

# Kommunale Bildungslandschaften Chancen, Risiken und Perspektiven

- Kurzfassung des Gutachtens –



© Thomas Plassmann

## Inhalt

Thesen		S. 2
Zusammenfassung ausgewählter Kapitel		S. 4
Bildung in der Stadt	S. 4	
Begriffstrukturierung	S. 6	
Kooperationspartner und Spannungsfelder	S. 8	
Exkurs: Wirtschaft, Staat und Stiftung	S. 12	
„Kommunalisierung“: Blick in die Bundesländer	S. 18	
Bildungspolitischer Gestaltungsauftrag		S. 24
Informationen über das Gesamtgutachten		S. 31
Verlagsinformation		S. 36
Glossar		S. 38

*In diesem Gutachten, das von der Max-Traeger-Stiftung in Auftrag gegeben wurde, wird die Entwicklung Kommunalen Bildungslandschaften im Spiegel des gesellschaftlichen Wandels nachgezeichnet und auf der Basis von Interviews ein Überblick über den aktuellen Sachstand gegeben. Die detaillierten Ergebnisse mit zahlreichen Abbildungen, Tabellen und Zusammenfassungen werden Mai 2011 im Juventa Verlag publiziert.<sup>1</sup> Die vorliegende Kurzfassung gibt einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse.*

## Thesen

### These 1: **Dezentralisierung**

Sozialer Wandel und insbesondere die wachsenden Segregationstendenzen in unserer Gesellschaft erfordern neue Steuerungsstrukturen in der Bildungspolitik, um flexibel und regionalspezifisch reagieren zu können. In diesem Sinne ist die Dezentralisierung bildungspolitischer Gestaltungsverantwortung sinnvoll. Konzepte, die darauf abzielen, die „Eigenverantwortung der Schule“ und die „Bildungsverantwortung der Kommune“ zu stärken, weisen deshalb in die richtige Richtung.

### These 2: **Kommunalisierung**

Von besonderer Bedeutung ist dabei die Kommunalisierung. Darunter ist nicht das Bemühen um die Einrichtung „kommunaler Schulen“ zu verstehen, sondern jener Prozess, in dem die Kommune zunehmend mit erweiterten Zuständigkeiten und Kompetenzen ausgestattet wird, um ihren bislang auf äußere Schulangelegenheiten begrenzten Schulverwaltungsauftrag zu einem gestaltenden Bildungsauftrag für das Gemeinwesen zu entwickeln.

### These 3: **Gesamtverantwortung des Staates**

Diese Kommunalisierung muss eingebettet sein in die bildungspolitische Gesamtverantwortung des Staates. Anderenfalls besteht die Gefahr der Zersplitterung in allzu unterschiedlich gestaltete und allzu unterschiedlich ausgestattete kommunale Bildungslandschaften, was die gebotene Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland in Frage stellen würde.

### These 4: **Rahmenkompetenz des Bundes**

Unabdingbar ist hierfür eine Rahmenkompetenz des Bundes in Bildungsfragen, die über nationale Bildungsberichte und Empfehlungen für Bildungsstandards deutlich hinaus geht. Die jüngste Föderalismusreform verbietet hingegen eine Kooperation des Bundes mit Ländern und Kommunen. Dadurch wird eine weitere Auseinanderentwicklung der Bildungs- und Lebensverhältnisse in den 16 Bundesländern begünstigt. Deshalb ist eine neue Föderalismusreform im Sinne eines Kooperationsgebotes notwendig, die zudem die Rahmenkompetenz des Bundes mit direkten Unterstützungs- und Interventionsmöglichkeiten stärkt.

---

<sup>1</sup> Wolfgang W. Weiß: Kommunale Bildungslandschaften. Chancen, Risiken und Perspektiven, Weinheim/München 2011 (weitere Informationen vgl. S. 36 f.).

