

## AUFsätze

Wolfgang W. Weiß

## Schule als kommunale Gestaltungsaufgabe

### Anmerkungen\* zum Begriff „Erweiterte Schulträgerschaft“

„Eine Kodifikation des Schulrechts (...) muß eine sinnvolle Synthese zwischen dem Einfluß des Landes und dem Einfluß der Gemeinden finden. (...) Die den Gemeinden vielfach im Laufe der Zeit genommenen Rechte der Selbstverwaltung auf dem Schulgebiet, welche ihnen organisch erwachsen waren, müssen ihnen zurückgegeben werden“<sup>1</sup> (Deutscher Städtetag 1948).

Die Bemühungen der Städte um mehr Einfluss auf ihre Schulen reichen weit zurück. Doch viele Jahre lang ging es dabei lediglich um die Frage, welche Möglichkeiten der Schulentwicklung den Kommunen als Schulträger im Rahmen ihres Verwaltungsauftrages zugestanden werden. So heißt es in der oben zitierten Entschließung, die der Schulausschuss des Deutschen Städtetages bereits auf seiner konstituierenden Sitzung 1948 einmütig verabschiedete: „Die Schulträgerschaft erfasst die Errichtung, Führung und Auflösung einer Schule und die gesamte Schulverwaltung in der Gemeindeebene als Selbstverwaltungsaufgabe.“<sup>2</sup>

In diesem Sinne ging es bei den immer wieder aufflammenden Diskussionen über den schulischen Einfluss der Kommunen lange Zeit nur um die Frage, wie deren Verwaltungsauftrag zu interpretieren sei.<sup>3</sup> Bis die „Schule als kommunale Gestaltungsaufgabe“<sup>4</sup> gesehen wurde – so der Titel eines Positionspapiers, das derselbe Ausschuss 2002 vorgelegt<sup>5</sup> – sollten noch Jahrzehnte vergehen. Erst gut 40 Jahre nach der o. g. Entschließung legte z. B. eine Nürnberger Initiative ein Memorandum mit dem Titel „Gestalten statt verwalten“ vor<sup>6</sup>, in dem statt „reaktiver Verwaltungspolitik“ von der Kommune eine „zukunftsorientierte Bildungspolitik gefordert wird, die sich zugleich als Sozial-, Kultur- und Wirtschaftspolitik versteht“<sup>7</sup> – ein Perspektivwechsel, wie er in dieser Zeit bei verschiedenen Kommunen festzustellen ist.

Dies bedeutete, dass „an die Stelle vorrangiger Sachaufwandsträgerschaft (...) das Bestreben (*trat, W. W.*), im Sinne einer erweiterten Schulträgerschaft auf eine zukunftsfähige Schulentwick-

\* Teilweise wird in diesem Artikel Bezug genommen auf ein Gutachten des Autors für die Max-Traeger-Stiftung, das vor kurzem beim Juventa-Verlag publiziert wurde, nämlich: Wolfgang W. Weiß: Kommunale Bildungslandschaften. Chancen, Risiken und Perspektiven, Weinheim und München 2011.

1 Aus der am 4./5.11.1948 gefassten Entschließung des Schulausschusses des Deutschen Städtetages zum deutschen Schulrecht (Niederschrift vom 19.11.1948), zit: Deutscher Städtetag, Schulausschuss des Deutschen Städtetages 1948–2000. Eine kleine Chronik, Anlage S. 2.

2 Ebd.

3 Eine Ausnahme bilden die in Bayern schon seit dem 19. Jahrhundert und im Land Bremen seit 1947 bestehenden „kommunalen Schulen“ mit besonders weitreichenden Gestaltungsmöglichkeiten seitens der Städte (s. u.). Vgl. Weiß 2011 (Anm. \*), S. 139 ff.

4 Hervorhebung: der Autor.

5 Vgl. *Deutscher Städtetag/DST*, Schule als kommunale Gestaltungsaufgabe. Positionspapier des Schulausschusses des Deutschen Städtetages, Köln 15.2.2002.

6 Vgl. *Neumann, G./Weiß, W.W.*, Gestalten statt verwalten. Der Nürnberger Bildungsrat; in: Grundlagen der Weiterbildung (3), 1992, S. 142.

7 Ebd.

lung vor Ort und die Qualität der Schulen hinzuwirken.<sup>8</sup> Richtungsweisend für diese Tendenzen war der Kongress „Schule in der Stadt“, den der Deutsche Städtetag bereits 1995 in Frankfurt/Main durchführte. Dort wurde seinerzeit auch der Begriff „Erweiterte Schulträgerschaft“ erstmals programmatisch in die bundesweite Diskussion eingeführt<sup>9</sup>, ein Begriff der sich letztlich durchgesetzt hat, wenn es um die Stärkung der kommunalen Bildungsverantwortung geht.

Diese Entwicklung „von der Sachaufwandträgerschaft zur erweiterten Schulträgerschaft“<sup>10</sup> der Kommunen soll nachfolgend mit ihren bildungspolitischen Auswirkungen erörtert werden.

## 1 Aktiv-gestaltende Bildungsverantwortung vor Ort

2002 forderte der Deutsche Städtetag in dem erwähnten Positionspapier, das kommunale Engagement zukünftig vor allem darauf auszurichten, „aktiv-gestaltend auf die Schulentwicklung vor Ort einzuwirken und die handelnden Akteure, das sind vor allem Schulaufsicht, Schulen, Schulträger und Eltern, auf der örtlichen Ebene zu vernetzen.“<sup>11</sup> Den Ländern komme dabei „die Aufgabe zu, die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen für ein erweitertes Engagement der Städte im Schulwesen zu schaffen“.<sup>12</sup>

Dementsprechend ist dort von einer „aktiv-gestaltenden Schulträgerschaft der Städte“ die Rede, zu deren Umsetzung eine Reihe von Reformen notwendig seien, Reformen, die sich „zum einen auf die kommunale Wahrnehmung der Schulträgerschaft, zum anderen auf die Erweiterung von kommunalen Gestaltungs- und Entscheidungsrechten im Regelungsbereich der Länder“<sup>13</sup> erstrecken. Worum es dabei inhaltlich geht, wird – unter dem Begriff „Erweiterte Schulträgerschaft“ – mit folgenden Stichworten umrissen:<sup>14</sup>

- *Schulergänzende Unterstützungsstrukturen*, z. B. Schulpsychologische Dienste, Schulsozialarbeit, Beratungseinrichtungen oder Medienzentren.
- *Ressortübergreifende Vernetzung* insbesondere in den Bereichen Schule, Jugendhilfe, Sport und Kultur sowie die Entwicklung entsprechender Kommunikations- und Kooperationsstrukturen.
- *Unterstützung der „Öffnung von Schule“*, also Kooperationen mit außerschulischen Partnern, z. B. in den Bereichen Natur/Umwelt, Technik oder im kulturellen Bereich sowie der Arbeits- und Wirtschaftswelt.
- *Förderung schulischer Eigenverantwortung*, z.B. durch Ausdehnung der Budgetierung.
- *Aufbau und Moderation von Kommunikationsstrukturen*, z. B. bei „Bildungspartnerschaften“ zwischen Schulen und Unternehmen vor Ort.

