

Bernd Zymek

Schulrecht und Schulentwicklung

Zum Verhältnis von Städten und Staat in der deutschen Schulgeschichte und heute*

Es gehört bisher zum deutschen Selbstbild – wie zu dem Bild, das sich unsere Nachbarn von uns machen¹ – dass die Geschichte (auch) des deutschen Bildungswesens in hohem Maße von staatlichen Initiativen und Regulierungen geprägt sei. Als pauschaler Beleg für diese Sicht wird immer wieder darauf verwiesen, dass schon das Allgemeine Landrecht (ALR) Ende des 18. Jahrhunderts postulierte: „Schulen und Universitäten sind Veranstaltungen des Staates.“² Von dieser – auf den Gestaltungsanspruch des Staates konzentrierten – Perspektive hat sich lange auch die bildungshistorische Forschung und Geschichtsschreibung leiten lassen, weil sie sich oft auf die Diskussion der programmatischen schulpolitischen Diskussionen im Umfeld – fast immer nicht realisierter – Schulgesetze beschränkte³ und weil die staatlichen Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Schulentwicklung die Dimensionen betrafen, die für die Tätigkeit und den Status der Pädagogen relevant schienen: die Lehrerpolitik, die Lehrpläne und die Berechtigungen der Schulen. Wolfgang Neugebauer hat in seinem Beitrag zur Geschichte des Schulrechts in der frühen Neuzeit eindrücklich nachgewiesen, dass eine staatszentrierte Sicht die entscheidenden Dimensionen der Schulentwicklung in der frühen Neuzeit verfehlt und für diese Epoche auch die Rechtssetzung als Form der Normierung und Steuerung der Bildungsinstitutionen selten, dagegen konsensuelle Lösungen zwischen den beteiligten ständischen, kommunalen und landesherrlichen Akteuren die gängige Form der Institutionalisierung gewesen ist⁴. Vor dem Hintergrund seiner überzeugenden Argumentation und der Fülle von Belegen aus den neueren historischen Forschungen stellt sich die Frage, ob und wann und wie sich dies in der Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts geändert hat? In dieser Perspektive wird im Folgenden die besondere schulrechtliche Stellung und politische Rolle der Städte und ihrer Bürger im Prozess der Schulentwicklung am Beispiel Preußens und des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen diskutiert⁵. In diesem Rahmen kann es nicht darum gehen, einen Abriss über zwei Jahrhunderte historischer Entwicklung des kommunalen Schul-

* „Ich danke Angela Faber, Marnie Schlüter, Janbernd Oebbecke, Heinz-Elmar Tenorth und Hans Peter Füssel für kritische, ergänzende und ermunternde Kommentare.“

1 Zu diesem kontinuierlich als Kontrastfolie gepflegten englischen Vorurteil z. B. Phillips, David: The German Example. English Interest in Educational Provision in Germany Since 1800. London/New York (Continuum International Publishing Group) 2011.

2 Dabei wird immer übersehen, dass mit diesem Postulat nur der traditionelle Anspruch der Kirchen auf die Schulen zurückgewiesen und nicht etwa die Schulen zu Staatsanstalten gemacht werden sollten. Vgl. dazu z. B. den Kommentar zum ALR in v. Brauchitsch, M.: Verwaltungsgesetze für Preußen. Neu hrsg. von Bill Drews und Gerhard Lassar. Sechster Band. Erster Halbband, Berlin 1933 (Carl Heymanns Verlag), S. 72.

3 Das gilt z. B. auch für den Artikel von Roeder, Peter Martin: Gemeindeschule in Staatshand. Zur Schulpolitik des preußischen Abgeordnetenhauses. In: Zeitschrift für Pädagogik, 12 (1966), S.539–569, aber auch umfassend Leschinski, Achim & Roeder Peter Martin: Schule im historischen Prozess. Stuttgart 1976. Ders. aber auch umfassend.

4 Neugebauer, W.: Norm und Konsens. Das vormoderne Schul- und Bildungsrecht in Mitteleuropa vom 16. bis 18. Jahrhundert. In: RdJB 4 (2012) S. 413–431.

5 Diese Beschränkung ist nötig, da die kommunal- und damit schulrechtliche Lage in den Ländern des deutschen Reichs so vielfältig war und ist, dass sie in einem Aufsatz nicht berücksichtigt werden kann. Vgl. etwa die Übersichten über die Rechtslage in den Ländern des Deutschen Reichs in: Zentralinstitut für Erziehung und Unterricht (Hrsg): Das Deutsche Schulwesen, Jahrbuch 1927; dort die Beiträge von Sachse, A: Die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen der deutschen Schule. S. 1–24, von dem gleichen Autor: Schulunterhaltung, S.25–45; Men-

rechts zu versuchen; statt dessen soll die Analyse auf einige – gerade auch aktuell relevante – Aspekte konzentriert werden.

Es muss zu Beginn (1.) daran erinnert werden, dass seit der preußischen Städteordnung von 1808, einem Kernstück der grundlegenden Reformen, mit denen zu Beginn des 19. Jahrhunderts die abgestuften Strukturen moderner Staatlichkeit in Deutschland geschaffen wurden, den Städten eine zentrale Rolle im Prozess der historischen Schulentwicklung zugewiesen und damit eine lange historische Tradition fortgesetzt wurde.

Für das Verständnis der weiteren Entwicklungen, insbesondere das Verhältnis von Städten und Staat, ist es wichtig, in einem zweiten Schritt (2.) zu erläutern, dass das Schulrecht zwar grundsätzlich dem Staat einen weit gehende Gestaltungsanspruch zumaß, der aber im Prozess der konkreten Schulentwicklungs politik nur sehr defensiv, meist sogar nur reaktiv zur Geltung gebracht wurde.

Die rechtlichen und politischen Handlungskonstellationen für eine städtische Schulentwicklungs politik werden aber nur dann angemessen erfasst, wenn nicht nur die städtischen und staatlichen Zuständigkeiten, sondern (3.) auch die anderen Akteure in den Blick genommen werden: Denn die Magistrate und Deputationen der Städte hatten (und haben) es bei der Durchsetzung einer städtischen Schulpolitik (früher und heute) vor allem auch mit den Interessen und dem Widerstand der Eltern, Kirchengemeinden, pädagogischen UnternehmerInnen, Privatschulträgern, Lehrern u.s.w. zu tun, die sich dabei auf schulrechtlich relevante Rechtspositionen stützen können.

Vor diesem Hintergrund ist es dann (4.) möglich, die lange Kontinuität der Problemkonstellationen bei der Sicherung und Ausgestaltung eines Pflichtschulangebots, als der zentralen Zuständigkeit der Kommunen, im 20. Jahrhundert einzuschätzen.

Es muss aber (5.) ergänzt werden, dass auch in der Geschichte der höheren und mittleren Schulen die Städte und ihre Bürger eine zentrale Rolle gespielt haben, weil sie bei der Entwicklung, Beantragung und Anerkennung neuer Schulformen, der Verbreiterung des Schulangebots, der Durchsetzung von Übergangs- und Ausnahmeregelungen bei staatlichen Projekten, aber auch der Korrektur und Revision von staatlichen Normierungsversuchen der Motor der historischen Prozesse waren. Im Prozess der historischen Schulentwicklung wird eine Wechselwirkung von staatlicher und städtischer Politik wirksam, die die schulrechtliche Unterscheidung von äußeren und inneren Zuständigkeiten fragwürdig erscheinen lässt.

Abschließend (6.) soll diskutiert werden, welche Aufschlüsse aus der Geschichte für die aktuellen Problemstellungen der kommunalen Schulpolitik gewonnen werden können, die in den letzten Jahren erweiterte Aufgaben zugewiesen bekommen haben.

1 Die Städteordnung von 1808: Die Städte und ihre Bürger als Basis eines hierarchischen Systems der Schulverwaltung und -politik.

Wenn in der Geschichtsschreibung von den Bildungsreformen als Teil der umfassenden Staats- und Verwaltungsreform nach der Niederlage Preußens gegen Napoleon die Rede ist, dann wird in der Regel die preußische Städteordnung von 1808 (StO), das Kernstück und nachhaltigste Reformwerk dieser Jahre, nicht dazu gerechnet. Das erscheint auf den ersten Blick verständlich, denn in der StO wurden nur in zwei Paragraphen, eher beiläufig, auch die „Schulsachen“ als zur Geschäftsverwaltung der kommunalen Deputationen und Kommissionen gehörend aufgeführt und besondere Bestimmungen zur Organisation ihrer Angelegenheiten in Aussicht gestellt⁶. In der Instruktion für die Schuldeputationen vom 1811 wurde dann genauer ausgeführt, dass „in jeder Stadt nur eine einzige Behörde für die inneren wie die äußeren Verhältnisse ihres Schulwesens unter dem Namen der Schuldeputation errichtet werden“ soll⁷; es wurde ihre Zusammensetzung genau bestimmt und schließlich ihr „Wirkungskreis“ durchaus weit gefasst, nämlich nicht nur „sämtliche Lehr- und Erziehungsanstalten städtischen Patronats, ohne Unterschied der Konfessionen und der verschiedenen Arten und Grade der Schulen“, sämtliche Elementarschulen in den Städten nicht städtischen Patronats, auch Schulen mit „Kompatronat“, Privatschulen und Töchterschulen. Die bisherigen Rechte bei der Lehrerwahl blieben bestehen⁸.

Damit wurde beim Eintritt in die Geschichte moderner Staatlichkeit in Deutschland eine lange historische Tradition wieder aufgenommen, denn neben den religiösen Orden und den Kirchengemeinden waren schon seit dem Spätmittelalter die Städte und ihre Bürger Motor der deutschen Schulgeschichte gewesen⁹. Bei den preußischen Reformern herrschte die Überzeugung, dass diese Dynamik von den absolutistischen Landesherren erstickt worden war¹⁰ und dass durch eine weit gehende Selbstverwaltung die Ressourcen der Städte mobilisiert werden sollten, nicht zuletzt auf dem Gebiet der Schulentwicklung. Die traditionellen Rechte bei der „Direktion“ der „gemeinen Schulen“, die das ALR als Zuständigkeit und Aufgabe der „Gerichtsobrigkeiten“ und der „Geistlichkeit der Gemeine“ bezeichnete hatte¹¹, wurden nun den mit weit reichenden Selbstverwaltungsaufgaben ausgestatteten Städten und ihren zuständigen Gremien übertragen¹² und (zunächst) auch auf die äußeren und die inneren Schulangelegenheiten ausgeweitet, eine Unterscheidung, die zum ersten Mal in der StO getroffen wurde, in der Folge immer wieder umstritten war, aber bis heute als grundsätzlich für die Abgrenzung von kommunalen und staatlichen Zuständigkeiten für die Schulen beibehalten wurde. Die preußische Städteordnung von 1808 war der grundlegende Baustein und als erster strategischer Schritt auf dem Weg zu einem Verfassungsstaat mit repräsentativer Bürgerbeteiligung geplant. Auch wenn zunächst nicht alle *Einwohner* der Städte, sondern

6 StO § 179b und § 189 Abs. 3, zitiert nach v. Brauchitsch a. a. O., S. 148 ff.

7 Instruktion für die Schuldeputationen vom 26. Juni 1811, (1) zitiert nach v. Brauchitsch a. a. O., S. 155 ff.

8 Ebd.

9 Vgl. z. B. den Beitrag von Neugebauer a. a. O. und Seifert, A. Das höhere Schulwesen, Universitäten und Gymnasien. In: Hammerstein, N. (Hrsg.): Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte. Bd.I, 15. – 17. Jahrhundert. München (Beck) 1996, S.197–374; und z. B. Kintzinger, M.: Das Bildungswesen in der Stadt Braunschweig im hohen und späten Mittelalter. Verfassungs- und Institutionengeschichtliche Studien zu Schulpolitik und Bildungsförderung. Köln/Wien 1990.

10 Vgl. Huber, Ernst R.: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 1, Reform und Restauration (Kap. I.1. Vorarbeiten zur Reform der Städteverfassung), S. 173 f. und Koselleck, R.: Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landesrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848, Stuttgart (Klett) 1975 (2), S. 560 ff.