#### **These 5: Neue Entscheidungsstrukturen**

Um dem Erfordernis der bildungspolitischen Gesamtverantwortung des Staates ebenso gerecht zu werden wie jenem der Dezentralisierung der entsprechenden Gestaltungskompetenz, ist es notwendig, ein neues Strukturkonzept für Bildungssteuerung zu entwickeln. Darin ist zu klären, auf welcher Ebene (Schule, Kommune, Land, Bund) welche Entscheidungen verantwortlich getroffen werden und wie die staatliche Schulaufsicht auf den verschiedenen Ebenen organisiert wird. Die einzelnen Bundesländer verfügen gegenwärtig, jeweils in ihrem Gebiet, über die gesamte staatliche Gestaltungskompetenz. Sie werden deshalb Teile davon sowohl „nach oben“ an den Bund als auch „nach unten“ an die Kommunen abgeben müssen.

#### **These 6: Finanzierung**

Ohne Unterstützungssysteme und angemessene Finanzausstattung kann Kommunalisierung nicht gelingen. Es bedarf deshalb neuer Modelle, um die Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen entsprechend zu regeln. Dabei müssen für zusätzliche Aufgaben zusätzliche Finanzausweisungen seitens des Staates erfolgen.

#### **These 7: Staat und Stiftung**

Die (nicht nur) finanzielle Unterstützung des Bildungswesens durch zivilgesellschaftliches Engagement, z.B. durch Stiftungen, ist auch im Schulbereich sehr willkommen, sofern damit gemeinnützige Zwecke verfolgt und keine Pflichtaufgaben des Staates finanziert werden. Um einer schleichenden Entstaatlichung des Schulwesens vorzubeugen, darf über diese Drittmittel kein *direkter* Einfluss auf die Steuerung von Schule und Bildungspolitik ausgeübt werden. In diesem Sinne kann das Zusammenwirken von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft auch im Bildungsbereich ausgesprochen fruchtbar wirken.

#### **These 8: Kommunale Bildungslandschaft**

Die Kommunalisierungsdebatte ist bisweilen zu sehr auf die Schule als Kristallisationskern kommunaler Bildungslandschaften konzentriert. Eine effiziente Vernetzung von schulischen und außerschulischen Bildungsinstitutionen des Gemeinwesens verlangt hingegen die Erarbeitung gemeinsamer Konzepte auf Augenhöhe, damit sie die Kraft entfalten kann, die gerade in der Unterschiedlichkeit des pädagogischen Blickwinkels verschiedener Professionen liegt. Da die Kommune für quasi alle Bildungsangebote des Gemeinwesens, mit Ausnahme der Schule, zuständig ist, dem Staat aber die Gesamtverantwortung speziell für das Schulwesens obliegt, sind Steuerungsstrukturen in „staatlich-kommunaler Bildungsverantwortung“ zu entwickeln.

#### **These 9: Kommunale Schulen**

Ob unter bestimmten Umständen die Einrichtung kommunaler Schulen sinnvoll ist, in denen die Kommune als Dienstherr des gesamten Schulpersonals, also auch der Lehrkräfte fungiert, ist von der Entwicklung der kommunalen Bildungslandschaften abhängig. Zwar würden solche Schulen den Kommunen mehr Gestaltungsflexibilität und eine effizientere Vernetzung ihrer Bildungsangebote ermöglichen. Auch lassen sich hierdurch neue schulaufsichtliche Regelungen, z.B. im Grundschulbereich, auf unterer Staatsebene eventuell leichter entwickeln. Allerdings sind damit auch erhebliche Gefahren verknüpft, insbesondere wenn die Errichtung eigener Schulen ins Belieben der Kommunen gestellt wird und dabei die Auswirkungen auf

Nachbarkommunen, die möglicherweise nur über staatliche Schulen und über weniger Finanzmittel verfügen, unberücksichtigt bleiben. Das Nebeneinander von staatlichen und kommunalen Schulen desselben Typs und die daraus erwachsende Konkurrenz untereinander, etwa bei der Anwerbung junger Lehrkräfte, ist in jedem Falle abzulehnen, insbesondere innerhalb derselben Kommune.

#### **These 10: Nachhaltigkeit von Bildungsreformen**

Die Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften ist als länger dauernder Prozess zu sehen, der ohne die Mitwirkung der Betroffenen vor Ort nicht gelingen kann. Der hierfür notwendige Aufwand an zusätzlicher Zeit, Arbeitskraft und Finanzen ist dabei unbedingt zu berücksichtigen, wenn die Reform nachhaltig wirken soll.

