

Lanig, Jonas; Weiß, Wolfgang W.

## **Gestalten statt Verwalten. Anmerkungen zum bildungspolitischen Spannungsverhältnis von Staat und Kommune**

*Die Deutsche Schule 100 (2008) 3, S. 300-309*



Quellenangabe/ Reference:

Lanig, Jonas; Weiß, Wolfgang W.: Gestalten statt Verwalten. Anmerkungen zum bildungspolitischen Spannungsverhältnis von Staat und Kommune - In: Die Deutsche Schule 100 (2008) 3, S. 300-309 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-272594 - DOI: 10.25656/01:27259

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-272594>

<https://doi.org/10.25656/01:27259>

### **Nutzungsbedingungen**

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### **Terms of use**

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### **Kontakt / Contact:**

peDOCS  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Digitalisiert

---

Jonas Lanig/Wolfgang W. Weiß

## **Gestalten statt Verwalten**

### **Anmerkungen zum bildungspolitischen Spannungs- verhältnis von Staat und Kommune**

Policy Instead of Administration

Notes on the Tensions Between Central and Local Authorities in  
Matters of Education Policy

---

*Beim Aachener Bildungskongress des Deutschen Städtetages im November 2007 wurde in einer einmütig verabschiedeten Erklärung die „Erweiterung der kommunalen Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten insbesondere im Schulbereich“ gefordert. Als Perspektive hierfür sah man die „Schaffung kommunaler Bildungslandschaften im Sinne eines vernetzten Systems von Bildung, Erziehung und Betreuung“. Entsprechende Forderungen werden von unterschiedlicher Seite seit langem aufgestellt, häufen sich aber in jüngster Zeit. Dieser Trend von der schulverwaltenden zur bildungspolitisch gestaltenden Kommune wird nachgezeichnet und den Ursachen, mit Blick auf die unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Entwicklungen in einzelnen Bundesländern, nachgegangen.*

*Schlüsselwörter: kommunale Schulen, Autonomie von Schule, Community Education, Schulverwaltung, kommunale Bildungslandschaft*

*The expansion of municipal responsibilities and control through educational networking, especially in the school area, was demanded unanimously at the Congress on Education of the Deutscher Städtetag in Aachen in November 2007. Similar demands have been made for a long time, but have increased recently. This article outlines the current change from a sheer administrative municipality to one that shapes education policy. Further more, the article will try to explain what caused this change by having a look at the different conditions and developments in the Länder.*

*Keywords: Local Schools, School Autonomy, Community Education, School Administration, Local Educational Landscapes*

### **1. Innere und äußere Schulangelegenheiten**

„Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates; er kann die Gemeinden daran beteiligen“ – so lautete Artikel 144 der Weimarer Verfassung. Diese Kann-Bestimmung der Gemeinde-Beteiligung wirkt auch im föderalen System der Bundesrepublik fort: Schulpolitik ist „Ländersache“ und die Bundesländer regeln auf je eigene Weise, wie ihre Gemeinden daran mitwirken. Bei aller Unterschiedlichkeit im Einzelnen hat sich historisch folgende Arbeitsteilung entwickelt, die man nach 1990 auch in den neuen Bundesländern findet:

- Das jeweilige Land übt entspr. Art. 7,1 GG die staatliche Schulaufsicht aus und ist zuständig für die inneren Schulangelegenheiten, legt also die Schulstruktur bzw. die verschiedenen Bildungsgänge und die entsprechenden Zugangsregelungen fest, ebenso die Stundentafeln 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 entspr. Art. 28,2 GG das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft selbständig und frei von Weisungen dezentral unter Rechtsaufsicht des Staates zu regeln. Sie ist 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 arbeiten noch heute in den kommunalen Schulämtern fast ausschließlich Verwaltungsbeamte. Pädagogisches Fachpersonal findet man normalerweise nur in den Kultusministerien bzw. der staatlichen Schulaufsicht.