8 *Deutscher Städtetag/DST 2002* (Anm. 5), S. 6.

9 Vgl. *Rombey, W.*, Bildung in der Stadt. Die Kommunale Bildungslandschaft; in: Landeshauptstadt Saarbrücken (Hrsg.), Dokumentation der Tagung „Bildung in der Stadt“, Saarbrücken 2011, S. 14.

10 Vgl. *Rombey, W.*, Aufbau und Gestaltung kommunaler Bildungslandschaften – Das Beispiel der StädteRegion Aachen, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (1), 2009, S. 47.

11 *DST 2002* (Anm. 5), S. 10.

12 Ebd.

13 Ebd., S. 6.

14 Vgl. ebd., S. 3 ff.

- *Beratungs- und Serviceleistungen der kommunalen Schulverwaltung* im organisatorischen Bereich, z. B. bei der Klärung von Rechtsfragen, bei der Beschaffung u. a. m. sowie Qualifizierungsangebote insbesondere im Verwaltungsbereich.
- *Förderung innovativer Schulentwicklung*, z. B. Einrichtung eines Schulentwicklungsfonds, Initiierung von Wettbewerben, Entwicklung von Projekten zum Ausgleich sozialer Defizite.

Solche Bestrebungen zur Stärkung kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten im Bildungsbereich entfalteten in den Folgejahren, nicht zuletzt im Zuge der „PISA-Diskussion“, eine ganz besondere Dynamik in Deutschland, was sich in zahlreichen Modellversuchen spiegelt: „Kommunale Bildungslandschaft“, „Lernende Regionen“, „lokales Verantwortungsnetzwerk“, „Quadratkilometer Bildung“, „Neue Lernkultur in Kommunen“, „Regionale Bildungsnetzwerke“, „lokale“ und „regionale Bildungslandschaften“, „Lernen vor Ort“ – die Vielfalt der Modellversuche, die in diese Richtung zielen, ist inzwischen kaum mehr überschaubar. In allen Bundesländern wurden und werden mittlerweile – wenngleich mit unterschiedlicher Akzentuierung und Begrifflichkeit – solche Programme von Bund, Ländern und Stiftungen gefördert. Manche Kommunen nahmen an bis zu fünf (zum Teil parallel laufenden) Förderprogrammen zur Entwicklung „kommunaler Bildungslandschaften“ teil<sup>15</sup>, deren Ziel es ist – unter Betonung der notwendigen Kooperation und Vernetzung aller Bildungseinrichtungen vor Ort –, auch jene Ziele umzusetzen, wie sie oben unter dem Stichwort „Erweiterte Schulträgerschaft“ genannt wurden.

Wie groß mittlerweile das Interesse der Kommunen an diesem Thema ist, zeigte sich spätestens 2007 in Aachen, als der Deutsche Städtetag seinen Kongress „Bildung in der Stadt“<sup>16</sup> durchführte<sup>17</sup>: Mehr als 1000 Teilnehmer aus Verwaltung, Politik, Schulpraxis, Jugendhilfe, Kultur und Sport tauschten dort Erfahrungen und Visionen aus, hörten Fachvorträge und erörterten die „Kommunale Bildungsverantwortung in Zeiten gesellschaftlichen Wandels“ – so der Untertitel des Kongresses. Mit der dort einmütig verabschiedeten „Aachener Erklärung“<sup>18</sup> setzte man einen besonderen bildungspolitischen Akzent: Die Städte forderten „eine zentrale Rolle“ für sich bei der Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften. Insbesondere seien „kommunale Steuerungsmöglichkeiten im Schulbereich zu erweitern und die Zuständigkeiten im Bereich der inneren und äußeren Schulangelegenheiten zugunsten der Kommunen neu zu ordnen.“<sup>19</sup>

## 2 Innere und äußere Schulangelegenheiten

Mit den „inneren und äußeren Schulangelegenheiten“<sup>20</sup> wurden die unterschiedlichen Zuständigkeiten zwischen Land und Kommune angesprochen, die im Grunde noch heute – in Anlehnung an das Preußische Allgemeine Landrecht von 1794<sup>21</sup> – entsprechend Artikel 144 der Weimarer Ver-

15 Vgl. Weiß 2011 (Anm. \*), S. 137 ff.

16 Während der Frankfurter Kongress 1995 noch unter dem Titel „Schule in der Stadt“ firmierte (s. o.), ist hier nun – was durchaus programmatisch zu sehen ist – von „Bildung“ die Rede. Darin spiegelt sich auch die Weiterentwicklung im Selbstverständnis der Akteure in Richtung auf eine ganzheitliche Sicht von Bildungsprozessen.

17 Vgl. Weiß, W. W., Bildung in der Stadt – Ein Kongressbericht, DDS (2), 2008, S. 235 f.

18 Vgl. *Deutscher Städtetag*: Bildung in der Stadt – Aachener Erklärung; in: der städtetag 1, 2008, S. 18.

19 Ebd.

20 Bereits vor über 200 Jahren, nämlich in der „Ordnung für sämtliche Städte der Preußischen Monarchie“ von 1808, wurde (in § 179b) unterschieden zwischen der „Behörde zur Besorgung der innern Schulangelegenheiten“ und „den äußern Angelegenheiten“, die „ein Magistratsmitglied als Obervorsteher mit den nötigen Vorstehern aus der Bürgerschaft“ zu besorgen hat.

21 Im Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten wird unter § 9 („Zwölfter Titel: Von niedern und höhern Schu-

fassung geregelt werden: „Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates; er kann die Gemeinden daran beteiligen“. Diese Kann-Bestimmung wirkt auch im föderalen System der Bundesrepublik fort: Schulpolitik ist „Ländersache“ und die Bundesländer regeln „in eigener Staatlichkeit“ auf je eigene Weise, wie ihre Gemeinden daran mitwirken – eine Grundstruktur, die sich heute, bei aller Unterschiedlichkeit im Einzelnen, in allen 16 Bundesländern findet, nämlich:

- Das jeweilige *Land* übt die staatliche Schulaufsicht nach Art. 7 I des Grundgesetzes (GG) aus und ist zuständig für die inneren Schulangelegenheiten, legt also die verschiedenen Bildungsgänge, die Schulstruktur und die entsprechenden Zugangsregelungen fest, ebenso die Stunden tafeln und Klassengrößen, beschließt Lehrpläne, genehmigt Schulversuche, stellt die Lehrkräfte ein, übt die Fach-, Rechts- bzw. Dienstaufsicht aus, ... – kurzum: alle den Unterrichtsalltag *gestaltenden* Rahmenbedingungen liegen in der Hand des Bundeslandes.
- Die *Gemeinde* hat nach Art. 28 II GG das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ selbständig und frei von Weisungen dezentral unter Rechtsaufsicht des Staates zu regeln. Als Schulträger ist sie zuständig für die äußeren Schulangelegenheiten, insbesondere für die Bereitstellung geeigneter Schulräume und deren Ausstattung sowie der Lehr- und Lernmittel, aber auch für Fragen des Schülertransports, der Sprengelfestlegung usw. ..., eben für die *verwaltungstechnische* Umsetzung der schulischen Landesvorgaben.