11 ALR zitiert nach v. Brauchitsch a. a. O., S. 72 ff.

12 Die spannende verwaltungs- und verfassungsrechtliche Kontroverse, ob damit die Schule zum Kernbestand der kommunalen Selbstverwaltung gehört (so Hugo Preuß) oder nicht (so prominent Gerhard Anschütz), kann in diesem Zusammenhang nicht diskutiert werden. Vgl. dazu. v. Brauchitsch a. a. O., S. 148 ff.

nur die *Bürger* das aktive und passive Wahlrecht besaßen und bis zur Verwirklichung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts auf allen Ebenen des Staates noch lange politische Kämpfe ausgetragen werden mussten, auch wenn in der Folge der Staat seinen Einfluss auf die städtische Selbstverwaltung auszuweiten bestrebt war¹³, auch wenn der Spielraum der Städte für eine eigenständige Politik immer wieder durch eine – die Kommunen benachteiligende – gesamtstaatliche Lastenverteilung und dann in den Diktaturen des 20. Jahrhundert auch rechtlich und politisch eingeschränkt wurde¹⁴, so gilt doch die Selbstverwaltung der Städte und ihre – verwaltungs- und schulrechtlich verankerte – Mitwirkung bei der Schulentwicklung – seit dem und bis heute – im deutschen Selbstverständnis zum Kernbestand repräsentativer Demokratie und zugleich als unverzichtbare Basis des deutschen Modells eines modernen Verwaltungsstaats.

Die mit den „Schulsachen“ betrauten städtischen Deputationen waren die untere Ebene eines regional und hierarchisch abgestuften Systems der Schulverwaltung, mit dessen Aufbau in diesen Jahrzehnten der Aufbau eines modernen Bildungssystems in Deutschland begann: Zwischen dem *Ministerium der Geistlichen, Unterrichts und Medizinal-Angelegenheiten* in Berlin (und seinen institutionellen Vorläufern) als der obersten Schulaufsichtsbehörde und den *städtischen Deputationen (Kommissionen)* waren 1815 auf der Provinzialebene und bei ihren Oberpräsidenten *Konsistorien* als besondere Behörden eingerichtet worden, denen auch alle „Unterrichts- und Bildungs-Anstalten“ unterstellt waren¹⁵. 1817 wurde dann eine Aufteilung der Zuständigkeiten vorgenommen: die Konsistorien waren von nun an für die „allgemeine Leitung der Schulangelegenheiten in der Provinz“ zuständig sowie für die Aufsicht über die *Gelehrten Schulen* der Provinz, „worunter diejenigen verstanden werden, die zur Universität entlassen“. 1825 wurde für diese Aufgaben innerhalb der Konsistorien eine eigene Abteilung einrichtet, die sogenannten *Provinzial-Schulkollegien*¹⁶, „Sämtliche Elementar- und Bürgerschulen, so wie die Privaterziehungs- und Unterrichtsanstalten“ blieben unter der Aufsicht der „Regierung und der mit ihnen verbundenen Kirchen- und Schulkommissionen“¹⁷. Diese Struktur der Schulverwaltung ist – über die verschiedenen politischen Systeme hinweg – in ihren Grundzügen bis heute beibehalten worden¹⁸.

13 Etwa im Rahmen der revidierten Städteordnung von 1831, vgl. dazu Conrad, Horst: Kommunaler Konstitutionalismus und preußischen Parlamentarismus. Die Revidierte Städteordnung in der Provinz Westfalen 1831–1850. In: Teppe, Karl und Epkenhaus, Michael (Hrsg.): Westfalen und Preußen. Integration und Regionalismus. Paderborn (Schöningh) 1991, S. 47–81.

14 Vgl. dazu Wirsching, Andreas: Die Gemeinde zwischen Staat und Partei. Aufbruch, Krise und Zerstörung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland 1918–1945. In: Specker, Hans Eugen (Hrsg.): Einwohner und Bürger auf dem Weg zur Demokratie. Forschungen zur Geschichte der Stadt Ulm. Bd. 28. Ulm (Kohlhammer) 1997, S. 191–208.

15 Verordnung wegen der verbesserten Einrichtung der Provinzialbehörden vom 30. April 1815, zitiert nach Brauchitsch a. a. O., S. 107.

16 Allerhöchste Kabinetsorder vom 31. Dezember 1825, ebd. S. 114 f. Diese Schulaufsichtsbehörden für die höheren Schulen bestanden im Bundesland Nordrhein-Westfalen als Provinzialbehörde bis in die 1980er Jahre (!), ehe die Aufsicht über die Schulen ihres Zuständigkeitsbereichs in die jeweiligen Bezirksregierungen in Münster, Arnsberg und Detmold (Westfalen) sowie Köln und Düsseldorf (Rheinland) integriert wurden.

17 Dienstinstruktion für die Provinzialkonsistorien von 23. Oktober 1817, §6,1, zitiert nach v. Brauchitsch a. a. O., S.109

18 Für die Weimar Republik vgl. Sachse a. a. O., für NRW vgl. Meyerhoff, H., Pündter, T., Schäfer, H.-J. & Hintzen, H. (Hrsg.): Schulverwaltungsgesetz und Schulfinanzierungsgesetz in Nordrhein-Westfalen, Stuttgart 1968 (2), S. 149 ff; Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG) vom 15. Februar 2005 (GV. NRW. S. 102) zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. November 2012 (GV. NRW. S. 514), Neunter Teil, Schulaufsicht §89–§91.

2 Das preußische Modell der Schulentwicklungs politik

Der umfassende Kontroll- und Gestaltungsanspruch des Staates auf dem Gebiet der Schulpolitik konzentrierte sich (zunächst) auf bestimmte Felder und Verfahren. Er sah sich in erster Linie für die Institutionen der Ausbildung und Rekrutierung des Standes der (höheren) Staatsbeamten verantwortlich (also die *höheren Lehranstalten* und Universitäten). In den Städten engagierte er sich deshalb anfangs nur beim Unterhalt und der inneren Ausgestaltung der kleinen Gruppe der berechtigenden *Gelehrten schulen*. Die Verantwortung für die Entwicklung und Unterhaltung der Schulen für das städtische Bürgertum, die Handwerker, Kaufleute, Gewerbetreibenden, für die Mädchen aller Schichten und die Klientel der städtischen Armenfürsorge übertrug der Staat den Akteuren auf kommunaler Ebene: privaten Schulpatronen, den kommunalen Schulsozietäten, den Kirchengemeinden und damit dem politischen und finanziellen Engagement ihrer Bürger. Im Sinne der Städteordnung von 1806 nahmen die Schuldeputationen vieler Kommunen selbstbewusst ihre umfassenden Zuständigkeiten für die inneren und äußeren Schulsachen wahr und verabschiedeten Schulordnungen, die für viele Jahrzehnte bis zu den ersten staatlichen Regulativen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts den Rahmen für die Arbeit der Elementarschulen in diesen Kommunen normierten¹⁹. Aber bei der Weiterentwicklung der Schulen in den Städten übte der Staat seinen Einfluss über die schulrechtlich vorgeschriebene Mitgliedschaft seiner Aufsichtsbeamten in den städtischen Deputationen sowie die Prüf- und Genehmigungsverfahren der übergeordneten Behörden der Schulaufsicht aus²⁰.

Der Hebel für einen aktiveren Einfluss des Staates auf die Schulentwicklung war von Anfang an die Lehrerpolitik: durch Regelungen zur Qualifikation und Zulassung von Lehrern, den Ausbau von Lehrerbildungsinstitutionen und schließlich durch sein zunehmendes Engagement bei der Lehrerbesoldung und –versorgung²¹. Während die Lehrer an den höheren Lehranstalten schon seit dem ALR zum Stand der Staatsbeamten gehörten (und nicht zum Stadtbürgertum zählten!) sowie durch ihre akademische Ausbildung und Versorgung privilegiert waren, blieb die Auswahl, Anstellung, Besoldung und Versorgung der LehrerInnen an den niederen Schulen lange wenig geregelt, uneinheitlich und prekär. Der historische Prozess der „Systembildung“ im preußischen Schulwesen²² hatte dann zwei sich ergänzende und gegenseitig voraussetzende Dimensionen: Die sukzessive Entwicklung, Normierung und schließlich auch Durchsetzung bestimmter Standards für die staatliche Genehmigung von kommunalen (und privaten) Schulen setzte voraus, dass sich der Staat in zunehmenden Maße auch an den „Schullasten“ der Städte beteiligte. Zunächst trat er

19 Vgl. z. B. für die Städte im Rheinland Apel, Hans-Jürgen & Klöcker, Michael: Schulwirklichkeit in Rheinpreußen. Analysen und neue Dokumente zur Modernisierung des Bildungswesens in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Köln/Wien (Böhlau) 1986 und für die Stadt Dortmund Sollbach, Gerhard: Das Dortmunder Schulwesen im 19. und 20. Jahrhundert. Dortmund (Verlag des Historischen Vereins Dortmunds) 1991, S. 40 ff.

20 Zur „Steuerung“ der Schulentwicklung durch die staatliche Schulaufsicht in dieser historischen Epoche vgl. Apel & Klöcker a. a. O., Sollbach a. a. O. und Jeismann, Karl-Ernst: Preußische Bildungspolitik in Westfalen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Zum Aufbau eines staatlichen Unterrichtswesens in der Provinz. In: Teppe & Epkenhaus a. a. O., S. 225–243.

21 Zur Lehrerpolitik vgl. Jeismann, Karl-Ernst: Das preußische Gymnasium in Staat und Gesellschaft. Band 2: Höhere Bildung zwischen Reform und Reaktion 1817–1859, Stuttgart (Klett-Cotta) 1996, S. 273 ff.; Kuhlemann, Frank-Michael: Modernisierung und Disziplinierung. Sozialgeschichte des preußischen Volksschulwesens 1794–1872, Göttingen (Vandenhoeck & Ruprecht) 1992, S. 277 ff.; zur Entwicklung des Lehrerinnenberufs vgl. Zymek, Bernd & Neghabian, Gabriele: Sozialgeschichte und Statistik des Mädchenschulwesens in den deutschen Staaten 1800–1945, Datenhandbuch zur deutschen Bildungsgeschichte, Bd. II, 3. Teil, Göttingen (VandenhoeckRuprecht) 2005, S. 29 ff.

22 Vgl. Müller, Detlef K. & Zymek, Bernd: Sozialgeschichte und Statistik des Schulsystems in den Staaten des Deutschen Reiches 1800–1945, Göttingen (Vandenhoeck & Ruprecht) 1987, S. 35 ff.

dort nur als Träger der „staatlichen“ höheren Lehranstalten auf, die deshalb auch als erste staatlichen Regulierungen unterworfen waren; die spätere Anerkennung und Aufwertung von städtischen Bürger- und Realschulen als höhere Lehranstalten erfolgte meist auf der Basis von Mischfinanzierungen²³; bei der Finanzierung und Normierung des Volksschulwesens und dann auch der Durchsetzung eines neuen Mittelschulwesens nahm der Staatseinfluss erst in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts zu²⁴.

In dieser schuladministrativen und schulstrukturellen Perspektive stellt sich die deutsche Schulgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts – nach der Anerkennung und Profilierung der ersten Gruppe von *höheren Lehranstalten* in staatlicher Trägerschaft – als der langwierige, regional und lokal ungleichzeitige Prozess der Ausdifferenzierung und nachfolgenden Systematisierung des vielgestaltigen Konglomerats der *niederen Schulen* in den Städten dar. Und wenn man sich daran erinnert, dass in den Landgemeinden Deutschlands (für die eine den Städten vergleichbare Gemeindeordnung lange nicht verabschiedet werden konnte²⁵) bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts die wenig gegliederte Volksschule in der Regel die einzige Form des Schulangebots blieb, dann kann konstatiert werden, dass die Entwicklung eines differenzierten Schulsystems bis in die 1960er Jahre in erster Linie ein Ergebnis von Initiativen und Kontroversen war, die von den Bürgerinnen und Bürgern der Städte ausgingen und dort ausgetragen wurden.