Bis Mitte der 1990er Jahre war diese Unterscheidung von äußeren und inneren Schulangelegenheiten im Zusammenspiel von Land und Kommunen breiter Konsens, auch wenn es vereinzelt Abweichungen davon gab.

## 2. Krisenzeiten

Dieser Konsens spiegelte ein „Land-läufiges“ Verständnis von Schulverwaltung und -aufsicht wider, das sämtliche Wellen der Bildungsreformen zu überstehen schien: die Schule als ein erlassgesteuerter Schutz- und Schonraum, in dem Kinder und Jugendliche durch Unterricht auf das (Berufs-)Leben vorbereitet werden. Doch dieses Leitbild, das ohnehin schon lange obsolet war, verlor spätestens in den 1980er Jahren seine Relevanz, was sich in den 1990ern noch verstärkte, als die Bildungspolitik weitgehend durch die immer enger werdenden Rahmendaten der Finanzminister bestimmt wurde. Mit Blick auf die schlechte Haushaltslage berief man sich damals auf die Pflichtaufgabe der Schule und die sei zu allererst einmal, ein ausreichendes Unterrichtsangebot bereit zu stellen. Die in jenen Zeiten umfangreichen Kürzungen bedeuteten oft die Streichung von schulischen Angeboten, die den pädagogischen und sozialen Auftrag der Schule betrafen.

Der Protest von Lehrer- und Elternschaft gegen diese immer weitere Verschlechterung der Schul- und Lernsituation, die sich vielerorts auch an dem desolaten Zustand von Schulgebäuden und Lernmitteln offenbarte, fruchtete aber erst „zwischen PISA und Erfurt“:

- PISA machte mit der ab 2000 erfolgten Publizierung der Ergebnisse internationaler Vergleichsstudien die erheblichen Leistungsdefizite des deutschen Schulwesens ebenso klar wie dessen ausgeprägte Selektionsfunktion.

– Erfurt, wo 2002 ein Schüler 17 Menschen, überwiegend Lehrer seiner Schule, erschoss, was alleine in Thüringen 80 Resonanzstraftaten zur Folge hatte, schien schlaglichtartig die grandiose pädagogische Insuffizienz deutscher Schulen an den Tag zu bringen.

Der Medienhype, den PISA und Erfurt auslösten, fand später noch einmal eine Fokussierung in „Rüttli“ als Name für den pädagogischen Offenbarungseid, den die Lehrkräfte der gleichnamigen Berliner Schule leisteten, als sie erklärten, dass sie unter den gegebenen Bedingungen dort nicht mehr sinnvoll arbeiten könnten.

Zwar ist jedem, der die PISA-Studien genauer liest bzw. den Kontakt zur Schulpraxis nicht verloren hat, klar, dass die zahllosen Katastrophenmeldungen der Journaille in den letzten Jahren nicht als Spiegelbild der Realität gesehen werden können. Doch macht die Diskussion deutlich, dass unser Schulwesen derzeit den wohl stärksten Umbruch in der bundesdeutschen Geschichte erlebt, und der betrifft auch ganz wesentlich das bildungspolitische Spannungsverhältnis von Staat und Kommune.

### 3. Neue Herausforderungen

Die wachsende Reformbereitschaft in gesellschaftlichen Umbruchzeiten ist für den Bildungsbereich historisch schon mehrfach beschrieben worden. Bezeichnenderweise findet man weitreichende Bildungsreformen oft im Zusammenhang von Staatskrisen, wie ein Blick z.B. auf die Jahre 1806, 1919 und 1946 zeigt. Und auch den dynamischen 1970er Reformjahren ging nicht nur die von Georg Picht 1961 so benannte „Bildungskatastrophe“ voraus, sondern auch ein erheblicher gesellschaftlicher Umbruch, der schließlich zum Regierungswechsel führte, bei dem der neue Bundeskanzler Willy Brandt „Bildung und Ausbildung, Wissenschaft und Forschung an die Spitze der Reformen“ stellte.

