichkeit“ sicherlich Anlass zu Meinungsverschiedenheit zwischen Kommunen und Land bieten könnte), steht man der Übernahme der Personalverantwortung für die Lehrer kritisch gegenüber, fürchtet man doch in ländlichen und unattraktiveren Gebieten nicht hinreichend Lehrerinnen und Lehrer gewinnen zu können.²⁷

In diesem Zusammenhang ist auch auf den bis zum Jahr 2015 laufenden Jena-Schulversuch zur „Erprobung neuer Steuerungsmöglichkeiten der Optimierung pädagogischer Prozesse in Sozialräumen mit hohen Belastungsfaktoren“ hinzuweisen. Die Stadt Jena bemüht sich seit Längerem um eine stärkere kommunale Verantwortung für Schulentwicklungsprozesse und Unterrichtsqualität. Aus diesem Grunde stellte die Stadt Jena zu Beginn des Jahres 2011 beim Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur einen Antrag auf die Durchführung eines Schulversuches mit dem Ziel, „innere“ und „äußere“ Schulträgerschaft im Rahmen eines Modellversuches zu verknüpfen und kommunale Steuerungsmöglichkeiten zu erhöhen. Wesentlicher Inhalt des Modells des beantragten Modellversuches ist es, im Rahmen der Durchführung eines Schulversuches die Personalhoheit für eine neue reformpädagogische Gemeinschaftsschule („Jenaplan II“) und für eine neue Gemeinschaftsschule ab dem Schuljahr befristet bei vollständiger Übernahme der Personalkosten durch den Freistaat Thüringen auf die Stadt Jena zu übertragen. Zweck ist, die vorhandenen Steuerungsdefizite durch eine flachere Hierarchie sowie die Bündelung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Kommune für Betreuung, Erziehung und Bildung auszugleichen und damit den besonderen pädagogischen Zielen (Individualisierung des Unterrichts, Etablierung

24 *Deutscher Städtetag* (Anm. 18), S. 10.

25 *Niedersächsischer Städtetag*, Celler Thesen zur kommunalen Bildungspolitik, Hannover 2007, zu finden unter: <http://www.nst.de/>.

26 Vgl. hierzu im Einzelnen *Weiß, W. W.*, Kommunale Bildungslandschaften, Weinheim/München 2011, S. 139 ff.

27 Vgl. *Weiß, W. W.* (Anm. 26) S. 149.

einer demokratischen Schulkultur und Realisierung demokratiepädagogischer Ansätze im Lernprozess und im Schulalltag, Weiterentwicklung der „lokalen Bildungslandschaft“, Elternbeteiligung, Vermeidung von Exklusion und Realisierung von Chancengerechtigkeit) auf der Grundlage der im Bildungsleitbild der Stadt Jena formulierten Leitsätze durch eine veränderte Managementkultur Rechnung zu tragen.²⁸

Gute Schule bedeutet auch eine hinreichende Ausstattung mit Ressourcen. Die Kommunen als Schulträger haben dazu im Rahmen ihrer disponiblen Haushaltsmittel ein entsprechendes Bekenntnis zum Stellenwert und Wertschätzung der Bildung in ihrem Wirkungskreis abzugeben. Wenn ihnen seitens der Länder in diesem Zusammenhang neue Aufgaben übertragen werden, sind die strikten Konnexitätsprinzipien, die in allen Landesverfassungen mittlerweile verankert sind, vom Land zu beachten. Keinesfalls darf der Gesetzgeber auf notwendige Regelungen verzichten, um mit Rücksicht auf den Landeshaushalt dem verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip auszuweichen. Ein derartiges Agieren würde dem Sinn und Zweck der Konnexitätsprinzipien zuwiderlaufen. Ferner müssen allerdings auch die staatlichen Finanzausweisungen (Finanzausgleiche) die Kommunen befähigen, ihren vielfältigen Aufgaben und damit auch ihrer Bildungsverantwortung hinreichend und angemessen nachzukommen. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass die für kommunale Bildung aufgebrachtten Mittel gebündelt und nicht aufeinander abgestimmte parallele Landesprogramme vermieden werden. Auch so lassen sich Ressourcen sparen.

5.3 Angemessene Beteiligung der Kommunen

Unverzichtbar ist es, die Kommunen bei allen anstehenden zukünftigen Bildungsentscheidungsprozessen als zentrale Bildungsakteure zu beteiligen. Eine derartige Beteiligung entspricht der Funktionslogik einer Educational Governance Politik.²⁹ Sie entspricht aber auch der seit vielen Jahren von Städten und Gemeinden in unterschiedlichem Maße gelebten aktiven Schulträgerrolle. Die in der Vergangenheit unterbliebene Beteiligung der Kommunen an den Bildungsgipfeln zwischen Bund und Ländern dürfte mit ein Grund dafür sein, dass so manches Landes- bzw. (am „Kooperationsverbot“ vorbei lavierende) Bundesprogramm im Bildungsbereich zu Fehlsteuerungen geführt hat, die in der Praxis nur noch schwerlich vor Ort korrigiert werden konnten. Auch wenn es in absehbarer Zeit nicht zu einer verfassungsrechtlichen Aufwertung der Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen im Bildungsbereich kommen sollte, sollte man im Sinne eines Erkenntnisgewinnes nicht auf die Erfahrung und das Wissen der wesentlichen Bildungsgestalter vor Ort, die Kommunen, verzichten.

Verf.: Prof. (apl.) Dr. Angela Faber, Hauptreferentin, Deutscher Städtetag, Gereonstraße 18–32, 50670 Köln, E-Mail: angela.faber@staedtetag.de.

28 Der Antrag der Stadt Jena wurde mit Bescheid des Thüringer Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur im Juli 2011 genehmigt. Der am 1. August 2011 begonnene Schulversuch endet am 31. Juli 2015 mit der Option auf Verlängerung. Der für die Durchführung des Schulversuches notwendige Personalbedarf wird durch den Freistaat Thüringen gedeckt bzw. anteilig finanziert. Die Stadt Jena muss ggf. die Kosten tragen, die sich aus der Differenz des Entgeltes zwischen den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) und dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) ergeben.

29 Vgl. Faber, A., Governance in der Schulpolitik, Schulverwaltung 2012, S. 295–297.