Die Zurückhaltung des Staates lag zunächst daran, dass die Initiativen für eine Verfassung und ein umfassendes Schulgesetz in Preußen bald scheiterten und auch später immer wieder politisch blockiert blieben²⁶. Aus dieser politischen und rechtlichen Konstellation entstand eine spezifische Form der – in moderner Terminologie – „Steuerung der Schulentwicklung“ in Preußen, die das Verhältnis von Schulrecht und Schulentwicklung sowie von kommunalen und staatlichen Instanzen nachhaltig geprägt hat: Zwar gab es in Preußen, etwa in der Reformära, bedeutende Schulgesetzentwürfe, die bis heute klassische Dokumente der deutschen Bildungsgeschichte und Bezugspunkte für Schulkritik und Schulreformdebatten sind²⁷, auch gab es später immer wieder behördeninterne Entwürfe, Memoranden, Gutachten, in denen ein Gesamtsystem für die Schulen des Landes oder einer Region skizziert wurde²⁸, aber eine staatliche Schulpolitik in dem Sinne, dass das Ministerium einen Gesamtplan für das Schulsystem in allen Kommunen und Regionen zu oktroyieren versucht hätte, fand in Preußen zu keiner Zeit statt. Die „Steuerung“ und Normierung der Schulentwicklung erfolgte in Form von Verwaltungsakten des Ministeriums und seiner nachgeordneten Behörden (Erlasse, Verordnungen, Verfügungen, Instruktionen). Die Politik der Schulaufsichtsbehörden, betraf zunächst nur einzelne Schulen und Städte.²⁹ Damit wurde auf die großen regionalen Unterschiede in dem disparaten preußischen Staatsgebiet Rücksicht genommen. Selbst Erlasse, in denen nur Teilbereiche des entstehenden Systems, wie z. B. das höhere Schulwesen oder das Volksschulwesen, für den Gesamtstaat verbindlich geregelt wurden, erfolgten erst seit der Mitte und vor allem in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts. Da für eine umfassende Schulgesetzgebung schwer parlamentarischen Mehrheiten zu finden waren, kam es im 19. Jahr-

23 Vgl. Leschinsky, Achim & Roeder, Peter Martin, a.a.O., S. 126 f. und Herrmann, Ulrich G.: Sozialgeschichte des Bildungswesens als Regionalanalyse. Die höheren Schulen Westfalens im 19. Jahrhundert, Köln/Weimar/Wien (Böhlaus) 1991, S. 58 ff.

24 Vgl. dazu Kap. 3 und 4.

25 Vgl. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, a. a. O., Bd.I, S.178 ff.

26 Vgl. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, a. a. O., Bd. IV, S. 876.

27 Vgl. Baumgart, Franzjörg: Zwischen Reform und Reaktion. Preußische Schulpolitik 1806–1859, Darmstadt (Wissenschaftliche Buchgesellschaft) 1990, S. 78 ff.

28 Vgl. Hermann, U. a. a. O., S. 388 ff.

29 Jeismann: Preußische Bildungspolitik in Westfalen, a. a. O., S.231.

hundert – wenn überhaupt – nur zu wenigen Gesetzen, die einzelne, meistens haushaltsrelevante Dimensionen des Schulwesens betrafen (den religiösen Charakter der Pflichtschulen, die Schulunterhaltung u.s.w.). Diese Art der Schulpolitik entsprach dem Herrschaftsmodell eines „Obrigkeitstaats“, der sich auf die Staatsverwaltungen stützte und den Einfluss des Parlaments auf die Landespolitik möglichst einzuschränken versuchte. Aber dieser autoritäre Verwaltungsstaat konnte keine Politik der straffen „top down Steuerung“ der Schulentwicklung betreiben³⁰. Weil der Regierung nicht nur die Entschlossenheit, sondern zunächst in jeder Hinsicht auch die Ressourcen (ein entsprechendes Steueraufkommen, Personal, Informationen) für eine durchsetzungsfähige staatliche Schulpolitik fehlten, musste eine Schulentwicklungsstrategie verfolgen werden, die darin bestand, pragmatisch und flexibel auszuloten, welche staatlichen Ziele und nächsten Schritte gegenüber den traditionalen (v. a. kirchlichen) und lokalen (v. a. städtischen) Rechten und Interessen überhaupt durchsetzbar waren, welche Initiativen der lokalen Patrone respektiert werden mussten, welche wann eventuell in eine staatliche Politik umgesetzt werden konnten. Diese besondere historische und politische Konstellation in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts führt zu einem preußischen Modell der Schulentwicklungsarbeit, das – auch später – stark von pragmatischen Konsens- und Kompromisslösungen zwischen staatlichen und lokalen Akteuren geprägt war, in dem große regionale Unterschiede und Ungleichzeitigkeiten hingenommen wurden und schwache Formen der rechtlichen Normierung (z. B. Statistik, Best-practice-Beispiele)³¹ und viele Ausnahmeregelungen den Strukturwandel des Schulwesens prägten. Das ist nicht nur für die Schul-, sondern auch die Rechtsgeschichte bedeutsam: Die Strukturierung der Schulangebotsstrukturen und des rechtlichen Regelwerks erfolgten beide schrittweise und als ein Zusammenhang und zwar als ein Prozess der Beobachtung und Steuerung der städtischen Prozesse, zunächst als Regelung von Einzelfällen, schließlich als vorsichtiger, zögerlicher Normierungsprozess. Nicht nur das preußische Schulsystem, sondern auch das preußische Schulrecht entstand also im Prozess der Aushandlung sukzessive vereinheitlichter städtischer Schulangebote zwischen den städtischen und staatlichen Akteuren.

Eine solche zögerliche und pragmatische – bei den Ressourcen, Initiativen und Entwicklungen in den Städten ansetzende – Strategie gehörte zur preußischen Regierungspolitik generell: Sie wurde in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts auch von dem zuständigen Handelsministerium bei der langsamen Durchsetzung der Fortbildungsschule verfolgt, die ja auch zunächst nur per Ortsstatut als Pflichtschule durchgesetzt und von Initiativen der Städte abhängig gemacht wurde³².

3 Das rechtliche und politische Bedingungsgefüge kommunaler Schulpolitik

Der Handlungsspielraum der städtischen Deputationen und Magistrate war im 19. Jahrhundert allerdings nicht nur durch die staatliche Schulaufsicht, sondern auch noch durch die Rechte anderer begrenzt, Rechte, die zum großen Teil im ALR kodifiziert waren und danach gelegentlich weiter

30 ... wie sie heute von Protagnisten einer „neuen“, d. h. „Output-Steuerung“ der Schulentwicklung fälschlicher Weise behauptet wird. Dazu treffend Herrmann, U.: „Alte“ und „neue“ Steuerung im Bildungssystem. Anmerkungen zu einem bildungshistorischen Dualismus. In: Lange, Ute u. a. (Hrsg.): Steuerungsprobleme im Bildungswesen. Festschrift für Klaus Harney. Wiesbaden (VS) 2009, S. 57–77.

31 Vgl. dazu Zymek, Bernd: Nationale und internationale Standardisierungsprozesse in der Bildungsgeschichte. Das deutsche Beispiel. In: Jahrbuch für Historische Bildungsforschung, Bd. 13, 2007, S. 315 ff.

32 Vgl. Harney, Kaus: Die preußische Fortbildungsschule. Eine Studie zum Problem der Hierarchisierung beruflicher Schultypen im 19. Jahrhundert. Frankfurt a. M. (Böhlau) 1980.

präzisiert wurden, die die staatliche Politik durch die Städteordnung nicht aufgehoben sah und die auch von keiner Seite in Frage gestellt wurden:

- Zwar gehörte es zu den Pflichten der Eltern, ihre Kinder unterrichten zu lassen, aber es stand ihnen frei, „den Unterricht und die Erziehung ihrer Kinder auch in ihren Häusern zu besorgen“³³. Das heißt: bis zum Grundschulgesetz von 1920 gab es in Deutschland keine „Schulpflicht“, also noch nicht den Zwang, eine bestimmte Schule (etwa des Wohnviertels) zu besuchen, sondern nur eine „Unterrichtspflicht“ oder „Bildungspflicht“, der in den verschiedenen Angeboten der Stadt, auch an (konzessionierten) Privatschulen und durch Privatlehrerinnen und -lehrer genügt werden konnte³⁴.
- Eng damit zusammen hing die in der preußischen Reformära forcierte Gewerbefreiheit, die auch die „Pädagogik als Gewerbe“ betraf, also die Freiheit, durch Privatunterricht oder durch die Errichtung einer Privaterziehungsanstalt oder einer „Pension“ sein Auskommen zu finden. Die „Tüchtigkeit dazu“ musste allerdings bei den städtischen Behörden nachgewiesen und mit einem Zeugnis bestätigt werden. Die Anforderungen dafür wurden – abgestuft für die verschiedenen Formen des Privatunterrichts bzw. der Privatschulzulassung – sukzessive verschärft, für die Konzession einer höheren Lehranstalt schon früh sehr hoch angesetzt, insbesondere durch die Absicherung des Status und der Versorgung der Lehrkräfte³⁵. Diese Rechtslage – die Unterrichtspflicht und die Freiheit zur Beantragung einer Privaterziehungsanstalt – bildete bis ins 20. Jahrhundert die Grundlage für einen quantitativ bedeutsamen Privatschulsektor in Deutschland, nur sehr selten im Bereich der berechtigenden höheren Lehranstalten, häufig im Bereich des Mädchengeschulwesens und in den evangelischen Regionen und den evangelischen Milieus, wo es kein Angebot an Ordensschulen gab, wie in den katholischen Regionen³⁶.
- Eine städtische Schulpolitik hatte es vor allem aber mit den älteren Patronatsrechten der Schulsozietäten und Schulgemeinden, in der Regel der Kirchengemeinden, als Schulträger zu tun, deren Schulvorstände hartnäckig die Partikularinteressen ihrer „Kirchspielschulen“ gegenüber allen Initiativen der städtischen Schuldeputationen verteidigten, wenn diese zu Gesamtlösungen für die niederen Schulen in der Stadt kommen wollten³⁷.
- Verstärkt wurden diese traditionalen und partikularen Kräfte in den Städten durch die starke (Rechts-)stellung der Geistlichen beider Konfessionen, die als Aufsichtsbeamte der Lehrer im „niederen Schulwesen“ fungierten und als Mitgliedern der städtischen Schuldeputationen ihren Einfluss gelten machen konnten. Auch als Kreisschulinspektoren wurden zunächst meis-

33 ALR §7 zitiert nach v. Brauchitsch a.a.O., S. 78.

34 Siehe Kap. 4.

35 Vgl. dazu ALR §§ 3–8; Brauchitsch a.a.O., S. 76; die entsprechenden Erlasse von 1810 und 1811, (S. 286 ff), von 1827 (S. 285), von 1839 (S. 288 ff.) in: v. Rönne, Ludwig: Das Das Unterrichts-Wesen des Preußischen Staates. Das Volksschul-Wesen des Preußischen Staates mit Einschluß des Privat-Unterrichts. Nachdruck der 1855 in Berlin erschienenen Ausgabe Köln/Wien 1990; Kuhlemann, a.a.O., S. 165; Privatunterricht und der Betrieb einer Privatschule bzw. einer Pension waren vor allem für Frauen im 19. Jahrhundert ein wichtiger Erwerbszweig, vgl. dazu Zymek & Neghabian a.a.O., S. 30 f. und 157 ff.

36 Ebd. S. 117 ff., S. 141 ff., S. 157 ff. und S. 207 ff.

37 Vgl. dazu z.B. die eindrückliche Studie zu den quälerischen Konflikten in der Stadt Münster von Sturm, Christoph: Das Volksschulwesen der Stadt Münster 1815–1908. Eine Fallstudie zu Modernisierung und Beharrung im niederen Schulwesen Preußens. Münster (Aschendorf) 2003.

tens Geistliche berufen, bis dann im Kulturmampf eine Neuregelung erfolgte, um den Einfluss der katholischen Geistlichkeit einzudämmen³⁸

- Neben den Schulen war auch die Armenpflege in der Städteordnung den Kommunen als Aufgabe übertragen worden. Das bedeutete auch, dass die Städte für die Kinder der Familien, die auf Grund ihrer ökonomischen Lage nicht zu Schulgeldzahlungen fähig waren, ganz oder teilweise das Schulgeld aufbringen oder die Errichtung und Finanzierung von spezifischen Schulen für diese Klientel in Angriff nehmen mussten, die so genannten „Armen-“, oder „Freischulen“³⁹.
- Schließlich hatten bzw. erkämpften sich auch die Lehrer der Schulen in den Städten – nicht nur eine soziale, sondern schließlich auch eine rechtliche – Stellung, die von den Stadtverordnetenversammlungen und Magistraten bei ihren Strategien zur kommunalen Schulentwicklung berücksichtigt werden mussten. Das galt in erster Linie für die akademisch gebildeten Lehrer an den höheren Schulen, die der kommunalen Kontrolle ganz enthoben, weil dienstrechtlich den Provinzialbehörden unterstellt waren, später dann aber auch für die Lehrer an den städtischen Bürger- und Realschulen, die sich in ihrer Statuspolitik an den Lehrern höherer Schulen orientierten⁴⁰.