Offenkundig befindet sich unser tradiertes Bildungssystem trotz aller Reformen im Einzelnen in einer permanent wachsenden Spannung zu den neuen Herausforderungen des dynamischen gesellschaftlichen Wandels, der mit Stichworten wie Wandel der Arbeitswelt, Globalisierung, Funktionsverlust der Familie, Multikulturalität, neue Medien nur unzureichend skizziert ist.

Je weiter dieser Wandel voranschreitet, umso gravierender werden die Defizite unseres in der Grundstruktur seit Jahrzehnten unveränderten Schulsystems. Stellvertretend sei hier auf den fast schon rührenden Kampf um den Erhalt der Hauptschule verwiesen, der trotz der hohen bildungspolitischen Anstrengungen nicht zu gewinnen ist, wie ein Blick nicht nur in die Schulpraxis und die weiterhin sinkenden Anmeldezahlen, sondern auch in die Schulgesetze vieler Bundesländer zeigt.

Und es waren auch die Hilferufe und Krisenberichte von Hauptschullehrer/-innen, die bereits in den 1980er Jahren der Community-Education-Bewegung (COMED e.V.) den Weg bereiteten; zunächst in „schwierigen Stadtteilen“ Berlins (z.B. „SO36“), später in anderen Kommunen, insbesondere in Bayern und Nord-

rhein-Westfalen. Die „Regionalen Arbeitsstellen“ / RAA, die seinerzeit in Kooperation von COMED, dem Kultusministerium NRW und der Freudenberg-Stiftung entwickelt wurden und heute in 46 verschiedenen Städten pädagogische Stadtteil- und Integrationsarbeit leisten, sind nur ein wichtiges Reformprojekt jener Zeit. Auch die damals in Schulen integrierten Kulturläden, Projektbüros, Bibliotheken, Schülercafés usw., die Schülern, Eltern und Nachbarschaft gleichermaßen offen standen, verdanken ihre Entstehung diesen Initiativen.

Das Kernanliegen der Community-Bewegung lässt sich mit der Forderung umschreiben: „Macht die Schulen auf und lasst das Leben rein!“, was sich auch im GÖS-Erlass von NRW („Gestaltung des Schullebens und Öffnung von Schule“) spiegelte. Insbesondere der Begriff der „Nachbarschaftsschule“ machte seinerzeit bundesweit die Runde, wo Lehrer und Schüler das schulische Umfeld in den praktischen Unterricht mit einbezogen und hierzu mit Vereinen, Projektinitiativen und insbesondere mit städtischen Institutionen wie Volkshochschule, Museen, Stadtarchiv, Theater, aber auch Jugendamt, Familienhilfe und Polizei etc. kooperierten.

Schon damals zeigte sich, dass diese Richtung zwar von vielen Schulpraktikern und Behördenleitern in Land und Kommune als richtig angesehen wurde, doch das unabdingbare Zusammenspiel von Land und Kommune bei den entsprechenden Projekten erwies sich unter der gegebenen rechtlichen Trennung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten, von staatlicher und kommunaler Dienstaufsicht als außerordentlich kompliziert. Schon seinerzeit wurde laut darüber nachgedacht, ob man diesem Problem durch eine Ausweitung kommunaler Schulbefugnisse begegnen könne.

Überraschenderweise unterstützte seit Mitte der 90er Jahre auch die KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) dieses Anliegen, da man erhebliches Synergiepotenzial insbesondere bei den kommunalen Jugend- und Schuldezernaten bzw. den Staatlichen Schulämtern sah, die sich oft mit denselben Problemen bzw. Schülern beschäftigten, aber wegen der unterschiedlichen Zuständigkeiten von Stadt und Land kaum Kontakt untereinander hatten. Hier sah man ein wichtiges Feld für „das Neue Steuerungsmodell“ der KGSt – und auch Einsparpotentiale.