Bezeichnenderweise fand man bis vor fünf, sechs Jahren in den kommunalen Schulämtern fast nur *Verwaltungsleute*, während das *pädagogische* Fachpersonal im Wesentlichen in den Kultusministerien bzw. den staatlichen Schulämtern tätig war.

Dieser Konsens<sup>22</sup>, der bis vor kurzem galt, spiegelte ein *landläufiges* – man könnte auch sagen „bundeslandläufiges“ – Verständnis von Schulverwaltung und Schulaufsicht wider. Nach dem Motto „Staatsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht“ schien es sämtliche Wellen der Bildungsreform zu überstehen. Danach wird die Schule im Grunde als ein per „Zentralerlass“ gesteuerter Schutz- und Schonraum angesehen, in dem die Kinder auf das Leben bzw. das Berufsleben vorbereitet werden sollen.

Aber dieses Leitbild, das ohnehin schon lange obsolet war, verlor spätestens in den 1980er Jahren seine Relevanz. Denn mit Blick auf die damals besonders schlechte Haushaltslage berief man sich auf die Pflichtaufgabe der Schule, und die sei zu allererst einmal, ein ausreichendes Unterrichtsangebot bereit zu stellen. In jenen Zeiten der umfangreichen Kürzungen und des Lehrereinstellungsstopps bedeutete dies in vielen Regionen letztlich die Streichung des pädagogischen und sozialen Auftrags der Schule. Gegen diese immer weiter voranschreitende Verschlechterung der Schul- und Lernsituation, die sich übrigens vielerorts auch an dem desolaten Zustand von Schulgebäuden und Lernmitteln offenbarte, formierte sich zunehmend Protest aus der Eltern- und Lehrerschaft.

---

len“) bestimmt: „Alle öffentliche Schul- und Erziehungsanstalten stehen unter der Aufsicht des Staates, und müssen sich den Prüfungen und Visitationen desselben zu allen Zeiten unterwerfen.“

22 Ein Konsens, den der Verfassungsrechtler Gerhard Anschütz in einem Kommentar zur Weimarer Verfassung auf die Formel brachte: „Die Gemeinde baut, als Trägerin der äußeren Schulverwaltung, der Schule das Haus; Herr im Hause aber ist der Staat“ (zit. *Avenarius, H./Füssel, H.-P.*, Schulrecht im Überblick, Darmstadt 2008, S. 58).

### 3 „Community Education“

Es waren insbesondere die Hilferufe und Krisenberichte aus dem Hauptschulbereich, die vor ca. 30 Jahren die aus England stammende community-education-Bewegung<sup>23</sup> bei uns auf den Weg brachten<sup>24</sup> – zunächst in schwierigen Stadtteilen Berlins und dann in einigen Städten Nordrhein-Westfalens und Bayerns. Sehr bald machten bundesweit auch die ermutigenden Berichte aus „Nachbarschaftsschulen“ die Runde, wo Lehrer und Schüler – sozusagen in Selbsthilfe – das schulische Umfeld in den praktischen Unterricht mit einbezogen und hierzu mit Vereinen, Projektinitiativen und städtischen Institutionen wie Volkshochschule, Museen, Stadtarchiv, Theater, aber auch Jugendamt, Familienhilfe und Polizei etc. kooperierten.<sup>25</sup>

Aus dieser Bewegung sind auch die „Regionalen Arbeitsstellen Ausländerpädagogik“ (RAA)<sup>26</sup> entstanden in Kooperation mit Comed, dem Verein zur Förderung von Community Education, und insbesondere mit dem Kultusministerium NRW und der Freudenberg Stiftung. Diese RAAs waren insofern „ein bahnbrechendes Neuordnungsmuster“ (Pia Gerber) als die Bildungs- und Integrationsförderung der Kinder „als Gemeinschaftsaufgabe von Jugendhilfe, Schule und Familie organisiert wurde und (...) die Unterstützungsaufgaben nicht länger nach Nationalität oder nach Art der Einreise der Eltern (Arbeitsmigration, Aussiedlung, Flucht) in getrennten Zuständigkeiten“<sup>27</sup> lagen, sondern in der Verantwortlichkeit *einer* Arbeitsstelle, in der multikulturelle Teams institutionsübergreifend zusammen arbeiteten. Heute gibt es RAAs in 46 verschiedenen Städten in fünf Bundesländern und sie sind nur *ein* wichtiges Reformprojekt jener Zeit<sup>28</sup>. Auch die damals in Schulen integrierten Kulturläden, Projektbüros, Bibliotheken, Schülercafés usw., die Schülerinnen und Schülern, Eltern und Nachbarschaft gleichermaßen offenstanden, verdanken ihre Entstehung diesen Initiativen. Sie waren vor Ort wegweisend für die Übernahme kommunaler Bildungsverantwortung und haben dort wichtige Steuerungsfunktionen übernommen.

Das Kernanliegen der Community-Education-Bewegung lässt sich mit der Forderung umschreiben „Macht die Schule auf und lasst das Leben rein!“<sup>29</sup>. Und das spiegelt sich auch in dem so genannten GÖS-Erlass von NRW: „Die Gestaltung des Schullebens und die Öffnung der Schule“. Hier hat sich etwas entwickelt, was bis heute nicht nur Früchte trägt, sondern der Sache eine besondere Dynamik verleiht.<sup>30</sup>

23 Vgl. *Poster, C.*, Community Education: its Development and Management, London 1982.

24 Vgl. *Zimmer J.*, Die vermauerte Kindheit. Bemerkungen zum Verhältnis von Verschulung und Entschulung, Weinheim 1986; *Weiß, W. W.*, Community Education und Offene Schule. Versuch einer Standortbestimmung, in: ZV-Lehrerzeitung (2)1990, S. 4–8.

25 Vgl. *Rossmeißl, D.*, Stadtteilschule contra Lehrerreserve. Konzepte gegen falsche Alternativen; in: Nürnberger Lehrerzeitschrift 3, 1986, S. 20–21.

26 Später: „Regionale Arbeitsstelle zur Förderung Ausländischer Kinder und Jugendlicher“ als Service-, Beratungs- und Dienstleistungseinrichtung, in der multiprofessionelle und multikulturelle Teams zusammenarbeiten.

27 *Gerber, P.*, Der lange Weg der Innovation – Wie Stiftungen zum sozialen Wandel im Feld der Bildungs- und Sozialpolitik beitragen können, Berlin 2006, S. 18 f.

28 Vgl. *Kollberg, B./Wenzel, S.*, Wir können uns gegen Probleme nicht schützen: die RAA als Agentur pädagogischer Entwicklung vor Ort; in: *Petry, C./Pistor, H.-H.* (Hrsg.), Der lange Weg der Bildungsreform, Weinheim/Basel 2004, S. 173–183.