Das heißt: Die Frontstellungen der schulpolitischen Kontroversen verliefen im Alltag der kommunalen Schulentwicklungs politik nicht zwischen einer „liberalen“ städtischen Schulpolitik und einer „konservativen“ Schulaufsicht und Regierungspolitik. Eine städtische Schulentwicklungs politik musste in erster Linie vor Ort in einem komplexen Feld unterschiedlicher „Interessenten“⁴¹ und ihrer traditionellen Rechte durchgesetzt werden. Dabei waren die staatlichen Schulaufsichts behörden und ihre Beamten oft die Initiatoren und Unterstützer von Schritten auf dem schwierigen Weg zu einem gesamtstädtischen (Pflicht)schulsystem. Der „konservative“ Charakter der Regierungsschulpolitik bestand darin, dass sie die traditionellen Rechte der städtischen Akteure, insbesondere der Kirchen, nicht in Frage stellte bzw. im ganzen 19. Jahrhundert – bis zum Volks schulunterhaltungsgesetz – darauf verzichtete, durch ein entschlossenes gesetzgeberisches Handeln zur Entscheidung der Konflikte zwischen den widersprüchlichen Rechten der verschiedenen schulpolitischen Akteure in den Städten beizutragen. Damit wurde in Kauf genommen, dass – wie im preußischen Landtag, so auch in vielen Städten – die Akteure quälend lange in einer gegenseitigen Blockade verhakt blieben. Stattdessen kultivierten die staatlichen Stellen die strategische Grundhaltung, gegebenenfalls lange abzuwarten, bis in den Städten Schritt für Schritt zunächst jeweils ortsspezifische Lösungen gefunden wurden. Die politische Blockade bei Schulgesetzen und die spannungsreiche Konstellation von Rechten und Ansprüchen unterschiedlicher Akteure im Feld kommunaler Schulentwicklungs politik bewirkte, dass von einer einheitlichen städtischen Schulentwicklungs politik in Preußen lange keine Rede sein konnte. In jeder Stadt waren – entsprechend ihren Traditionen, ihrer Größe, den konfessionellen Verhältnissen, der sich dynamisch entwickelnden Gewerbestruktur und Bevölkerung – unterschiedliche Voraussetzungen für Konsens und Kompromisse in der städtischen Schulpolitik und die Entwicklung jeweils spezifischer örtliche Schulangebotsstrukturen gegeben. Bis Ende des 19. Jahrhunderts kann deshalb noch nicht von

38 Schulaufsichtsgesetz von 1872, v. Brauchitsch a. a. O., S. 142 ff., dazu Huber, Verfassungsgeschichte Band IV, S. 877 ff. und Berg, Christa: Die Okkupation der Schule. Eine Studie zur Aufhellung gegenwärtiger Schulprobleme an der Volksschule Preußens (1872–1900), Heidelberg (Quelle & Meyer) 1973, S. 18 f.

39 Vgl. dazu Kuhlemann a. a. O., S. 145 ff.

40 Ihr Sprachrohr war die seit 1859 erscheinende Zeitschrift „Pädagogisches Archiv“, die den publizistischen „Berechtigungskampf“ der Real- und Bürgerschulen gegen das Monopol der Gymnasien anführte.

41 So der Ausdruck von Kuhlemann, a. a. O., S. 76.

einem preußischen Volksschulsystem die Rede sein, sondern ist angemessener von unterschiedlichen „städtischen Schullandschaften“ zu sprechen⁴².

4 Die Städte und die Pflichtschulen: Die lange Gültigkeit der Prinzipien des Volksschulunterhaltungsgesetzes von 1908

Es dauerte ein ganzes Jahrhundert ehe – für ganz Preußen – mit dem Volksschulunterhaltungsgesetz von 1908 (VUG) die Rechte der traditionellen Schulträger schließlich aufgehoben und festgestellt wurde, dass die Errichtung und Unterhaltung der Volksschulen den Gemeinden (selbständigen Gutsbezirken und Gemeindeverbänden) obliegt⁴³. Das war möglich geworden, weil sich der Staat in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts mehr und mehr an den Schullasten, insbesondere der Besoldung und Versorgung der Lehrer, beteiligte. In diesem Prozess hatte sich eine – bis heute grundsätzlich beibehaltene – Aufteilung der Zuständigkeit der Aufgaben und Schullasten zwischen den Kommunen und dem Staat herausgebildet: Die Gemeinden sind „Träger der Schullasten“, die Schullasten werden als „Gemeindelasten“ aufgebracht, Schulsteuern sind nicht mehr zulässig. Sie sind allein zuständig für die „sächlichen Schulbedarf“, d. h. den Bedarf für die Herstellung und die Unterhaltung der Schulbauten. Zur Deckung des „persönlichen Schulbedarfs“, d. h. „alle Ausgaben, die für Lehrkräfte zur Durchführung des staatlich festgestellten Unterrichtsplanes gemacht werden müssen“⁴⁴ wurden mit dem VUG und VDG (Volksschul- Diensteinkommensgesetz) Bezirksschulkassen, dann eine Landesschulkasse gebildet, an der sich nicht nur die Gemeinden, sondern in zunehmendem Umfang auch der Staat beteiligten⁴⁵. Mit dem VUG wurde ein langer quälischer Prozess abgeschlossen, aber auch viele Entwicklungen der letzten Jahrzehnte festgeschrieben, insbesondere der grundsätzlich konfessionell Charakter der Volksschulen. Wie sich zeigen sollte, blieben die Eckpunkte des Gesetzes in den nächsten Jahrzehnten die Leitplanken der Volksschulentwicklung.

Das galt auch für die Weimarer Republik, trotz neuer schulpolitischer Weichenstellungen in der Reichsverfassung und weitreichender Pläne für eine Reichsreform und ein Reichsschulgesetz, die aber alle scheiterten⁴⁶: Wenn in Art. 143 der Reichsverfassung vage postuliert wurde, dass bei der „Einrichtung“ von Unterrichtsanstalten Reich, Ländern und Gemeinden zusammenwirken sollen, so war damit dem Reich ein neuer Stellenwert zugeordnet⁴⁷, aber für die Länder und die Gemeinden nichts Neues bestimmt worden. In Art. 144 über die Schulaufsicht wurde ergänzend, aber eben-

42 So treffend Frank-Michael Kuhlemann, der am Beispiel der Städte Minden, Krefeld, Barmen und Elberfeld das Bild solcher unterschiedlicher Schullandschaften entfaltet; Kuhlemann, a. a. O., S. 170 ff.; wie unterschiedlich die Verhältnisse und Entwicklungen waren zeigen auch Apel & Klöcker a. a. O. und Krappe, Wolfgang R.: Kommunale Schul- und Kulturpolitik im 19. Jahrhundert. Münster und Dortmund im Vergleich. In: Lahrkamp, Helmut (Hrsg.): Beiträge zur neueren Stadtgeschichte, Quellen und Forschungen zur Geschichte der Stadt Münster, Bd. 12, Münster (Aschendorf) 1987.

43 Gesetz betreffend die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen vom 28. Juli 1906, zitiert nach v. Brauchitsch a. a. O., S. 253.

44 Sachse a. a. O. 1928, S. 33.

45 Ebd.

46 Zum Reichsschulgesetz vgl. Schulz, Heinrich: Der Leidensweg des Reichsschulgesetzes. Berlin 1926 und zur Kommunalreform: Schulz, Gerhard: Zwischen Demokratie und Diktatur. Berlin 1963 sowie Matzerat, Horst: Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz (Kohlhammer)1970, S. 107 ff.

47 Vgl. Landé, Walter: Die Schule in der Reichsverfassung. Ein Kommentar. Berlin (Verlag von Reimar Hobbing) 1929, und Führ, Christoph: Zur Schulpolitik der Weimarer Republik. Die Zusammenarbeit von Reich und Ländern im Reichsschulausschuss 1919–1923 und im Ausschuss für das Unterrichtswesen 1924–1933. Darstellung und Quellen. Weinheim u. a. (Beltz) 1970.

falls nicht neu, erklärt, dass „der Staat“, d. h. die Länder, die Gemeinden an der Schulaufsicht beteiligen „können“⁴⁸, wie es in einer Reihe von Reichsländern und Preußen schon der Fall war. So blieb es während der Weimarer Republik in Preußen bei der bisherigen Rechtslage und der Vielgestaltigkeit des Schulverwaltungsrechts in den Ländern des Deutschen Reichs⁴⁹. Eindeutig und neu war dagegen der in Art. 144, 2 postulierte Verfassungsauftrag an die Länder, dass künftig die Schulaufsicht durch „hauptamtlich tätige, fachmännisch vorgebildete Beamte ausgeübt“ werden solle, womit endlich die – von der Volksschullehrerschaft als demütigend empfundene – geistliche Schulaufsicht abgeschafft wurde. Während die Bestimmungen der Verfassung zur Grundschule (Art. 146, 1), zur Aufhebung von privaten Vorschulen (Art. 147) in dem Grundschulgesetz von 1920 und in entsprechenden Landesgesetzen konkretisiert wurden⁵⁰, konnten die Sätze zur Bekenntnisschule als Antragsschule (Art. 146,2) nicht umgesetzt werden, weil ihre Realisierung in dem berühmt-berüchtigten Sperrparagraph Art. 174 von einem Reichsschulgesetz abhängig gemacht wurden, für das aber, wegen der Schlüsselstellung des katholischen Zentrums, nie eine parlamentarische Mehrheit zustande kam⁵¹. Die Erklärung der ersten vier Klassen der Volksschulen zur „allgemeinen und obligatorischen Grundschule“, also zur Pflichtschule für alle Kinder, bürdeten den Städten als Schulträger den Erfolg dieser tief greifenden Schulreform auf, ebenso eine Lösung des Problems, wie die kritisierten *Vorschulen* (an höheren und mittleren Schulen) „aufzuheben“ waren (Art. 147, 3). Das war insbesondere für die privaten *Vorschulen* schwierig, weil die Frage der Entschädigung ihrer privaten Eigner zwischen dem Reich und den Ländern umstritten und bis zum Ende der Republik ungeklärt blieb⁵². Die wegen der Blockade eines Reichsschulgesetzes widersprüchlichen Artikel in der Verfassung zur Volksschule als Bekenntnisschule konfrontierten die Städte mit der Notwendigkeit, „Lösungen“ vor Ort zu finden. Die Errichtung von *Sammelklassen* oder *Sammelschulen* für Kinder ohne Bekenntnis bzw. für Kinder, die von ihren Eltern von Religionsunterricht abgemeldet worden waren, konnte mit Rückgriff auf eine Bestimmung (§ 33) des VUG von 1906 gerechtfertigt werden, war aber vielerorts von kommunalpolitischen Konflikten begleitet, denn inzwischen waren regionale und überregionale Elternvereinigungen gegründet worden, die – auf der einen Seite – von den Kommunalbehörden die Schaffung von bekenntnisfreien Schulen forderten (*Bund der freien Schulgesellschaften Deutschlands*) und – auf der anderen Seite – die bestehende, nach Konfessionen getrennte Bekenntnisschule verteidigten (*Organisation der Katholiken Deutschlands zur Verteidigung und Förderung der christlichen Schule und Erziehung*)⁵³.

Es gehört zu den Widersprüchen der deutschen Geschichte dieser Jahre, dass es eine der ersten kommunal- und schulpolitischen Aktivitäten vieler örtlichen nationalsozialistischen Parteigliederungen war, gleich nach der Machteroberung 1933 in den Städten auf eine sofortige Auflösung der *Sammelschulen* zu drängen, weil diese als politisches und pädagogisches Anliegen und Sammelbecken linksgerichteter Milieus eingeschätzt wurde⁵⁴. Mit solchen politischen Kampagnen,

48 Vgl. Landé a. a. O., S. 65. Er vertritt dort die Auffassung, dass aus Art. 144 keine weitergehenden Kompetenzen der Gemeinden abgeleitet werden können.