Einen ganz neuen Schub erhielt diese Debatte seit PISA bzw. aus dem Konsens, der sich daraus – nach anfänglich noch heftigen Kontroversen – hinsichtlich der Einrichtung neuer Ganztagschulen entwickelte. Denn zur Umsetzung braucht man zusätzliches pädagogisches Personal jenseits des Unterrichts, insbesondere Sozialpädagogen und Erzieher, aber auch neue Investitionen, Sachausstattung, Honorarkräfte usw. Die Dauerstreitfrage, ob bzw. in welchem Umfang diese Zusatzbedarfe von Kommune oder Staat finanziert werden, rückte die unzeitgemäße Trennung von kommunalem (Kinder- und Jugendbereich) und staatlichem Schulpersonal (Lehrkräfte) in den Blickpunkt.

Die in diesem Zusammenhang zu Tage tretenden Verwerfungen zwischen Stadt- bzw. Landes-Behörde sind an verschiedenen Stellen ausführlich beschrieben, so z.B. in den Publikationen des Deutschen Städtetags, der in diesem Zu-

sammenhang „von einem der wichtigsten ungelösten Probleme“ spricht (Positionen zur Bildungsreform, 19.9. 2006).

#### **4. Erweiterte Schulträgerschaft**

Da die 16-fachen zentralistischen Gesetzes- und Verordnungsregelungen, mit denen die Bundesländer den Reformstau zu regeln suchten, den Problemdruck der Schulen vor Ort meist nicht mindern konnten, ging man vor einigen Jahren dazu über, Angelegenheiten des Schulalltags von den Schulen selbst regeln zu lassen. Unter dem Schlagwort „Autonomie von Schule“ wurde im Zusammenwirken von Community-Gedanken, reformpädagogischer Tradition und Neuem Steuerungsmodell allenthalben intensiv über die „innere Schulreform“ diskutiert. An die Stelle der „verwalteten Schule“ trat allmählich das Leitbild der gestaltenden selbständigen Schule.

In der Tat brachte diese entbürokratisierende Bewegung an vielen Schulen einen Motivationsschub, weil man nun selbst, mittels allenthalben neu eingeführter Schulbudgets, über notwendige Anschaffungen, Honorarmittel, Reparaturen usw. praxisorientierte Entscheidungen im Sinne der einzelnen Schule treffen konnte.

Doch die im Grundsatz richtige Tendenz zu schulischer Profilbildung bedarf nicht nur der Abstimmung der Schulen untereinander, sondern auch kommunaler Steuerung. Dies kann im Alltagsgeschäft z.B. eine kurzfristige Personalausgleichsmaßnahme bedeuten (etwa bei gleich mehreren Krankheitsfällen an einer Schule) oder Sonderanschaffungen, die mehrere Schulen auf einmal betreffen (z.B. im IT-Bereich), Kooperationsabsprachen des Schulamts mit IHK, Arbeitsagentur, Kultureinrichtungen usw., Bedarfe der Einzelschulen müssen gegeneinander abgewogen und in Prioritätenlisten gefasst werden, z.B. über eine Liste dringlicher Sanierungsmaßnahmen. Vor allem aber muss die mittelfristige Entwicklung der Schülerzahlen und sonstiger Indikatoren quantitativer Schulentwicklung in den Blick genommen und mit den qualitativen bildungspolitischen Beschlüssen von Kommune und Land in einem Bericht an den Rat zusammengebracht werden, der auf dieser Grundlage dann Beschlüsse zur Weiterentwicklung des Schulwesens fassen kann.

Es bedarf also einer Planungs- und Steuereinheit, welche das gesamte Bildungsangebot einer Region im Blick hat, dabei aber die Praxisferne und mangelnde Flexibilität kultusministerieller Vorgaben vermeidet. Deshalb wird zunehmend die wachsende bildungspolitische Verantwortung der Kommunen in den Blick genommen.

Der Deutsche Städtetag fordert in dem erwähnten Positionspapier (2006) „die Flexibilisierung der Schulorganisation und die Erweiterung entsprechender Handlungsmöglichkeiten. Seitens der Länder sollten den Schulträgern mehr Kompetenzen bei der Organisation und Gestaltung des Schulwesens vor Ort eingeräumt werden.“ Darüber hinaus befürwortet er eine „Reform der Schulfinanzierung“, die zu einer „Neuverteilung von Kosten und Lasten zwischen Ländern und Kommunen“ führt.