29 Vgl. *Zimmer, J./Niggemeyer, E.*, Macht die Schule auf, lasst das Leben rein. Von der Schule zur Nachbarschaftsschule, Weinheim 1986; *Weiß, W.W.* (Hrsg.), Die Öffnung der Schulen. Anmerkungen und Materialien zum Thema Community Education, Sonderheft 2 der Nürnberger Lehrer-Zeitschrift, Nürnberg 1989.

30 Das Rahmenkonzept „Gestaltung des Schullebens und Öffnung von Schule“/GÖS wurde 1988 von der NRW-Landesregierung veröffentlicht. In den ersten Jahren wurden zwei Dutzend kommunale Modellvorhaben sowie über 200 Einzelschulen mit diesem Programm gefördert. 1996 wurde GÖS in ein „Förderprogramm mit landesweitem Ausschreibungsverfahren überführt. Inzwischen hat sich fast jede dritte der ca. 67.000 Schulen mit mindestens einem Projekt

Unterstützung in diese Richtung kam in jener Zeit unerwarteter Weise auch von der KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement), die für eine stärkere Zusammenarbeit städtischer Institutionen, insbesondere im Schul- und Jugendbereich, plädierte<sup>31</sup>. Die Motivation war aber nicht dieselbe wie etwa von Comed oder den RAAs, sondern man sah vor allem die Synergieeffekte und damit auch Einsparmöglichkeiten.

Einen qualitativ neuen Schub erhielten diese Initiativen durch die „PISA-Debatte“ und dem – nach anfänglichen Kontroversen – parteiübergreifenden Kompromiss, neue Ganztagschulen einzurichten. Dieser seinerzeit für Deutschland relativ neue Schultyp wirkte sozusagen als Kristallisationskern der Kommunalisierungsbewegung. Denn hierfür braucht man – nicht nur am Nachmittag – zusätzliches Personal, auch jenseits des Unterrichts, insbesondere Sozialpädagogen und Erzieher. Man braucht neue Investitionen, neue Sachausstattung, Honorarkräfte usw. – ein riesiger Finanzaufwand, für den alleine die Kommunen zuständig sind, solange man weiterhin die Trennung von kommunalem und staatlichem Schulpersonal beibehält, wie es die Unterscheidung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten gebietet. Doch hierzu sind die Kommunen auf Dauer keinesfalls in der Lage.<sup>32</sup>

#### 4 Kümmerer vor Ort

Doch mittlerweile geht jetzt nicht mehr um nur Ganztagschulen, sondern auch um die wachsende Zahl all jener Schulen in schwierigen Stadtteilen, wo die Probleme kumulieren, wo ohne programmatische Ausweitung des pädagogischen und sozialen Auftrags der Schule deren Unterrichtsauftrag nicht zu erfüllen ist, wo man nicht nur Sozialpädagogen benötigt, sondern eine ganze Palette unterschiedlichen Fachpersonals, das für Schulsozialarbeit, Betreuung, Erziehung, psychologische Beratung u. a. zuständig ist.

Zudem scheint die „Schere zwischen arm und reich“ in unserer Gesellschaft weiter auseinander zu gehen.<sup>33</sup> Und im Verlauf der demografischen Entwicklung wird sich unter den gegebenen Rahmenbedingungen dieser Trend noch verschärfen. Es wird zu einer „Verschiebung der schicht- und migrationsspezifischen Zusammensetzung der heranwachsenden Generation“<sup>34</sup> und zu einer verstärkten sozialräumlichen Segregation kommen<sup>35</sup>, was vor allem für die größeren Städte von Bedeutung ist. Es kommt also, um es mit den Worten von Klaus-Peter Strohmeyer zu sagen, zu

---

beteiligt“ (vgl. *Gomolla, M.*, Schulentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft. Strategien gegen institutionelle Diskriminierung in England, Deutschland und in der Schweiz, Münster 2005).

31 Vgl. *KGSt / Kommunale Gemeinschaftsstelle*, Neue Steuerung im Schulbereich. KGSt-Berichte zum Neuen Steuerungsmodell (9), 1996.

32 Um trotz der Finanzprobleme der Kommunen die Entwicklung und Einrichtung von Ganztagschulen voranzutreiben, legte das BMBF 2003 das „Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) auf – ein immenses Bauprogramm (4 Mrd. Euro), mit dessen Hilfe bundesweit insgesamt 15.790 Maßnahmen an fast 7.000 Schulen durchgeführt wurden, Maßnahmen, die im wesentlichen von den kommunalen Ämtern umgesetzt wurden. Vgl. *Weiß* 2011 (Anm. \*), S. 15.

33 So belegt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung in einer aktuellen Untersuchung (2010) die „zunehmende Spreizung der bedarfsgewichteten Haushalts-Nettoeinkommen“ (*Grabka, M. M./Frick, J. R.*, Weiterhin hohes Armutsrisiko in Deutschland. Kinder und junge Erwachsene sind besonders betroffen, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Wochenbericht 7, 2010, S. 4).

34 *Klemm, K.*, Zum Verhältnis von Bildung und Stadtgesellschaft; in: *der städtetag* (1), 2008, S. 9.

35 Vgl. *Rombey* (Anm. 10), S. 40 ff.

einer „Stadtteiltrennung von arm und reich, von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund und von Familien mit und ohne Kinder.“<sup>36</sup>

Hier ist ein zentraler Punkt, warum die Kommunen in besonderer Weise in der Bildung gefordert sind, zumal diese qualitative Auseinanderentwicklung einzelner Stadtteile auch mit quantitativen Veränderungen einher geht, so z. B. mit gegenläufigen Einwohnerbewegungen: Schon heute geht in bestimmten Stadtteilen von Großstädten die Bevölkerung binnen weniger Jahre um bis zu 30 % zurück, in anderen hingegen nimmt sie, wenn auch weniger stark, zu. Betrachtet man weitere Indikatoren wie z. B. die unterschiedlichen Quoten hinsichtlich Migrationshintergrund, Allein-Erziehende, Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe-Empfänger usw., die stadtteilspezifisch sehr stark variieren, so wird klar, in welchen unterschiedlichen Lebensverhältnissen die Familien bzw. Schulkinder in den jeweiligen Stadtteilen desselben Gemeinwesens schon heute aufwachsen.

Dieses Auseinanderdriften der städtischen Milieus schreitet zunehmend schneller voran, wie auch die Einkommensentwicklung Deutschlands insbesondere in größeren Städten zeigt, wo sich schon aufgrund der unterschiedlichen Mietpreise unterschiedliche Quartiere und Milieus herausbilden, von denen jene, denen das „Stigma der Armenviertel“ (Hartmut Häußermann) anhaftet, den Kommunen besondere Probleme bereiten. Zum einen, weil die öffentliche Hand erhebliche Finanzmittel dort aufbringen muss, wo das Einkommen der Familien nicht ausreicht, um davon ohne öffentliche Unterstützung leben zu können – von jenen ohne Familieneinkommen ganz abgesehen. Zum anderen weil dort häufig Zukunftspessimismus, Resignation und gesellschaftlicher Rückzug vorherrschend ist, was insbesondere für die dort aufwachsenden Kinder und Jugendlichen fatal ist.