49 Vgl. Anmerkung 5.

50 Vgl. Landé, Walter: Die Grundschule, Berlin (Weidmann) 1927 (2), Sachse a. a. O.

51 Vgl. Grünthal, D.: Reichsschulgesetz und Zentrumsparthei in der Weimarer Republik. Düsseldorf 1968.

52 Vgl. Führ, a. a. O., S. 158 ff. Der quantitative Rückgang der Privaten Schulen und Vorschulen wurde aber beschleunigt, weil viele Städte in den 1920er Jahren gezwungen waren, private Schulen zu übernehmen, da ihre privaten Träger wegen der Inflation nicht in der Lage waren, ihre Lehrkräfte zu bezahlen.

53 Ebd. S. 79 ff., Wagner-Winterhager: Luise: Schule und Eltern in der Weimarer Republik. Untersuchungen zur Wirksamkeit der Elternbeiräte in Preußen und der Elternräte in Hamburg 1918–1922. Weinheim und Basel 1979 und beispielhaft für die Konflikte in Dortmund bei Solbach, a. a. O., S. 198 ff.

54 Ebd. S. 232 f.

die von den Kommunalbehörden nicht verhindert, sondern willig und rationalisierend umgesetzt wurden⁵⁵, zeigten die nationalsozialistischen Parteigliederungen, dass sie die neuen Machtverhältnisse rücksichtslos zu nutzen entschlossen waren. Die deutsche *Gemeindeordnung von 1935*, mit der die kommunale Selbstverwaltung und eine demokratische Bürgerbeteiligung abgeschafft und der NSDAP auch auf kommunaler Ebene eine Schlüsselstellung zugewiesen wurde, sanktionierte diese Machtverhältnisse⁵⁶. Aber die Gemeindeordnung, die als grundlegendes und vereinheitlichendes Gesetz des Nationalsozialismus gepriesen wurde, führte zu keiner konsistenten und einheitlichen nationalsozialistischen Kommunal- und Schulpolitik. Statt dessen prägte eine Abfolge von ad hoc Maßnahmen und Kampagnen, die mit örtlichen Schwerpunkten und Akzentsetzungen inszeniert wurden, die kommunale schulpolitische Szene: Die Aktivitäten gegen die *Sammelschulen* und das *Reichskonkordat mit dem Vatikan*, in dem die nationalsozialistische Regierung u. a. den Bestand der Bekenntnisschule und der Schulen in kirchlicher Trägerschaft zugesichert hatte, konnte bei den Kirchen und den ihnen verbundenen Milieus anfangs die Illusion nähren, die Nationalsozialisten garantierten ihre schulpolitischen Rechtspositionen. Aber die weiteren Entwicklungen waren Beispiele für den prinzipien- und skrupellosen Durchsetzungswillen der nationalsozialistischen Partei: Zwar wurde nie ein Reichsgesetz zur Abschaffung der Bekenntnisschule erlassen, aber nur wenige Jahre nach dem Abschluss des Konkordats – z. B. in Dortmund beginnend schon 1937 – betrieben die Partei und die Stadtverwaltung die Auflösung bzw. Zusammenlegung von Bekenntnisschulen und ihre Ersetzung durch *Gemeinschaftsschulen* – gegen den Widerstand der Kirchengemeinden und der Kirchenleitungen, ihre schulrechtlichen Positionen und Argumentationen⁵⁷. Auch die gezielte Diskriminierung und Entrechtung der jüdische Schülerinnen und Schüler bald nach der Machteroberung waren Prozesse, die mit ortsspezifischen Schwerpunkten und Kampagnen vorangetrieben wurden: Vor 1933 gab es nur in einigen Regionen und Kommunen wenige Bekenntnisschulen für Kinder aus Familien der jüdischen Religionsgemeinschaft und nur eine kleine Gruppe höherer Schulen in wenigen Großstädten. Die meisten Familien, v. a. der assimilierten Juden, favorisierten für ihre Kinder die öffentlichen Schulen. Nach der Machtergreifung wurde Schritt für Schritt die Schikane von Kindern aus Familien der jüdischen Religionsgemeinschaft verschärft und sie aus den öffentlichen Schulen zunächst in kommunalen Sammelschulen verdrängt, deren Unterhaltung jüdischen Selbsthilfeinrichtungen als Pflichtaufgabe auferlegt wurde. So wurde in vielen Städten als nationalsozialistische Unterdrückungs- und Zwangsmaßnahme in der zweiten Hälfte der 30er Jahre ein „jüdisches Schulwesen“ durchgesetzt, in dem unter bedrückenden Rahmenbedingungen unterrichtet werden musste⁵⁸, bis dann im Krieg jede Beschulung jüdischer Kinder untersagt, schließlich die Vertreibung, Verschleppung und Ermordung der ganzen Familien organisiert wurde, eine ständig radikalisierte Politik, die jeweils vor Ort in den Städten, durchaus auch unter aktiver Beteiligung der Kommunalverwaltungen organisiert wurde⁵⁹.

55 Die neuere historische Forschung hat die kooperative Rolle der Kommunalverwaltungen während der nationalsozialistischen Herrschaft deutlicher als früher herausgearbeitet, vgl. Mecking, Sabine & Wirsching, Andreas: Stadtverwaltung als Systemstabilisierung. Tätigkeitsfelder und Handlungsspielräume kommunaler Herrschaft im Nationalsozialismus. In: Dies. (Hrsg.): Stadtverwaltung im Nationalsozialismus. Systemstabilisierende Dimensionen kommunaler Herrschaft. Paderborn/München/Wien/Zürich (Schoeningh) 2005, S. 1 ff.

56 Vgl. Matzerat, Horst: Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz (Kohlhammer) 1970 und Löw, Peter: Kommunalgesetzgebung im NS-Staat am Beispiel der Deutschen Gemeindeordnung 1935. Baden-Baden (Löw & Vorderwülbecke Verlag) 1992.

57 Vgl. Damberg, Wilhelm: Der Kampf um die Schule in Westfalen, 1933–1945. Matthias-Grunewald-Verlag 1986, S. 232 f.; zu den Konflikten in Dortmund vgl. Sollbach, a. a. O., S. 253 ff.

58 Vgl. Vollnhals, Clemens: Jüdische Selbsthilfe bis 1938. In: Benz, Wolfgang: Die Juden in Deutschland, 1933–1945. Leben unter nationalsozialistischer Herrschaft. München (Beck) 1988, S. 314–411, siehe vor allem S. 330 ff. und die Tabelle S. 314 mit einer Übersicht über die kommunalen Schwerpunkte des jüdischen Schulwerks 1937. Zu den wichtigsten Etappen in diesem Prozess vgl. Zymek, Bernd: Schulen. In: Tenorth, Heinz-Elmar & Langewiesche, Dieter (Hrsg.): Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte. Band V. 1918–1945. Die Weimarer Republik und die nationalsozialistische Diktatur. München (Beck) 1989, S. 199 f.

59 Vol. Mecking & Wirsching o. J. O.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland restituierter und stärkte die Gemeinden als untere Ebene eines gestuften Staatsaufbaus mit demokratisch gewählten Vertretungsorganen (GG 28,1), ebenso das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung (GG 28, 2). In den Landesverfassungen wurden diese Grundsätze übernommen und spezifiziert (z. B. nwVf Art. 78, 1, 2, 3). Dass zu den „unentziehbaren“ Aufgabenbereichen⁶⁰ der Gemeinden und Gemeindeverbände entsprechend den deutschen Rechtstraditionen auch die Schulen gehören, war und ist in der juristischen Fachliteratur und der Rechtsprechung im Grundsatz unstrittig, auch wenn die Begründung und der Umfang der kommunalen Zuständigkeiten für die Schulentwicklung Gegenstand juristischer Kontroversen ist. Denn das GG, das ja nur sehr wenige Aussagen zu Erziehung und Schule enthält und damit die Kulturhoheit der Länder respektiert, hat in den Grundrechtskatalog nicht nur den Vorrang des Elternrechts im Hinblick auf die Erziehung der Kinder (GG 6, 2), den Religionsunterricht (GG 7, 3) und die Privatschulfreiheit (GG 6, 4), sondern auch die deutsche schulrechtliche Tradition einer sehr umfassend verstandenen staatlichen Schulaufsicht (GG 7) aufgenommen⁶¹ und damit – noch einmal ausdrücklich – das rechtliche und politische Feld abgesteckt, in dem seit dem 19. Jahrhundert kommunale Schulentwicklungspraktik auszutragen ist. (Landes-)schulrechtlich wurden die Aufgaben und Zuständigkeiten der Gemeinden im Prozess der Schulentwicklung – z. B. in NRW – weiterhin in dem Begriff des *Schulträgers* zusammengefasst und im *Schulverwaltungsgesetz*⁶² insbesondere in ihrem Verhältnis zu den staatlichen Zuständigkeiten abgegrenzt: Die Gemeinden sind verpflichtet, die Pflichtschulen (Volksschulen, Grund- und Hauptschulen) „zu errichten und fortzuführen“, die kreisfreien Städte auch Berufsschulen (SchVG NW, § 10, 1). Die praktische Umsetzung dieser primären Zuständigkeit der Kommunen auf dem Gebiet der Schulpolitik stand in den Nachkriegsjahren vor drei zentralen Problemen: Zunächst und in erster Linie ging es um die Wiedererrichtung und den Aufbau eines ausreichenden Schulangebots nicht nur für die einheimische Bevölkerung, sondern auch die Kinder der Flüchtlingsfamilien, dann vor allem für die stark besetzten Nachkriegsjahrgänge (1955–1965). Aber die Pflichtschulen sollten – in programmatischer Absetzung zu der nationalsozialistischen Politik – wieder als strikt nach dem Konfessionsprinzip getrenntes Schulangebot realisiert werden⁶³. Damit wurde an die preußischen Traditionen des 19. Jahrhunderts und den Rechtszustand der 1920er und 30er Jahre, nicht aber an die Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung wieder angeknüpft. In den Großstädten ließ sich ein konfessionell gegliedertes Volksschulwesen realisieren, wenn auch nicht ohne konfliktreiche Lösungen. In vielen ländlichen Kommunen, die traditionell von ihrer konfessionell homogenen Bevölkerung geprägt und wo deshalb ihre konfessionellen Volksschulen die Schule für alle Kinder gewesen waren, entstand aber durch den massenhaften Zuzug von Familien aus den ehemaligen Ostgebieten des Deutschen Reichs vielerorts eine konfessionell gemischte Bevölkerung und für die Kommunen das Problem, wie ein wenig gegliedertes, aber konfessionell getrenntes Schulangebot realisiert werden könnte. Damit verbunden war das schulpolitische Dilemma, ob die kleinen Gemeinden für eine wenig gegliederte – oder nur konfessionell gegliederte – Volksschule am

60 Vgl. Stephany, Horst: Staatliche Schulhoheit und kommunale Selbstverwaltung. Stuttgart (Kohlhammer) 1964.

61 Vgl. Maunz & Düring: Grundgesetz. Kommentar. Bd. II, Art. 6–16a, (Badura: Staatliche Schulaufsicht) München (Beck) 2007, S. 34–48.

62 vgl. Meyerhof, Hermann, Pünder, Timann & Schäfer, Hans-Joachim (Hrsg.): Schulverwaltungsgesetz und Schulfinanzierungsgesetz in Nordrhein-Westfalen. (2. Aufl.) 1968. Ebenso im ersten zusammenfassenden Schulgesetzes des Bundeslandes von 2005, vgl. Anmerkung 18.

63 Zur Schulpolitik im Bundesland Nordrhein-Westfalen nach dem Krieg und den besonderen Stellenwert der Konfessionsschulfrage vgl. Himmelstein, Klaus: Kreuz statt Führerbild. Zur Volksschulentwicklung in Nordrhein-Westfalen (1945/46–1958). Ein erziehungsgeschichtlicher Beitrag. Frankfurt a. M. u. a. 1986; Eich, Klaus-Peter: Schulpolitik in Nordrhein-Westfalen 1945–1954. Düsseldorf 1987 und Heumann, Günter: Die Entwicklung des allgemeinbildenden Schulwesens in Nordrhein-Westfalen (1944/45–1958). Ein erziehungsgeschichtlicher Beitrag. Frankfurt a. M. u. a. 1989; Lohbeck, Lucas: Das höhere Schulwesen in Nordrhein-Westfalen – 1945/46 bis 1988. Frankfurt a. M. u. a.: Peter Lang 2004.