Aus einem ganz anderen, durchaus auch kontrovers diskutierten Ansatz heraus entwickelten verschiedene Stiftungen in enger Zusammenarbeit mit ausgewählten Kommunen Konzepte für eine „lebendige Schule in einer lebendigen Stadt“ (Bertelsmann, z.B. in Herford)) bzw. eine „lokale Verantwortungs-gemeinschaft für Bildung und Ausbildung“ (Freudenberg, z.B. in Mannheim).

In mehreren Bundesländern verhandeln die Kommunen mit dem Land über eine zunächst modellhafte Ausweitung kommunaler Entscheidungsbefugnisse auch im Personalbereich (z.B. der Mannheimer Schulversuch zur „Erhöhung der Personalressourcenkompetenz in Schulen“).

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. legte 2007, in Anlehnung an den 12. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung, ein Diskussionspapier „zum Aufbau Kommunalen Bildungslandschaften“ vor, gedacht als „Anstoß zur Überwindung des Denkens und Handelns in institutionellen Kategorien und der Zuweisung separierender Einzelzuständigkeiten, damit im kommunalen Raum ein kohärentes Gesamtsystem von Bildung, Erziehung und Betreuung Realität wird.“

Viele Kommunen, insbesondere in NRW, BY und BW, haben das Leitbild der „Kommunalen Bildungslandschaft“ aufgegriffen und die notwendigen Inhalte und konkreten Planungsschritte zur „Weiterentwicklung eines Netzwerks in der Region“ dargestellt. In NRW wurden hierzu Muster-Kooperationsverträge zwischen Stadt und Land entwickelt.

Einzelne Städte, am bekanntesten Dortmund und München, legten „kommunale Bildungsberichte“ vor, die das gesamte Handlungsfeld kommunaler Bildung vom Elementar- bis zum Tertiärbereich beleuchten, gestützt auf Kennzahlen bzw. Indikatoren, orientiert an der spezifischen Situation der Stadt. Zusammen mit den begleitenden strukturellen Maßnahmen (Schulkoordinierungskonferenz bzw. Bildungsrat, Qualifizierungsservice, Schulentwicklungsfond, Bildungspartnerschaften, ...) wird hier das Konzept der „vernetzten Bildungslandschaft“ in konkrete Arbeitsschritte umgesetzt.

Immer häufiger werden auch Überlegungen angestellt, „die erweiterte Schul-trägerschaft“ durch die Einrichtung „kommunaler Schulen“ auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen. So forderte der Niedersächsische Städtetag 2007 in seinen „Celler Thesen“ u.a. die „probeweise Kommunalisierung der Grundschulen, d.h. die Übertragung der Zuständigkeit für die Lehrer/innen im Grundschulbereich auf die Kommunen“. Die dortige Landes-SPD geht weit darüber hinaus, fordert in einem Vorstandsbeschluss von 2006 die „gemeinsame Schule als Kommunale Schule“ und überlegt, „bis 2018 alle allgemeinbildenden Schulen in die vollständige Trägerschaft der Gemeinden, Städte und Kreise übergehen“ zu lassen.

## **5. Kommunale Schulen**

Doch kommunale Schulen, wie sie hier als Vision angedeutet werden, gibt es schon lange in einigen Städten. Ihre Entstehung hat meist historische Wurzeln. In Bayern zum Beispiel reicht ihre Geschichte zurück bis in jene Zeit des Kö-

nigreiches, als sich die weiß-blauen Monarchen noch in den Schulnamen zu verewigen pflegten.

### *5.1. Bayern*

Schon damals waren die Städte liberaler und moderner aufgestellt als die im Dienste des Königs stehende Zentralregierung. Sie beharrten auf einem bildungspolitischen Sonderweg, wo ihnen die Position der Schulministerialen nicht mehr zeitgemäß erschien.