Für die Städte und Gemeinden hat das nicht nur erhebliche Kosten, sondern auch immense Integrationsprobleme zur Folge.<sup>37</sup> Um hier auszugleichen und gegenzusteuern, sind „zielgruppen-genaue Maßnahmen“ notwendig: „Finanzielle Unterstützung allein bekämpft zwar Symptome, kuriert aber nicht die Ursachen von Armut.“<sup>38</sup> „Investitionen in Betreuungseinrichtungen und in die Verbesserung der Erwerbchancen für Alleinerziehende und Eltern junger Kinder könnten hier effektiver wirken“<sup>39</sup>, so die Autoren der o. g. DIW-Studie, die demgemäß einen auf die Zielgruppe zugeschnittenen Mix aus finanzieller und nicht-finanzieller Unterstützung fordern.

So dürfte es im Schulbereich<sup>40</sup> sinnvoll sein, die „bildungspolitischen Initiativen in einzelnen Stadtgebieten zu bündeln und dabei die Familien mit Migrationshintergrund besonders einzubeziehen“<sup>41</sup>. Entsprechende adressaten- bzw. stadtteilspezifische Angebote, Projekte und Fördermaßnahmen, die zudem mit anderen kommunalen Bildungsdienstleistern vernetzt sein sollten, können von einem fernen Kultusministerium nicht angemessen initiiert und gepflegt werden. Hierzu

36 Zit. ebd. – „Korrelation ethnischer, sozialer und demografischer Segregation bedeutet: In den Stadtteilen, in denen heute die meisten Armen leben, leben auch die meisten Einwanderer und die meisten Kinder. Dieser Befund ist brisant, denn er besagt, dass in der Tat ‚Demografiedebatte‘, ‚Integrationsdiskurs‘ und ‚Ungleichheitsdiskurs‘ zusammengehören.“ (Strohmeier, K.P., Segregation in den Städten, Bonn 2006, S. 37).

37 Vgl. Berth, F., Die Verschwendung der Kindheit, Weinheim /Basel 2011, S. 27 ff.

38 Zit. DIW/Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Pressemitteilung vom 18.2.2010.

39 Goebel, J./Gornig, M./Häußermann, H., Polarisierung der Einkommen: Die Mittelschicht verliert, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht 24, 2010, S. 11.

40 Vgl. Sikorski, S., Differenzierungsprozesse in städtischen Schullandschaften. Das Beispiel der Hauptschulen, in: Zeitschrift für Pädagogik 3, 2007, S. 292 ff.

41 Hauf, T., Innerstädtische Bildungsdisparitäten an der Übergangsschwelle von den Grundschulen zum Sekundarschulsystem; in: Zeitschrift für Pädagogik 3, 2007, S. 311.

braucht es Verantwortliche und „Kümmerer“ vor Ort.<sup>42</sup> Denn die „Zentralebene“ verfügt „weder über die Kompetenz noch über die sachlichen Möglichkeiten, Bildung zu einem Thema lokaler und regionaler Sozialräume zu machen, die verfügbaren Bildungsangebote mit dem lokalen Qualifizierungsbedarf der Wirtschaft abzustimmen, Schulen mit außerschulischen Lernorten und flankierenden Betreuungsdiensten – auch aus dem ehrenamtlichen Bereich – zusammenzuführen, geschweige denn, mittels gezielter Information und Beratung für ausreichende Transparenz der lokalen Angebotsstruktur zu sorgen, Übergänge zwischen den Bildungsstufen zu gestalten und Familien als Bezugspunkte von Bildung so zum Thema zu machen, dass sämtliche Milieus hier auch erreicht werden.“<sup>43</sup>

Deshalb fordern die Städte mehr Bildungsverantwortung, also mehr Möglichkeiten, diesen Bereich vor Ort selbst zu gestalten, zumal schwer nachvollziehbar ist, dass die Kommunen für quasi alle Bildungsinstitutionen einer Stadt zuständig sind – für Volkshochschule, Bibliothek, Musikschule, für die Jugendhilfe, für die Ausstattung der Schule usw. –, aber nicht für das, was *in* der Schule passiert, für die inneren Schulangelegenheiten. Da haben sie bislang keine Gestaltungskompetenz, obwohl sie von den Auswirkungen in besonderer Weise betroffen sind. Deswegen war auf dem eingangs erwähnten Aachener Kongress des Deutschen Städtetages immer wieder von „erweiterter kommunaler Schulträgerschaft“ die Rede. Dementsprechend trug auch das mit Abstand am stärksten besuchte Forum dieses Kongresses den Titel: „Von der Schulträgerschaft zur regionalen Bildungslandschaft – Bildung kommunal gestalten!“<sup>44</sup>

## 5 Ungelöste Probleme

Inzwischen – es sind mittlerweile gut vier Jahre seit dem Aachener Kongress vergangen – liegen eine Fülle von Erfahrungen mit „Erweiterter Schulträgerschaft“ und „Kommunalen Bildungslandschaften“ vor, Erfahrungen, die in zahllosen Modellversuchen in allen Bundesländern gesammelt wurden (s. o.). An Sinn, Berechtigung und auch der Notwendigkeit, die kommunalen Gestaltungsbefugnisse im Schulbereich auszuweiten, werden mittlerweile kaum noch Zweifel geäußert. Nur die entscheidende Frage, wie das im Einzelnen organisiert und gesetzlich geregelt werden soll, darüber gehen die Meinungen zum Teil weit auseinander, wie ein Blick in die Praxis der Bundesländer zeigt.<sup>45</sup>

Wohl auch deshalb ist man bei der Ausgestaltung der kommunalen Bildungsverantwortung bislang kaum über das Stadium von Modellversuchen hinaus gekommen, und die unterscheiden sich in Begrifflichkeit, Organisation und Reichweite ganz erheblich voneinander. Die Gründe dafür sind äußerst vielschichtig. Mit entscheidend dürften dabei – neben der „Finanzfrage“ – rechtliche und Steuerungsprobleme sein.

42 Vgl. z. B. das von der Freudenberg Stiftung und anderen in verschiedenen Kommunen (Berlin, Mannheim, Herten, Wuppertal) mit Erfolg initiierte Projekt „Ein Quadrat-Kilometer Bildung“ (vgl. *Wenzel, S.*, Grundlagen des Programms „Ein Quadratkilometer Bildung“, Mskr. vom 8.10. 2009).

43 *Luthe, E.-W.*, Kommunale Bildungslandschaften. Rechtliche und organisatorische Grundlagen, Berlin 2009, S. 216.

44 Vgl. *Rombey, W./Ebeling, J.*, Forum 6, in: Deutscher Städtetag, Bildung in der Stadt – Kommunale Bildungsverantwortung in Zeiten gesellschaftlichen Wandels. Kongress „Bildung in der Stadt“ am 22./23. November 2007 in Aachen. Informationen zu den Foren, Flyer, o. O. 2007.