Ort kämpfen oder mit Nachbargemeinden zusammen die Errichtung von Mittelpunktschulen betreiben sollten⁶⁴. Diese Problemstellungen der kommunalen Schulpolitik in den Nachkriegsjahren wurden – in NRW – erst in den 1960er Jahren – erstens – durch eine Verfassungsänderung im Geist der Bestimmungen Weimarer Reichsverfassung (Konfessionsschule als Angebotsschule) mit Abstimmungen bei den Eltern und sehr unterschiedlichen Ergebnissen in den verschiedenen Kommunen⁶⁵ und – zweitens – die Reorganisation der Pflichtschulen als organisatorisch getrennte Grundschulen und Hauptschulen „gelöst“, worüber allerdings jeweils sehr ortsspezifische Konflikte ausgetragen werden mussten⁶⁶.

Damit waren wichtige strukturelle Hemmnisse für die expansive kommunale Schulausbaupolitik dieser Jahre ausgeräumt, deren schulrechtliche Voraussetzungen schon in dem Schulverwaltungsgesetz formuliert waren: Denn die dort wurden die Kommunen nicht nur zur Errichtung von Pflichtschulen verpflichtet, sondern ihnen – zum ersten Mal ausdrücklich in einem Gesetz – die Berechtigung eröffnet, auch „Schulen allgemeinbildender und berufsbildenden Art (zu) errichten, die über das Bildungsziel der Pflichtschule hinausgehen“, ebenso „Sonderschulen und Versuchsschulen“ (§10, 3); sie konnten dazu aber auch vom Landesministerium verpflichtet werden, „wenn sie die erforderliche Verwaltungs- und Finanzkraft besitzen“ (§ 10, 5). Aber auch der Kultusminister war berechtigt, alle Formen der mittleren und höheren Schule sowie Berufsschulen zu errichten (§ 10, 6)⁶⁷. Unter diesen strukturellen und rechtlichen Rahmenbedingungen fand seit Ende der 1950er Jahren der lokale Ausbau der Schulangebotsstrukturen als grundlegende Dimension der Bildungsexpansion der kommenden Jahrzehnte statt.

5 Die höheren und mittleren Schulen: Staatliche Schulpolitik als Sanktionierung und Kodifizierung kommunaler Initiativen und Entwicklungen

Das rechtliche und politische Verhältnis von Städten und Staat im Prozess der deutschen Schulgeschichte kann als Musterbeispiel dafür stehen, dass immer dann, wenn die historische Entwicklungsdynamik nicht durch Politik und Gesetze gesteuert wird, nicht etwa die Verhältnisse quasi „eingefroren“ werden und stabil bleiben, sondern die weiteren Entwicklungen durch die sozialen Kräfte vor Ort vorangetrieben werden und entsprechende Strukturen generieren. Das gilt von Beginn der modernen deutschen Schulgeschichte an. Statt integrierter Schulsysteme, wie sie in den berühmten Plänen der ersten Jahre des 19. Jahrhunderts programmatisch formuliert worden waren⁶⁸, entstanden – wegen der Zurückhaltung der staatlichen Schulpolitik – in den meisten Städten

64 Dies ist der Hintergrund für die Debatten der 1950er Jahre über die „Landschule“, vgl. Rückriem, G. M.: Die Situation der Volksschule auf dem Lande. Soziologische Studien und pädagogische Überlegungen. München 1965 und das Gutachten des deutschen Ausschusses: Die Volksschule auf dem Lande. In: Empfehlungen und Gutachten des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen 1953–1965. Gesamtausgabe. Stuttgart 1966, S. 348–352.

65 Vgl. z.B. Zymek, Bernd, Sikorski, Sandra, Franke, Tobias, Ragutt, Frank, Jakubik, Andreas: Die Transformation regionaler Bildungslandschaften. Vergleichende Analyse lokaler und regionaler Schulangebotsstrukturen in den Städten Münster, Recklinghausen, Bochum und dem Kreis Steinfurt, 1995–2003. In: Jahrbuch der Schulentwicklung, Band 24, Weinheim und München (Juventa) 2006, S. 200.

66 Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Neuordnung des ländlichen Volks- und Sonderschulwesens unter Einbeziehung des ländlichen berufsbildenden Schulwesens. Ratingen bei Düsseldorf (A. Henn Verlag) 1964.

67 Meyerhoff, Pünder & Schäfer a. a. O., S. 54 ff.

68 Vgl. Anmerkung 27.

sozial segregierte Schulangebotsstrukturen: Da in den Notjahren zu Beginn des 19. Jahrhunderts bei den städtischen Verantwortlichen und den Schulsozietäten nur wenig Bereitschaft vorhanden war, höhere Schullasten aufzubringen, war der Zustand der Elementar- bzw. Volksschulen – ihre Gebäude, die Klassengrößen, das Ausbildungsniveau der Lehrkräfte und das Unterrichtsniveau – vielerorts so unzureichend, dass die städtischen Pflichtschulen nicht den Bildungsbedürfnissen des Stadtbürgertums entsprachen. Diese Konstellation führte zu einem Ausdifferenzierungsprozess der städtischen Schulangebotsstrukturen (neben und unterhalb der staatlichen Gymnasien), der die sozialen Interessen und die Rechtsstellung der Akteure in den Städten wiederspiegelte: Der jämmerliche Zustand der öffentlichen Volksschulen führte zunächst zur Zunahme von *Privatunterricht und der Gründung von Privatschulen*, die damit den öffentlichen Schulen eine zahlungskräftige und bildungsmotivierte Klientel entzogen⁶⁹. Auf der anderen Seite entstanden in vielen Städten (aber nicht überall!) *Armen- bzw. Freischulen und Sonntagsschulen* für die Kinder der Familien, die kein oder nur ganz wenig Schulgeld aufzubringen in der Lage waren. Zu dieser Strategie entschlossen sich die Deputationen und Magistrate der Städte – einerseits – um für die expandierende Gruppe der zugewanderten Unterschichten (Einwohner) wenigstens ein Spar- und Minimalprogramm der Pflichtschule vorzuhalten und – andererseits – um die kommunalen *Stadtschulen* zu „entlasten“, in denen ein differenzierteres und anspruchsvollereres Unterrichtsangebot für die Stadtbürger ohne akademische Aufstiegsaspirationen angeboten werden sollte. Aber ein Teil der öffentlichen und privaten Institutionen der städtischen Schullandschaften erreichte schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts einen Ausbaustand und ein Unterrichtsniveau, das sich an den Curricula der höheren Schulen orientierte und einen (späteren) Übergang an berechtigende höhere Lehranstalten möglich machte (*Bürgerschulen, Realschulen, höhere Mädchenbeschulungen*)⁷⁰. Die Leiter und Lehrer dieser städtischen Schulen und die Städte als Interessenvertreter ihrer Bürger, mobilisierten die öffentliche Meinung und wurden bei der Regierung vorstellig, den amtlichen Status ihrer „realistischen“ Schulen aufzuwerten und sie als berechtigende höhere Schulen anzuerkennen. Die Regierung und die Aufsichtsbehörden kamen dieser Forderung schließlich entgegen, nicht zuletzt weil die Unter- und Mittelstufen der staatlichen Gymnasien mangels Alternativen von Kindern aus Familien ohne akademische Aspirationen überfüllt waren⁷¹.

Vor diesem Hintergrund begann das Ministerium seit Mitte des Jahrhunderts, bestimmte Formen städtischer Schulen, die unter unterschiedlichen Namen (*Bürgerschule, Realschule*) entwickelt worden waren, aber zunächst noch keine amtlichen Schulformen repräsentierten, als neue Typen einer höheren Schule anzuerkennen und damit die Weiterentwicklung der kleinen Gruppe der Gelehrten Schulen zu einem – curricular und hierarchisch differenzierten – *höheren Schultypensystem* – zu betreiben. Das schloss auch die Genehmigung von Nichtvollanstalten ein, womit den Schulstandortinteressen kleinerer Städte entsprochen wurde⁷². Dieser Schritt erwies sich langfristig als eine der folgenreichsten Weichenstellung der deutschen Bildungsgeschichte. Das höhere Schulsystem war nun nicht mehr eine quantitativ begrenzte Gruppe weniger staatlicher Gymnasien, sondern ein expandierendes System höheren Schulen in staatlicher und städtischer Trägerschaft, dessen weitere Entwicklung mit der sozialen Dynamik der Städte verkoppelt war. Die Regierung wollte durch curriculare Differenzierung und abgestufte Berechtigungen den Gesamtprozess kontrollieren und kanalisieren. Aber sie löste mit dem Normierungsprozess, auch wenn er defensiv angelegt war, eine Dynamik der Schulentwicklung aus. Denn mehr und mehr Bürger orientierten sich

69 Kuhlemann a. a. O., S. 165 ff., für die Stadt Münster differenziert Sturm a. a. O.

70 Zum Prozess der Ausdifferenzierung der städtischen Schullandschaften in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts vgl. eine ähnliche Typisierung bei Kuhlemann a. a. O., S. 143 ff.

71 Vgl. dazu für die Provinz Westfalen Herrmann, Sozialgeschichte a. a. O., v. a. S. 246 ff.

72 Ebd. und Müller & Zymek a. a. O., S. 35 ff.

an den Berechtigungen der höheren Schulen und den damit verbundenen überregionalen Karriere- und Lebensperspektiven. Aus diesen Gründen forderten die Städte die Anerkennung und Aufwertung ihrer *Bürger- und Realschulen*, später auch ihrer (*höheren*) *Mädcheneschulen*; aus diesen Gründen forderten private Vereine in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts schließlich auch die Zulassung von Schulversuchen mit *Abiturkursen für Mädchen*⁷³. Aber auch diese strategische Neuausrichtung erfolgte nicht etwa von heute auf morgen und mit umfassenden Schulgesetzen, sondern war ein Prozess, der sich von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zur Mädcheneschulreform von 1908 hinzog, eine zögerlicher Abfolge von vielen Einzelschritten mit oft defensivem Charakter, immer wieder vorangetrieben von städtischen Initiativen und Interessengruppen⁷⁴.

Mit dem – Schritt für Schritt vorangetriebenen – gesamtstaatlichen Normierungsprozess im preußischen Schulwesen, baute sich ein neuartiges Spannungsverhältnis von staatlicher und kommunaler Schulentwicklungspolitik auf, das in den kommenden Jahrzehnten (und bis heute) zugleich auch ein Spannungsverhältnis von Schulrecht und Schulentwicklung war (und ist): Da die Regierungspolitik von der Einzelfallregelung zur gesamtstaatlich gültigen Normierung von Teilbereichen durch entsprechende ministerielle Erlasse überging und die Strategie einer Steuerung der Bildungsbeteiligung durch vertikale Schultypenbildung betrieb, war sie in der Folgezeit Vertreterin und Gefangene ihrer selbst gesetzten und nun allgemeingültigen schulrechtlichen Normen. Vor Ort in den Städten, aber auch den einzelnen Schulen, bestimmten aber nicht nur die systematischen und allgemeingültigen, sondern auch andere ortsspezifische und pragmatische Rahmenbedingungen die Schulentwicklung: es ging um die Berücksichtigung partikularer Rechte (der Eltern, pädagogischer Unternehmer, den Kirchen), es ging um die Aufbringung der Schullasten (für Lehrer, Bauten u.s.w.) und es ging – nicht zuletzt – um die sozialen Konstellationen in den Städten (demographische Entwicklung, soziale Aspirationen und Abgrenzungsbemühren, Interessen von Stadtteilen u.s.w.), von denen die potentielle Schülerschaft entscheidend abhing.