So wollten sich die größeren Städte nicht länger damit abfinden, dass der Besuch einer höheren Schule nur den jungen Männern vorbehalten sein sollte. Sie gründeten deshalb in kommunaler Regie höhere Lehranstalten, die ausschließlich den Mädchen und jungen Frauen vorbehalten waren und mit denen die Forderung nach einer gleichberechtigten Teilhabe an Bildung und Erziehung verwirklicht wurde.

In der Weimarer Republik erkannten die bayerischen Städte früher als die Staatsregierung, dass der Erhalt ihrer Wirtschaftskraft auf ein differenziertes und in sich abgestimmtes Angebot an Beruflichen Schulen angewiesen war. Seitdem unterhalten alle größeren Städte im Freistaat ein kommunales Berufsschulwesen, mit dem sie flexibel auf neue Ausbildungsprofile oder auf aktuelle Qualifizierungslücken reagieren können.

Die Reformeuphorie der 1970er Jahre war vor allem in Bayerns kommunalen Schulen zu spüren. So gründeten München, Nürnberg und Schweinfurt so genannte „Kollegs“, wo junge Menschen mit abgeschlossener Berufsausbildung das Abitur nachholen konnten. In München-Neuperlach entstand eine Integrierte Orientierungsstufe, um den Kindern die Möglichkeit eines längeren gemeinsamen Lernens zu ermöglichen. Und in den Trabantenstädten München-Hasenberg und Nürnberg-Langwasser wurde mit der Errichtung von Gesamtschulen ein Alternativangebot zum staatlich gebotenen mehrgliedrigen Schulwesen etabliert.

Auch aktuell scheinen die bayerischen Kommunal Schulen schneller und mit anderen Akzenten als die Staatsregierung auf die neuen Herausforderungen zu reagieren, so etwa bei der Umwandlung eines Münchner Gymnasiums und einer Nürnberger Realschule in rhythmisierte Ganztagschulen. Im Nürnberger Stadthaushalt wurde zudem ein eigener Etatposten ausgewiesen, um die Fördermaßnahmen und -projekte einzelner Schulen finanziell zu unterstützen, z.B. mittels „Lernstudios“, wo sich alle Schülerinnen und Schüler Hilfe holen können, die mit dem aktuellen Unterrichtsstoff Probleme haben. Nürnberg, München, Würzburg, Ingolstadt, Regensburg, um nur einige weiß-blaue Städte mit kommunalem Schulwesen zu nennen, lassen sich dies einiges kosten: aus dem städtischen Haushalt werden jeweils ca. 40% aller Lehrer-Personalkosten aufgebracht. Dafür ist man aber Anstellungskörperschaft mit entsprechender Dienstaufsicht und den sich daraus ergebenden bildungspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten.

Grund- und Hauptschullehrer/-innen bleiben allerdings grundsätzlich im Dienst des Freistaats, weshalb es dann in derselben Stadt immer sowohl kom-

munale als auch staatliche Schulen gibt. Da der Freistaat es sich aber nicht nehmen lässt, dort auch selbst Realschulen und Gymnasien zu führen, ergibt sich, insbesondere in Reformzeiten, oft ein reizvoller Wettbewerb zwischen Schulleiter/-innen unterschiedlicher Dienstherren. Gelegentlich spiegelt sich dies auch in den unterschiedlich akzentuierten Fortbildungsprogrammen von Land und Stadt, etwa in Nürnberg und München, wo es eigenständige kommunale „Pädagogische Institute“ gibt.

Doch die Begeisterung der Kommunalpolitiker für ihr städtisches Schulwesen hält sich offenbar in Grenzen. So heißt es in einer Presseerklärung des bayerischen Städtetages vom 30.3.2001: „Freistaat soll endlich kommunale Schule übernehmen. Anträge auf Übernahme reichen bis ins Jahr 1952 zurück. (...) 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.