45 Vgl. *Weiß* 2011 (Anm. \*), S. 125 ff.

## 5.1 Finanzielle Probleme – Wahrung des Konnexitätsprinzips

Die zusätzlichen Kosten für die wachsende Zahl der Ganztagschulen, für Schulsozialarbeit und die sonstig notwendigen „kompensatorischen“ Schul-Maßnahmen in „schwierigen Stadtteilen“ sind unmöglich von den ohnehin finanziell klammen Kommunen alleine aufzubringen, zumal noch weitere erhebliche Kosten im Bildungsbereich auf sie zukommen: Ausbau der Kindertagesstätten- und Krippenplätze, flächendeckende Sprachtests vor der Schulzeit, kostenloses Mittagessen für bedürftige Schülerinnen und Schüler, Qualifizierung von Tageseltern und Erzieherinnen etc., ganz zu schweigen von all den Anforderungen, die mit dem Stichwort „Inklusion“ verknüpft werden<sup>46</sup> – alles zweifelsfrei richtige Willensbekundungen, aber ohne entsprechende finanzielle Unterstützung nicht wirklich umsetzbar. Doch die wird den Kommunen seitens des Gesetzgebers, der z. B. den Ausbau von Krippen- und KiTa-Plätzen veranlasst hat, meist in nur unzureichendem Maße gewährt. Dementsprechend heftig brechen allenthalben die Konflikte auf.

Die Kommunalvertretungen fordern hier die strikte Einhaltung des Konnexitätsprinzips.<sup>47</sup> Danach muss, gestützt auf Art. 104a GG bzw. die entsprechenden Artikel der Landesverfassungen<sup>48</sup>, der beauftragende Gesetzgeber – nach dem Motto „wer bestellt, bezahlt“ – als Verursacher für den finanziellen Ausgleich der von ihm aufgetragenen Aufgaben sorgen und so auch die Kommunen vor übermäßiger finanzieller Belastung durch übertragene Aufgaben schützen, um nicht die ebenfalls im Grundgesetz verankerte kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 GG) zu gefährden.<sup>49</sup>

Doch da auch Bund und Länder mit erheblichen Finanzproblemen zu kämpfen haben, sind massive Konflikte unvermeidlich. Der Deutsche Städtetag spricht in diesem Zusammenhang von einem der „wichtigsten ungelösten Probleme“<sup>50</sup> und verknüpft deshalb seine Forderung nach mehr kommunaler Bildungsverantwortung mit jener einer „grundlegenden Reform“ des Systems der Schulfinanzierung, einer Reform, die zu einer „zukunftsfauglichen Neuverteilung von Kosten und Lasten zwischen Ländern und Kommunen“<sup>51</sup> führen soll.

## 5.2 Rechtliche Probleme – Sicherung der staatlichen Schulaufsicht

Mit der in Art. 7 I GG genannten „Aufsicht des Staates“ über „das gesamte Schulwesen“ kommt ihm „ein eigenständiges Pflege- und Erziehungsmandat zu, das gleichberechtigt neben dem Pflege-

46 Vgl. *Faber, A.*, Die Inklusion im Schulbereich gibt es nicht zum „Nulltarif“! Städte dringen auf Einhaltung des Konnexitätsprinzips, Städtetag aktuell (1) 2012, S. 9–10.

47 Vgl. z.B. *Deutscher Städtetag*: Mitteilungen (7) 2010, S. 3.

48 In Art. 104a GG wird insbesondere der finanzielle Schutz der Bundesländer gegenüber vom Bund übertragenen Aufgaben angesprochen. Entsprechendes gilt auch für Aufgaben, die der Kommune übertragen werden. Denn nach dem „Subsidiaritätsprinzip“ sind entsprechende Aufgaben auf der niedrigsten geeigneten Ebene wahrzunehmen. Somit stellt das Konnexitätsprinzip auch eine wichtige Säule der ebenfalls in Art. 28 GG garantierten kommunalen Selbstverwaltung dar. Entsprechend wird auch in allen Landesverfassungen dieses Konnexitätsprinzip garantiert, in NRW z. B. in Art. 78 III, wo es u. a. heißt: „Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen.“

49 In diesem Sinne fällt jüngst auch der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen die Entscheidung, dass die in NRW per „Kinderförderungsgesetz 2008“ vorgenommene Übertragung von Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe das Konnexitätsgebot und das Recht der kommunalen Selbstverwaltung verletzt (VerfGH 12/09, Entscheidung vom 12.10.2010).

50 *Deutscher Städtetag*: Positionen zur Bildungsreform. Beschluss des Präsidiums des DST vom 19.9.2006, S. 7.

51 Ebd.

und Erziehungsrecht der Eltern aus Art. 6 II GG steht und ihn berechtigt, für eine optimale Bildung und Erziehung des Kindes zu sorgen und zu diesem Zwecke Schulbesuchspflicht anzuordnen. Im Gegensatz dazu sind die Pflege- und Erziehungsbefugnisse des Staates außerhalb der Schule gem. Art. 6 II GG auf Wächtermaßnahmen beschränkt<sup>52</sup>, etwa wenn von den Eltern Gefahren für das Kindeswohl ausgehen. Die Befugnisse des Staates sind also innerhalb und außerhalb der Schule grundsätzlich verschieden.

Allerdings ist nicht alles, was unter dem Dach von Schulgebäuden stattfindet, per se „Schule“ im Verfassungssinne. Zwar steht der Bildungsauftrag dort im Zentrum, es geht also vorrangig, meist per Unterricht, um die Vermittlung von Wissen und Kultur, von Fähigkeiten und Fertigkeiten, doch spielen auch die Erziehung zu Werten und Grundhaltungen, die Persönlichkeitsbildung und soziales Lernen eine Rolle. Und dieser pädagogische und soziale Auftrag der Schule gewinnt zunehmend größere Bedeutung (s. o.). Umgekehrt wurde der Bildungsauftrag im außerschulischen Bereich, z. B. in den Kindertagesstätten, in den letzten Jahren deutlich profiliert.

Die Grenzen zwischen Schule und Nicht-Schule sind also fließend, werden immer fließender. Vor diesem Hintergrund wird gerade von Kommunalvertretern gefragt, wie die staatliche Schulaufsicht, die strikt auf Schule begrenzt sein soll, unter den gegebenen gesellschaftlichen Bedingungen zu interpretieren und umzusetzen ist – eine Frage, die sich schon angesichts der Schwierigkeiten, innere und äußere Schulangelegenheiten zu unterscheiden (s. o.), stellte.

Auf dem vom Deutschen Landkreistag 2011 initiierten Forum „Kommunale Bildungskompetenzen“<sup>53</sup> wurden in diesem Zusammenhang die Thesen von Frauke Brosius-Gersdorf kontrovers diskutiert, die fragte, inwieweit „Art. 7 I GG einer Vollkommunalisierung von Schulangelegenheiten entgegen“ stehe<sup>54</sup>, und sie empfahl – in einer Neuinterpretation dieses Grundgesetzartikels – mit dem Begriff des Staates auch die Kommunen zu verbinden und „den Schulbegriff funktional unter Einbeziehung innerer und äußerer Aspekte (*so zu verstehen, W. W.*), dass neben den Ländern auch die Kommunen für Teile der inneren Angelegenheiten zuständig sind.“<sup>55</sup> Dann könne man die schulischen Kompetenzen zwischen Ländern und Kommunen „nach dem Kriterium der (Über-)Örtlichkeit“, also entsprechend der regionalen Relevanz der bildungspolitischen Maßnahmen aufteilen.