Die Ergebnisse der historischen Forschungen aus den letzten Jahrzehnten haben gezeigt, dass das daraus resultierende Spannungsverhältnis von Staat und Städten nicht durch die gesetzlichen Zuständigkeiten für die inneren und äußeren Schulangelegenheiten abgebildet wird: Auch als „der Staat“ die Zuständigkeit für die inneren Angelegenheiten der Schulen mehr und mehr an sich zog und diese nach systematischen pädagogischen Kriterien, z. B. lehrplantheoretischen Gesichtspunkten, ausgestaltete, konnte er damit die Schulentwicklung vor Ort nicht ohne ständige Abstriche, Kompromisse und Reformvarianten des Systems bestimmen. Denn vor Ort, in den Städten und ihren Räten, bei den Familien und Lehrern, wurden (und werden) die „allgemein“ – d. h. wissenschaftlich, fachlich, pädagogisch begründeten – Bestimmungsmerkmale für Schule nicht abstrakt und neutral, sondern sozial-differenziell wahrgenommen, bedeutete z.B. Lateinunterricht an einer Schule nicht nur ein beliebiges Unterrichtsfach, sondern die Voraussetzung für eine berechtigende Schule, war er ein Medium kultureller und sozialer Distinktion. In den Städten und für die einzelnen Schulen war es entscheidend, ob sie eine – so oder so definierte – Schule am Ort einrichten und unterhalten konnten oder nicht, ob sie damit eine ausreichende Schülerschaft anwerben konnten oder nicht.

Einige Beispiele: Als es in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts um die Systematisierung der Typenstruktur des höheren Schulsystems ging, wurde – nach einer Konferenz in Berlin und auf Druck des Gymnasiallehrerschaft – der Versuch unternommen, als Typen der höheren Schule nur das *altsprachliche Gymnasium* und die *lateinlose neue Oberrealschule* zuzulassen und

73 Vgl. dazu Zymek & Neghabian a. a. O., S. 49 ff.

74 Vgl. Herrmann, Sozialgeschichte a. a. O., Müller & Zymek a. a. O., Zymek & Neghabian a. a. O.

den – inzwischen weit verbreiteten – Typus des *Realgymnasiums* wieder abzuschaffen. Diese Strategie war aber in den Städten und betroffenen Schulen nicht durchzusetzen, musste wieder aufgegeben und schließlich mit dem allerhöchsten Erlass von 1901 die Gleichberechtigung der drei Typen der höheren Schule erklärt werden⁷⁵. Das *Realgymnasium* wurde in den folgenden Jahrzehnten der Mehrheitstypus der höheren Schule – und zwar weil dieser Schultyp als curriculare Mischform, vor allem als einzige höhere Schule am Ort, es den Schulen und ihren Träger am besten erlaubte, eine breite Schülerschaft zu integrieren und intern zu differenzieren. In dem gleichen Erlass wurden Forderungen nach der Zulassung eines gemeinsamen *Unterbaus der verschiedenen Typen höherer Schule* zurückgewiesen und auf Schulversuchsebene verwiesen. Aber diese städtischen Reformmodelle (*Altonaer, Mannheimer Modell*), in denen auf einem gemeinsamen Unterbau der Lehrplan mehrerer Schultypen in einer Anstalt angeboten werden konnte, wurden in einer zunehmenden Anzahl von städtischen Schulen als Schulentwicklungsstrategie aufgegriffen, insbesondere im Zuge des quantitativen Ausbaus der Anstalten und als Strategie der inneren Differenzierung der Anstalten. Auch diese Entwicklung musste das Ministerium schließlich genehmigen, als amtlichen Typus anerkennen und seine Expansion zu Mehrheitstypus der höheren Lehranstalt für Knaben hinnehmen⁷⁶. Diese Entwicklungen zeigen, dass in der historischen Realität der Schulentwicklung der Staat keineswegs der souveräne Herr über die inneren Schulangelegenheiten – wie z. B. die curriculare Profilierung von Schulen – war, sondern dass die amtlichen Vorgaben wegen der Rahmenbedingungen und Interessen in den Städten und in den einzelnen Schulen – wenn nötig – ständig unterlaufen, modifiziert und verändert wurden.

Noch schwieriger und konfliktreicher entwickelte sich das Verhältnis von staatlichen Normierungs- und Systematisierungsbemühungen im Bereich der mittleren Schulen, als das Ministerium in immer neuen Erlassen (1872, 1910, 1925) die traditionellen Restbestände lokaler Schulen (*Bürgerschulen, Rektoratsschulen, traditionelle, nicht anerkannte höhere Mädcheneschulen u.s.w.*) drängte, sich zu der neuen Schulform der *Mittelschule* umzuwandeln. Die staatlichen Erlasse dazu sahen so viele Varianten dieser neuen Schule vor, dass sie eigentlich gar keine vereinheitlichende Normierung, sondern eher eine Bestandsaufnahme von Formen der „mittleren Schulen“ waren. Dennoch kollidierte diese staatliche Strategie für die *Mittelschule* als neuem *Mittelbau* im preußischen Schulsystem mit der Rahmenbedingungen und Interessenlagen der privaten und vieler kommunaler Schulträger, insbesondere (aber nicht nur) in den kleineren Städten, die den traditionellen multifunktionalen Charakter ihrer Schulen bewahren wollen⁷⁷.

Auch als die nationalsozialistische Regierung Mitte der 1930er Jahre die Typenvielfalt im höheren Schulsystem vereinfachen und die Mittelschule durchsetzen wollte, da sah sie sich (schließlich doch) gezwungen, durch Detail- und Ausnahmeregelungen diesen Prozess so auszugestalten, dass die Standortinteressen der Kommunen nicht verletzt wurden. Die Behörden genehmigten schließlich Formen der Schule, die es eigentlich gar nicht mehr geben sollte⁷⁸.

Als in den ersten Jahren nach dem zweiten Weltkrieg die alliierten Behörden eine grundlegende Schulreform anstrebten und dann die von den Besatzungsbehörden eingesetzten deutschen Politiker und Beamten versuchten, die Gymnasien als Eliteanstalten zu restituieren, da waren es die kleineren Städte, die bei den Aufsichtsbehörden durchsetzen, dass sie auch weiterhin Stand-

75 Vgl. Müller & Zymek a. a. O., S. 58 ff.

76 Ebd. S. 64 f. und 121 ff. und für Brandenburg Tosch, Frank: Gymnasium und Systemdynamik. Regionaler Strukturwandel im höheren Schulwesen der preußischen Provinz Brandenburg 1890–1938. Bad Heilbrunn (Klinkhardt) 2006.

77 Vgl. dazu Müller & Zymek a. a. O., S. 132 und Zymek & Neghabian a. a. O., S. 95 ff.

78 Müller & Zymek a. a. O., S. 133 und Zymek & Neghabian a. a. O., S. 76 ff.

orte höherer Schulen, auch kleiner multifunktionaler Schulen, blieben⁷⁹. Die Konflikte zwischen den staatlichen und den städtischen Instanzen ergaben sich vor allem daraus, dass die staatliche Politik den Prozess der Bildungsbeteiligung durch eine Differenzierung des Schulsystems in Schulformen (höhere Schule, Mittelschule, Jungen- bzw. Mädchenschulen) und Schultypen (als-sprachlich, neusprachlich, mathematisch-naturwissenschaftlich u.s.w.) kanalisierten und drosseln wollten, die Städte aber ein attraktives Schulangebot für ihre Bürgerinnen und Bürger bereitstellen wollten und deshalb – im Falle der kleineren Städte – eher auf multifunktionale Schulformen setzen und insgesamt Motor einer expansiver Schulausbaupolitik waren. Erst in den 1960er Jahren wurde von allen Seiten eine expansive Schulangebotspolitik befürwortet und damit dieser traditionelle Konflikt entschärft.

Umstritten war aber, mit welchem Strukturmodell von Sekundarschule eine Verbreiterung der Bildungschancen am besten realisiert werden könnte. Eine Entscheidung dieser Kontroverse – Bewahrung des dreigliedrigen Schulsystems oder Ersatzung durch integrierte Schulmodelle? – war auf Bundes- und Landesebene politisch blockiert. Statt einer entschiedenen gesetzgeberischen Weichenstellung und konsequenten Umsetzung wurde wieder – wie schon so oft in der Geschichte – von staatlicher Seite eine Schulreformstrategie verfolgt, die den Städten die entscheidende Rolle bei der Erprobung, Einführung und Umsetzung integrierter Schulmodelle übertrug. Dazu wurden die Bestimmung des Schulverwaltungsgesetzes, einzelne Initiativen und Anträge für Schulversuche genehmigen zu können⁸⁰, zu einem Instrument der staatlichen Schulpolitik ausgeweitet⁸¹. Damit war die rechtliche Grundlage gegeben, das Reformprojekt der Gesamtschulen als großen Schulversuch auszuschreiben, an dem sich schließlich 40 interessierte Kommunen beteiligten konnten⁸². Als nach Auslaufen des Schulversuchs sich der politische Widerstand gegen eine große Strukturreform und auch Kompromisslösungen (*kooperative Gesamtschule*) als unüberwindbar erwiesen⁸³, wurde die Gesamtschule als vierte Regelschulform der Sekundarstufe I eingeführt und damit die Weiterentwicklung der Schulangebotsstrukturen an Initiativen und Entscheidungsprozesse auf kommunaler Ebene überwiesen.

In den folgenden Jahrzehnten erwies es sich wieder, dass der Verzicht auf politische Reformen den schulstrukturellen Wandel an die sozialen Prozesse vor Ort ausliefert. Dieses Mal waren es der Geburtenrückgang und das veränderte Bildungsverhalten der nachrückenden Generationen jun-

79 Vgl. dazu Zymek, Bernd & Ragutt, Frank: Keine „Stunde Null“, sondern wichtige Etappe der Bildungsexpansion. Neue empirische Befunde zur Gymnasialgeschichte Westfalens in der Mitte des 20. Jahrhunderts. In: Tosch, Frank & Ritzi, (Hrsg.): Gymnasium im strukturellen Wandel. Befunde und Perspektiven von den preußischen Reformen bis zur Reform der Gymnasialen Oberstufe. Bad Heilbrunn (Klinkhardt) 2014.

80 SchVG NW § 10, 3 und 10, 6; Meyerhoff u. a. Schulverwaltungsgesetz, a. a. O., S. 106.

81 Das Gesetz zur Änderung des Schulverwaltungsgesetzes und Schulpflichtgesetzes vom 18. März 1975 brachte eine Erweiterung des alten § 4 SCHVG über den Aufbau und die Gliederung des Schulwesens indem unter § 4 (2) ausdrücklich Schulversuche mit Gesamtschulen und § 4 (3) mit Kollegschenlen ermöglicht wurden; vgl. Tiebel, Siegfried: Schulrechtliche Vorschriften Nordrhein-Westfalen. Textsammlung mit Anmerkungen und Verweisungen. Köln u. a. (Deutscher Gemeindeverlag) 1981 (4. Neubearbeitete Auflage), S. 72 f. Die Grenzen dieser Ausweitung des Instruments des Schulversuchs als staatliche Schulreformstrategie zeigt das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Münster dann 2012 im Zusammenhang der Initiativen der rot-grünen Landesregierung für die Gemeinschaftsschule als neue Schulform der Sekundarstufe auf (http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovg_nrw/j2011/19_B_478_11beschluss20110609.htm).

82 Vgl. Bechert, Günter: Gesamtschulplanungen in Nordrhein-Westfalen. In: Ders. (Hrsg.): Gesamtschulen in Nordrhein-Westfalen. Weinheim (Beltz) 1971, S. 7–13.

83 Vgl. Roesner, Ernst: Schulpolitik durch Volksbegehren. Analyse eines gescheiterten Reformversuchs. Weinheim (Beltz) 1981 und Werner Blumenthal: Die bildungspolitische Auseinandersetzung und das Volksbegehren um die kooperative Schule in Nordrhein-Westfalen. Eine Analyse ihrer politischen Faktoren, Ursachen und Strategien sowie die Folgen für die Bildungspolitik in Nordrhein-Westfalen. Dissertation, Universität Bonn 1988.

ger Familien, die spätestens seit den 1980er Jahren zu einem Struktur und Funktionswandel der Schulformen führten⁸⁴. Obwohl die Landespolitik lange unbedingt an der amtlichen Schulstruktur festhalten wollte, führte die schwindende Akzeptanz der Hauptschulen in einer zunehmenden Zahl von Kommunen zu einer Situation, dass sie ihr Sekundarschulangebot zu verlieren drohten⁸⁵. Es waren Initiativen einzelner Kommunen und ihrer Spaltenverbände⁸⁶, die zunächst die großzügige Genehmigung von Zwischenlösungen (*Verbundschulen*)⁸⁷ und schließlich auf Landesebene einen überparteilichen Kompromiss in der Schulstrukturfrage erzwangen⁸⁸. Die Einigung ist ein „Schulfrieden“ nur auf der Ebene der Landespolitik, verbunden mit einem – historisch ganz neuartigen – Stillhalteabkommen der beteiligten Parteien für die nächsten Jahre. Er bedeutet, dass sich die Landespolitik weiter aus der Gestaltung der Schulentwicklung zurückzieht und die notwendigerweise konfliktreichen Prozesse bei der Umsetzung seiner wenig eindeutigen Bestimmungen in den nächsten Jahren den einzelnen Kommunen auferlegt ist⁸⁹.