## 5.2. Bremen

Im Land Bremen zum Beispiel ist die Situation ganz anders: In Bremen und Bremerhaven, den beiden Städten des Landes, gibt es ausschließlich kommunale Lehrerinnen und Lehrer. D.h., dass die jeweilige Kommune das gesamte Lehrpersonal selbst einstellt, dessen Fortbildung in einem städtischen Fortbildungsinstitut organisiert, die Dienstaufsicht (jedoch nicht über die inhaltliche Arbeit) ausübt, auch autonom darüber entscheidet, wo welche integrierten Gesamtschulen, Förderschulen, beruflichen und gymnasialen Bildungsgänge usw. eingerichtet werden, an welche Schulen wie viele Sondermittel, Entlastungsstunden usw. verteilt werden – also sehr weitreichende kommunale Befugnisse.

Ungeachtet dessen gibt es seitens des Landes auch Angebote (Lehrerfortbildung, Entlastungsstunden, Modellversuche, Sondermittel etc.). Die Oberschulräte Bremerhavens sind bezeichnenderweise mit je der Hälfte ihres Deputats für kommunale bzw. Landesangelegenheiten zuständig und werden auch gemeinsam von Land und Stadt finanziert.

Gleichwohl bleibt es auch hier bei der gesetzlichen Trennung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten. Wichtig ist dabei, dass die Bremer Kommunen eine deutlich höhere Lehrer-Personalkosten-Erstattung als die bayerischen erhalten, nämlich 95% bzw. 100% (der Satz schwankte mehrfach).

Der Bildungssenator für das Land Bremen, der zuständig ist für die Schulangelegenheiten des Landes (Schulsystem, Schulformen, Schulaufsicht, Lehrpläne, Stundentafeln etc., s.o.), ist zugleich auch der Schulsenator der Kommune Bremen. Dort sind die Landes- und Stadtangelegenheiten, ähnlich wie in Hamburg und Berlin, integriert. Ganz anders in Bremerhaven (120.000 Einw.), wo die „erweiterte kommunale Schulträgerschaft“ im Vergleich zu anderen deutschen Städten bislang wohl am weitesten umgesetzt ist.

Und offenbar ist man dort mit diesem Status recht zufrieden: Mehrfach gab es Bestrebungen seitens des Landes, sich an die übrigen Bundesländer anzupassen und „Landeslehrer“ zu schaffen. Als Hauptgrund wurden bessere Steuerungsmöglichkeiten in Personalplanung und -einsatz genannt. Doch jedes Mal wehrte sich der Magistrat mit Kräften und die Stadtverordnetenversammlung sekundierte (so z.B. am 25.8.1995): „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.“

Offenkundig ist Bremerhaven nicht schlecht mit diesem kommunalen Schulwesen gefahren. Die Palette reicht von der frühzeitigen Integration von Jugendzentren, Stadtteilbibliotheken und Webpoints in Schulen, die von Schülern, Eltern und Nachbarschaft gleichermaßen genutzt werden, über die Einrichtung besonderer Oberstufenlehrgänge, wo besonders interessierte und begabte Schüler gemeinsam mit Wissenschaftlern des Alfred-Wegener-Instituts „forschend lernen“, bis zu einer Produktionsschule, die von Schulverweigerern und sog. Risiko-Jugendlichen zusammen mit Auszubildenden besucht wird und von Lehrmeistern selbst eingerichtet wurde, oder eine 6-jährige integrierte gebundene Ganztagsgrundschule, wo wegen der schwierigen Stadtteilsituation eine Fülle von Förder- und Integrations- und Beratungsangeboten in das Konzept und den rhythmisierten Tagesablauf eingeplant sind. Unter anderem erfolgt dort eine psychologisch-pädagogische Betreuung von Hochrisiko- und verhaltensauffälligen Kindern. Bemerkenswert ist, dass man das pädagogische Konzept dieser Modellschule schon bei der Bauplanung zu Grunde legte.

Solche Erfolgsprojekte gibt es natürlich auch in vielen anderen Städten. Doch hätten sie sich in Bremerhaven ohne die weitreichende kommunale Schul-Zuständigkeit so nicht und schon gar nicht so schnell umsetzen lassen.