Wie dies allerdings konkret aussehen könnte, bleibt bislang offen. Bei den „kommunalen Bildungslandschaften“ entwickelten einige Bundesländer, wie z. B. NRW, hierfür ein differenziertes System von Gremien und Kommissionen<sup>56</sup>, in denen Vertreter von Staat und Kommune bzw. von Zentral- und Regionalinteressen vor Ort gemeinsam versuchen, das Schul- und Bildungswesen in „staatlich-kommunaler Verantwortungsgemeinschaft“ zu steuern. Hierzu werden auch entsprechende Kooperationsverträge geschlossen, um „ein ganzheitliches Bildungskonzept zu entwickeln (*und, W. W.*) alle kommunalen und gesellschaftlichen Kräfte vor Ort zur Unterstützung von Schulen zu bündeln“.<sup>57</sup>

52 Brosius-Gersdorf, F., (Inwieweit) Steht Art. 7 I GG einer Vollkommunalisierung von Schulangelegenheiten entgegen?, in: Der Landkreis (6) 2011, S. 239.

53 Vgl. Der Landkreis (6), 2011, S. 223 ff.; vgl. auch Henneke, H.-G., Funktionalreform im Schulwesen, ebd., S. 242–243.

54 Vgl. Brosius-Gersdorf (Anm. 52), S. 233–242.

55 Brosius-Gersdorf (Anm. 52), S. 241.

56 Lenkungsreis, Bildungskonferenz, Leitungsteam, Regionales Kompetenzteam, Regionales Bildungsbüro etc., vgl. Rombey (Anm. 10), S. 54 ff.

57 Vgl. <http://www.regionale.bildungsnetzwerke.nrw.de/hinweis.htm> (Stand: 26.6.2010).

In *kommunalen Schulen*, wie sie in einigen Städten Bayerns und im Land Bremen existieren<sup>58</sup>, wo also die Kommune einstellende Behörde und Dienstherr der Lehrkräfte ist, wird die staatliche Schulaufsicht verschiedentlich auch über kommunale Schulbeamte wahrgenommen, denen, wie z. B. in Bayern, diese Aufgabe als „Ministerialbeauftragte“ der Landesregierung übertragen wurde. Ähnlich z. B. in Bremerhaven/Land Bremen, wo die kommunal beamteten Oberschulräte zugleich die Schulaufsicht des Landes wahrnehmen und dementsprechend je zur Hälfte von Stadt und Land finanziert werden.

Vor diesem Hintergrund sind in „kommunalen Schulen“ die eingangs genannten Charakteristika „erweiterter Schulträgerschaft“ nicht nur besonders ausgeprägt, sondern gehen, insbesondere mit der Einstellung kommunaler Lehrkräfte und den damit verknüpften Gestaltungsmöglichkeiten, noch weit darüber hinaus. Umso bemerkenswerter sind die heftigen Kontroversen und zum Teil gegenläufigen Trends, die sich mit diesem Schultyp verknüpfen: Während sich z. B. in Bayern ein Großteil der Städte bemüht, seine kommunalen Schulen – genauer: die dort arbeitenden kommunalen Lehrkräfte – an den Staat zurückzugeben<sup>59</sup>, wurden in Bremerhaven die Bemühungen des Landes Bremen, sog. Landeslehrer einzuführen, seitens der Stadtverordnetenversammlung nachdrücklich zurückgewiesen.<sup>60</sup> Während in Jena/Thüringen jüngst die Einstellung kommunaler Lehrkräfte seitens des Bildungsministeriums im Rahmen eines Modellversuchs genehmigt wurde<sup>61</sup>, lehnte die baden-württembergische Landesregierung entsprechende Ansinnen der Städte Karlsruhe, Mosbach und Muldingen ab.<sup>62</sup>

Die Gründe hierfür sind äußerst vielschichtig. Neben finanziellen Überlegungen<sup>63</sup> und schulstrukturellen Erwägungen<sup>64</sup> sind hierfür insbesondere Fragen der Schulsteuerung ausschlaggebend.

58 Vgl. Weiß (Anm. \*), S. 143 ff.

59 So heißt es in einer Presseerklärung des Bayerischen Städtetages vom 30.3.2001 unter dem Titel „Freistaat soll endlich kommunale Schule übernehmen“: „In über 30 Fällen warten die Kommunen immer noch auf eine positive Entscheidung. (...) Der Personalaufwand sollte ebenso wie in anderen Ländern der Bundesrepublik vom Staat getragen werden.“ Begründet wird dies ausschließlich mit den hohen finanziellen Belastungen, welche zu tragen die Städte nicht mehr in der Lage seien. Vgl. Weiß (Anm. \*), S. 146.

60 „Die bei der Schaffung des Landes Bremen im Jahre 1947 der Stadt Bremerhaven zugestandenen Rechte wie z. B. (...) die kommunale Zuständigkeit in Personalangelegenheiten der Lehrer (...) dürfen auch mit Hinweis auf mögliche Spareffekte nicht aufgehoben werden.“ (Beschluss der Bremerhavener Stadtverordnetenversammlung vom 28.5.1995).

61 Schulversuch gemäß § 12 des Thüringer Schulgesetzes zur „Erprobung neuer Steuerungsmöglichkeiten der Optimierung pädagogischer Prozesse in Sozialräumen mit hohen Belastungsfaktoren“ (vgl. Stadtrat Jena, Beschlussvorlage Nr. 11/1168-BV, beschlossen am 24.08.11). Ort des Schulversuches: Jena-Lobeda, zwei Schulen, Beginn: 1.8.2011, Dauer: 4 Jahre mit der Option auf Verlängerung. Der für die Durchführung notwendige Lehrer-Personalbedarf wird durch den Freistaat Thüringen gedeckt.

62 Vgl. dpa-Dossier Kulturpolitik 36/31.8.2009; Landtag von Baden-Württemberg Drucksache 14/4384, 23.04.2009; Landtag von Baden-Württemberg: Drucksache 14/4602, 10.06.2009.

63 Der staatliche Zuschuss für die kommunalen Lehrkräfte beträgt z. B. in Bayern lediglich ca. 50 % (differierend u. a. nach Schulart) mit entsprechend hohen Komplementärbelastungen für die jeweiligen Kommunen, während im Land Bremen staatlicherseits 95 % der Kosten übernommen werden (vgl. Weiß, Anm. \*, S. 157 f.). Diese deutlich geringere Belastung des Kommunalhaushalts spielte bei den Überlegungen zum Erhalt der *kommunalen* Schulen, z. B. in Bremerhaven (vgl. Anm. 60), eine zentrale Rolle.

64 Die Stadt Karlsruhe z. B. beabsichtigte die Einführung einer „Modellschule nach skandinavischem Vorbild“ mit gemeinsamem Lernen in den Klassen 1 bis 10 ohne zwischen einzelnen Schularten (H, R, Gy) zu differenzieren, was aus Sicht des Kultusministeriums 2009 nicht im Einklang mit der dreigliedrigen Schulstruktur Baden-Württembergs stand (vgl. Anmerkung 62).