6 Resumée und Ausblick

Die historische Skizze zeigt, dass die Schulentwicklung in den letzten zwei Jahrhunderten nur in seltenen Fällen durch den Staat und ein entschiedenes gesetzgeberisches Handeln vorangetrieben wurde. Staatliche Schulpolitik war fast immer (nur) reaktiv, ein Prozess der Beobachtung, der Beratung, der Kontrolle durch Genehmigung oder Nichtgenehmigung und schließlich der Systematisierung und Normierung von städtischen Initiativen und Entwicklungen. Selbst dann, wenn die Landespolitik staatliche Schulreformprojekte verfolgte, setzte sie bei der Durchsetzung fast immer auf die Städte und ihre Bürger, ermöglichte die Einführung zunächst per Ortsstatuten oder als Schulversuche, an denen sich interessierte Kommunen beteiligen konnten. Die Städte waren (und sind) für die staatliche Politik gewissermaßen das institutionelle und soziale Versuchslabor von Schulreformprozessen. Und wenn schließlich landespolitische Bestimmungen (selten Gesetze, häufiger Verwaltungsakte) verabschiedet wurden, dann hing die Realisierung immer entscheidend von der Umsetzung in den Kommunen ab. Da vor Ort aber jeweils sehr spezifische Rahmenbedingungen für die Umsetzung der gesamtstaatlichen Bestimmungen gegeben waren, erzwangen die kommunalen Schulträger und die einzelnen Schulen sehr oft Ausnahmeregelungen, lange Übergangsfristen oder gar die Revision der Bestimmungen. Im Gegensatz zu der staatlichen Politik und

84 Vgl. zusammenfassend Zymek, Bernd, Wandt, Sabine, Hegemann, Moritz, Ragtt, Frank: Regional Governance und Kommunale Schulentwicklungs politik im Prozess des Rück- und Umbaus regionaler Schulangebotsstrukturen. In: Zeitschrift für Pädagogik, 57 (2011) S. 497–512.

85 Vgl. Rösner, Erich & Kanders, M.: Schulentwicklung in NRW. Bestandsgefährdung weiterführender Schulen in Nordrhein-Westfalen. Schülerzahlen 2004/05 und Modellrechnungen für die Schuljahre 2008/09 und 2012/14. Erstellt im Auftrag des VBE-Landesverbandes Nordrhein-Westfalen September 2005. Dortmund (VEB-Verlag) 2005.

86 Städte- und Gemeindebund NRW: Entwicklung von Schulen. Positionspapier des Städte- und Gemeindebunds NRW. Beraten und beschlossen vom Ausschuss für Schule, Kultur und Sport am 12. März 2008 in Erkelenz.

87 Winands, G: Schulgesetz im Fokus. Wohnortnahes Schulangebot sichern. In: Schule NRW. Amtsblatt des Ministeriums für Schule und Weiterbildung, 2 (2009) S. 62–64.

88 2011 haben CDU, SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN in der Schulstrukturfrage einen Schulkonsens vereinbart. Vgl. Schulministerium NRW: Schulpolitischer Konsens in NRW. Die neue Sekundarschule auf der Grundlage des 6. Schulrechtsänderungsgesetzes. Düsseldorf: 2010. S.1. Verfügbar unter: <http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Sekundarschule/FAQ/FAQListe.pdf>. Auf dieser Grundlage wurde am 20. Oktober 2011 das 6. Schulrechtsänderungsgesetz und eine Verfassungsänderung beschlossen. Kernelement des neuen Schulgesetzes ist die Sekundarschule als neue Schulform der Sekundarstufe (<http://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Schulformen/Sekundarschule/index.html>).

89 Zu den weiteren Perspektiven vgl. Zymek, Bernd: Die Zukunft des zweigliedrigen Schulsystems in Deutschland. Was man von der historischen Schulentwicklung dazu wissen kann. In: Zeitschrift für Pädagogik, 59 (2013), S. 469–481.

den sie begleitenden Diskussionen auf gesamtstaatlicher Ebene, auf der allgemeine (pädagogische) Prinzipien die Diskurse bestimmten, mussten die Kommunen – notgedrungen – immer der Anwalt für pragmatische Lösungen von pragmatischer Problemstellungen sein. Die langfristige historische Perspektive gibt vor allem zu erkennen, dass die Kommunen und ihre Bürger sich immer dann zur Austragung schwieriger schulpolitischer Konflikte gezwungen sahen, wenn die Schulpolitik auf Landesebene blockiert war, wenn auf dieser Ebene keine politischen und rechtlichen Lösungen gefunden werden konnten oder wenn die Landespolitiker eine widersprüchliche Politik betrieben, deren Auflösung man dann auf die kommunale Ebene schob. Dieses Ergebnis der historischen Skizze ist rechtshistorisch wichtig, weil damit deutlich wird, dass die bedeutsame Rolle der Städte und ihrer Bürger im Prozess der historischen Schulentwicklung nicht (allein) aus einer entsprechenden rechtlichen Beauftragung und Zuständigkeit resultierte. Die Räte und Behörden in den Städten bewegten sich bei der Schulentwicklung nicht in einem rechtsfreien Raum, aber in einem – oft weiten – Handlungsfeld, in dem ihre Stellung gegenüber den anderen Akteuren nicht immer rechtlich eindeutig, sondern politisch strukturiert war. Eine rechtshistorische Analyse, die sich auf die Städte als Schulträger im engeren Sinne konzentrieren würde, müsste deshalb deren politische Rolle, auch deren rechtshistorischen Stellenwert verfehlen.

Dieses Ergebnis schärft den Blick auf die heutige Rolle der Städte und Gemeinden im Prozess der Schulentwicklung: Die Aufgaben, die heute in den Kommunen auf dem Gebiet der Schulentwicklung bewältigt werden sollen, sind in den letzten Jahren erheblich ausgeweitet worden: Es geht für jede Kommune um die politische und rechtliche Behauptung ihres Schulangebots in einer oft schwierigen Standortkonkurrenz mit Nachbargemeinden; es geht um die Vermittlung der kommunalpolitischen Konflikte mit Elternvertretern, Schulen und Lehrern im Prozess des Rück- und Umbaus der kommunalen Schulangebotsstrukturen; es geht nicht mehr nur um die Schulträgerschaft für die traditionelle deutsche „Halbtagsunterrichtsschule“, sondern um deren Ausbau zu Ganztagschulen (und damit um die Organisation der Kooperation mit vielen Partnern); es geht um den Ausbau eines bedarfsgerechten Angebots an Kindertagesstätten und deren Weiterentwicklung zu Institutionen der vorschulischen Bildung; es geht darum, die „Inklusion“ von Kindern mit Förderbedarf in den Regelschulen vor Ort möglich zu machen;⁹⁰ es geht um die Organisation einer neuen Dimension von Zusammenarbeit zwischen den Schulen und den Institutionen der Jugendhilfe; es geht um die Organisation eines *Übergangsmanagements Schule-Beruf* und die Entwicklung neuer pädagogischer Angebote im Sinne einer präventiven Sozialpolitik, weil ein Scheitern der Bildungs- und Sozialpolitik auf die Kommunen als höhere Sozialausgaben zurückfällt⁹¹.

Wenn neuerdings die Bundes- und Landespolitik bei dem Umbau des Sozialstaats und des Schulsystems zu einer Dezentralisierung von Zuständigkeiten bereit sind⁹², dann ist dies nicht nur die neue Einsicht, dass viele Probleme am besten vor Ort gelöst werden (können), sondern die Fortsetzung einer traditionsreichen Strategie deutscher Regierungspolitik, sich bei politischen Blocka-

90 Zu den damit verbundenen Konfliktlinien zwischen Kommunen und Land vgl. Faber, Angela: Die Umsetzung der Inklusion durch das Neunte Schulrechtsänderungsgesetz in Nordrhein-Westfalen. In: NWVB 2014, Heft 1, S. 8–15.

91 Vgl. dazu die „Aachener Erklärung“, die der Deutsche Städetag 2007 auf seinem Kongress „Bildung in der Stadt“ verabschiedet hat und Hebborn, Klaus: Perspektiven Kommunaler Bildungspolitik. Die kommunale Bildungslandschaft – ein Entwicklungskonzept für qualitative Bildungsentwicklung, Beratung und Übergänge in den Kommunen. In: RdJB, 2 (2012) S.293–320 und allgemein zur Ausweitung der kommunalen Aufgaben Seckelmann, Margit: Die historische Entwicklung kommunaler Aufgaben. In: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 2008 (Heft 2) S. 267–284.

92 Zu diesem Kurswechsel in der Schulpolitik in NRW vgl. Bildungskommission NRW (Hrsg.): Zukunft der Bildung, Schule der Zukunft. Denkschrift der Kommission „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft“ beim Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen 1995.

den und Legitimationsproblemen zu entlasten, indem die konfliktreiche Lösung der Probleme auf die kommunale Ebene verlagert wird. Die Städte und Gemeinden scheinen bereit, diese neue Rolle anzunehmen. Es stellt sich aber die Frage, ob sie für die Bewältigung der erweiterten Aufgaben nicht nur angemessen finanziell ausgestattet sind, sondern auch ausreichende rechtliche Zuständigkeiten haben. Ob den Gemeinden mit verräterisch vagen Wortgebilden wie „staatlich-kommunale Verantwortungsgemeinschaft“ und dem politikwissenschaftlichen Konzept der *Governance*⁹³ bei der Bewältigung der anstehenden kommunalen Problemstellungen und Konflikte geholfen ist, erscheint fraglich. Trotz des viel beschworenen Kurswechsels der Landesschulpolitik sind die historischen Rechtsverhältnisse und Strukturen der Schulaufsicht kaum verändert, nur durch neue „Steuerungsgremien“, „Kompetenzteams“ und „Bildungsnetzwerke“ ergänzt worden⁹⁴. Die Städte und Gemeinden müssen für sich klären, ob sie nicht nur mehr Geld, sondern auch erweiterte rechtliche Zuständigkeiten – etwa im Rahmen einer „erweiterte Schulträgerschaft“⁹⁵ – selbstbewusst(er) fordern müssen, die Ihnen eine eindeutige rechtliche Stellung, etwa bei der Koordination der kommunalen Schulentwicklung gegenüber den verschiedenen Akteuren vor Ort geben⁹⁶ oder ob ihnen mehr damit gedient ist, wenn sie ihre jeweils spezifischen und nicht einheitlichen Interessen – wie bisher in der Geschichte – in einem rechtlich nicht eindeutig geregelten politischen Handlungsfeld durchsetzen können.

Verf.: Prof. Dr. Bernd Zymek, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Institut für Erziehungswissenschaft, Georgskommende 33, 48143 Münster, E-Mail: zymek@uni-muenster.de

93 Bei der Entwicklung und Durchsetzung dieser neuen Strategie und Begrifflichkeit spielte im Bundesland Nordrhein-Westfalen die Bertelsmann-Stiftung, die sich ja als NGO versteht, bezeichnender Weise eine zentrale Rolle. Vgl. Projektleitung „Selbstständige Schule“ (Hrsg.): Regionale Bildungslandschaften. Grundlagen einer staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft. Troisdorf (Bildungsverlag EINS) 2004.

94 Z. B. Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen: Regionale Bildungsnetzwerke (2011).

95 Vgl. Weiß, Wolfgang W.: Schule als kommunale Gestaltungsausgabe. Anmerkungen zum Begriff „Erweiterte Schulträgerschaft“. In: RdJB, 3 (2012) S. 302–314.

96 Bisher konzentriert sich die Debatte über eine Dezentralisierung der Zuständigkeiten, unter dem Motto „Schulautonomie“, auf die einzelnen „selbstständigen“ oder „selbstverantwortlichen“ Schulen. Dass deren individuellen Profilierungsstrategien mit kommunalen Gesamtlösungen kollidieren können, wird bisher zu wenig diskutiert.