Allerdings bleibt ein Grundproblem bestehen: Wenn die Schulen hinsichtlich Personal, Schulraum und Sachmittel nicht angemessen ausgestattet sind, können sie, egal wie sich deren Trägerschaft gestaltet, nicht viel bewirken. Es besteht die Gefahr, dass man sich seitens der Politik allzu sehr auf die Improvisationsgabe und das gut funktionierende schulische Netzwerk der kommunalen Bildungslandschaft verlässt.

So hat Bremerhaven frühzeitig in großem Umfang Stellen kapitalisiert und preisgünstig Honorarkräfte für verschiedene pädagogische Projekte, insbesondere für die Betreuung in Ganztagschulen „eingekauft“. Anfangs regelte man dies verwaltungstechnisch über Vereine, die von Schulleitung und Magistratsangestellten gegründet wurden. Später, als das zu verwaltende Finanzvolumen zu groß wurde, gründete der Magistrat eine kommunale Bildungs-GmbH. Zweifellos wurde mit solchen Maßnahmen der knapp bemessene Bildungsetat der Kommune kreativ und effizient für schulische Arbeit genutzt. Ohne diese kommunal geschaffenen neuen Strukturen wäre z.B. das Programm zur Errichtung neuer Ganztagschulen in dieser Geschwindigkeit nicht umsetzbar gewesen,

Trotzdem bleibt die Frage, inwieweit die wachsende Tendenz zum Out-sourcing im Schulbereich die positiven Wirkungen der Flexibilisierung und Kostenminimierung konterkariert. Denn auf Dauer besteht die Gefahr, dass wesentliche Entscheidungen für das kommunale Schulwesen großteils in den Aufsichtsräten der entsprechenden städtischen Gesellschaften und nicht in den gewählten Kommunalparlamenten getroffen werden.

## **6. Bildungspolitischer Gestaltungsauftrag**

Schon 2002 befasste sich der Deutsche Städtetag (DST) in einem Positionspapier mit der „Kommunalisierung des Schulwesens“, worin er durchaus Vorteile für die Steuerung von Schule sah. Doch eine Lösung der im Schulbereich bestehenden Probleme sei von einer derartigen Maßnahme nicht zu erwarten. Viel wichtiger sei es, den „kommunalen Einfluss auf die Organisation und Gestaltung des Schulwesens vor Ort“ zu verbessern. Vor allem aber sei „mehr Flexibilität bei der Festlegung der örtlichen Schulstrukturen (...) und bei der Personalauswahl sowie eine grundlegende Neuregelung der Schulfinanzierung notwendig“ (Positionspapier, 15.2.02).

Gegenwärtig zeigt sich in den bildungspolitischen Forderungen und Konzepten ganz unterschiedlicher Institutionen und Interessengruppen ein breiter Konsens. Der DST brachte das in seiner „Aachener Erklärung“ (siehe S. 270f.) auf dem von mehr als 1000 Teilnehmern besuchten Kongress im November 2007 noch einmal auf den Punkt. Dementsprechend erfordert ein „ganzheitliches Bildungsverständnis“ auch eine „ganzheitliche Bildungspolitik“. Städten und Gemeinden fällt dabei eine zentrale Rolle zu, indem sie ihren bisherigen Schulverwaltungsauftrag zu einem bildungspolitischen Gestaltungsauftrag weiterentwickeln.

*Jonas Lanig*, geb. 1950, Lehrer an einem kommunalen Gymnasium in Nürnberg, Geschäftsführer der Stiftung Civil-Courage.

Anschrift: Oskar-Maria-Graf-Straße 19, 90425 Nürnberg

E-Mail: jolanig@aol.com

*Wolfgang W. Weiß*, geb. 1947, Prof. Dr., wiss. Planer, Moderator und Gutachter, bis 2006 Schul- und Kulturdezernent in Bremerhaven.

Anschrift: Geibelstr. 1 h, 27576 Bremerhaven

Email: weiss@kultur-bildungsberatung.de