### 5.3 Steuerungsprobleme: Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse

„Alle klassischen Streitpunkte zwischen Land, Schule und Schulträger bestehen auch bei einer Kommunalisierung von Lehrkräften unverändert fort.“<sup>65</sup>, schrieb Meinhard Abel, Beigeordneter beim Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund, 2008 in einem Memorandum mit dem Titel: „Kommunalisierung von Lehrkräften behebt keine Bildungsdefizite“. Darin stellte er insbesondere die Frage nach der Lehrerversorgung im ländlichen Raum: „Wie soll sichergestellt werden, dass in allen Landesteilen – und damit nicht nur in den Hochschulorten und den großen Städten – ein ausgeglichenes Unterrichtsangebot gesichert wird? Wie sollen die Unterschiede zwischen ‚armen‘ und ‚reichen‘ Kommunen ausgeglichen werden? Wie soll sichergestellt werden, dass der benachteiligte ländliche Raum nicht zum Verlierer einer Reform würde? Wie soll verhindert werden, dass die Bildungsstandards in den einzelnen Kommunen auseinanderfallen? Wie soll die Schere zwischen Überversorgung in großen Städten und Mangel in der Fläche geschlossen werden?“<sup>66</sup>

Hier wird die Achillesferse der Kommunalisierungsdebatte offengelegt. Denn zur Sicherung einer landesweit ausgeglichenen Lehrerversorgung und Wahrung einheitlicher Bildungsstandards bedarf es einer Zentralstelle mit ausreichender Steuerungskompetenz. Dies zeigt sich insbesondere in Zeiten des Lehrermangels. Denn sollten Kommunen künftig weitgehend selbst entscheiden, ob und welche Lehrkräfte sie einstellen, können diese wiederum entscheiden, bei welcher Kommune sie sich bewerben. Und dies sind in der Regel die attraktiven finanzstarken Großstädte, wenn möglich mit Universität. So z. B. gerät die mit Image- und Strukturproblemen kämpfende Stadt Bremerhaven gegenüber ihrer 70 km entfernten Schwesterstadt Bremen in den gegenwärtigen Zeiten des Lehrermangels bei der Lehrerversorgung immer stärker ins Hintertreffen, und dem Bremer Bildungssenator ist es wegen der Kommunalität des Schulwesens im Land Bremen nicht möglich, Lehrkräfte nach Bremerhaven zu versetzen. Denn im Land Bremen gibt es keine „Landeslehrer“. Wie viel schwieriger dürfte es dann für verschuldete kleinere Gemeinden in strukturschwachen ländlichen Räumen werden, aus eigener Kraft Lehrkräfte anzuwerben?

Deshalb ist, ungeachtet des wünschenswerten Ausbaus kommunaler Bildungsverantwortung, eine staatliche Instanz mit ausreichender Steuerungskompetenz vonnöten, welche die Gesamtverantwortung für die Schul- und Bildungsentwicklung trägt. Ansonsten drohen ganze Regionen, was die Lebensverhältnisse – auch im Bildungsbereich – betrifft, immer weiter auseinander zu driften, ein Problem, das sich im Zuge des demografischen Wandels noch weiter verschärfen dürfte und in seinen Folgen bereits 2002 vom schleswig-holsteinischen Gemeindetag skizziert wurde, nämlich:

- „Ungleiche Schulentwicklung in ‚reicheren und ärmeren‘ Gemeinden.
- Personalgewinnungsrisiko und Unterrichtssicherung in kleinen Schulen.“<sup>67</sup>

Solche Befürchtungen werden durch die jüngsten Ergebnisse der Prognos AG<sup>68</sup> noch verstärkt. In deren „Zukunftsatlas 2010“ wurden die wirtschaftliche, demografische und soziale Lage aller 412 deutschen Kreise und kreisfreien Städte sowie die sich daraus ergebenden Zukunftschancen

65 Abel, M., Kommunalisierung verschärft Bildungsdefizite. Warum eine Organisationsdebatte überflüssig ist, in: Pädagogische Führung 3, 2008, S. 108.

66 Ebd.

67 [http://www.shgt.de/index.php?sp=de&id=presse\\_detail&aid=55](http://www.shgt.de/index.php?sp=de&id=presse_detail&aid=55) (Stand: 30.6.10).

68 Prognos AG, Auf einen Blick. Zukunftsatlas 2010 – Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb, Berlin u. a. 2010.

cen bzw. Risiken analysiert.<sup>69</sup> Danach entwickelt sich Deutschland „ökonomisch immer mehr zu einer Zweiklassengesellschaft: Starke Städte und Kreise (...) eilen den restlichen Regionen wirtschaftlich immer weiter davon.“<sup>70</sup> Kurz: Die „Kluft zwischen starken und schwachen Regionen nimmt zu.“<sup>71</sup>

Die negativen Auswirkungen auf den Bildungsbereich in den „ärmeren Kommunen“ sind absehbar, insbesondere, wenn ihnen mehr „Bildungsverantwortung“ ohne die entsprechende finanzielle Unterstützung für solche Zusatzaufgaben zugewiesen wird. Dass diesbezüglich Defizite bestehen, kann man oft schon am unterschiedlichen Zustand von Schulgebäuden, Lehr- und Lernmitteln oder der Ausstattung mit nicht-unterrichtendem Personal (Schulsozialarbeit, Jugendhilfe etc.) in „reichen und armen Kommunen“ ablesen. Deshalb sind alle „Kommunalisierungsbestrebungen“ im Bildungsbereich zugleich mit der Frage zu verknüpfen, wie dabei die verfassungsrechtlich gebotene „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Art.72 II GG) gesichert wird. Und dies wird nur möglich sein, wenn – ungeachtet aller wünschenswerten Stärkung kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten im Schul- und Bildungsbereich – die steuernde Gesamtverantwortung hierfür in staatlicher Hand bleibt. Es wird im Folgenden darauf ankommen, diese Gesamtverantwortung, auch in Abgrenzung zur wachsenden kommunalen Bildungsverantwortung, praxisrelevant zu definieren.

*Verf.: Prof. Dr. Wolfgang W. Weiß, Geibelstraße 1 h, 27576 Bremerhaven, E-Mail: weiss.bremerhaven@t-online.de*

---

69 29 Indikatoren zu folgenden Determinantengruppen (Themenbereiche): Demografie, Arbeitsmarkt, Wettbewerb & Innovation sowie Wohlstand & Soziale Lage (vgl. ebd., S. 5 ff.).

70 Vgl. Medienmitteilung vom 15.11.2010 ([http://www.prognos.com/fileadmin/pdf/medienmitteilungen/101115\\_PM\\_Zukunftsatlas\\_2010\\_Regionen.pdf](http://www.prognos.com/fileadmin/pdf/medienmitteilungen/101115_PM_Zukunftsatlas_2010_Regionen.pdf), Stand: 16.11.10).

71 Ebd.