#### **These 11: Evaluation der Bildungspolitik**

„Reformhektik“ ist in jedem Falle kontraproduktiv, etwa wenn die Bildungseinrichtungen im Rhythmus von Landtagswahlen zu steten Neuerungen verpflichtet werden, ohne dass vorausgegangene Reformen überhaupt ihre Wirkung entfalten konnten. Denn hierdurch werden Motivation und Arbeitskraft des Personals und auch der Bildungshaushalt über Gebühr beansprucht. Deshalb muss nicht nur die Arbeit von Bildungsinstitutionen, sondern auch die der **Bildungspolitik** in ihrer Wirkung auf das Bildungsgeschehen evaluiert werden. Denn allzu häufig wird als politischer Erfolg lediglich die Durchsetzung bestimmter Reformen gesehen, nicht aber mehr deren Wirkung in den Blick genommen.

#### **These 12: Nationaler Bildungsdialog**

Im Zuge der Föderalismusreform wurde die gemeinsame Bildungsplanung von Bund und Ländern quasi abgeschafft. Statt dessen finden gelegentlich „Bildungsgipfel“ zu aktuellen Themen statt. Doch Kommunalvertretungen wie Städtetag und Gemeindebund sind nicht dazu geladen. Dies verstärkt die ohnehin vorhandenen Tendenzen bildungspolitischer Diffusion in Deutschland. Notwendig ist deshalb eine institutionalisierte gemeinsame Bildungsplanung von Bund, Ländern *und* Kommunen, deren Fixpunkte und Perspektiven in einem „Nationalen Bildungsdialog“ aller bildungsrelevanten Gruppen erarbeitet werden können.

## **Zusammenfassung ausgewählter Kapitel**

### **Bildung in der Stadt**

Mit seinem Kongress „Bildung in der Stadt“ griff der Deutsche Städtetag 2007 ein zentrales Thema der aktuellen bildungspolitischen Diskussion auf. In der dort einmütig verabschiedeten Aachener Erklärung forderten die über tausend TeilnehmerInnen „eine zentrale Rolle“ für die Städte bei der Entwicklung „kommunaler Bildungslandschaften“. Insbesondere wurde dabei die Trennung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten problematisiert, nämlich dass der Staat im Rahmen seiner Schulaufsicht durch inhaltliche und strukturelle Vorgaben auf die Gestaltung von Schul- und Unterrichtsalltag bis ins Detail Einfluss nimmt, während die Kommunen lediglich die entsprechende Infrastruktur (z.B. Schulräume,

Lernmittel, Schülertransport) bereit zu stellen haben, ansonsten jedoch über nur wenige Gestaltungsmöglichkeiten verfügen.

Angesichts des umfassenden sozialen Wandels der letzten Jahre und seinen massiven Auswirkungen auf den Schulbereich ist diese Zuständigkeitstrennung in der Tat nicht mehr sinnvoll. Insbesondere die zunehmenden Segregationstendenzen in den Kommunen, also das Auseinanderdriften ganzer Stadtteile hinsichtlich Einkommen, Bildungsstand, Migrationshintergrund, Kinderzahl usw. erfordern immer häufiger sehr differenzierte, je nach Zielgruppe unterschiedliche Bildungs- und Fördermaßnahmen und „Kümmerer vor Ort“. Eine fernab im Kultusministerium liegende Zentralzuständigkeit wird diesen neuen Herausforderungen nicht mehr gerecht.

Dementsprechend forderten die Städte in Aachen für sich „eine zentrale Rolle“ bei der Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften. Insbesondere seien die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten im Sinne einer „Erweiterten Schulträgerschaft“ auszubauen. Denn es sei schwer nachvollziehbar, dass die Kommunen für quasi alle Bildungsinstitutionen vor Ort zuständig sind, für Volkshochschule, Bibliothek, Hort, Jugendhilfe usw., und auch für die Ausstattung der Schulen, aber nicht für das, was *in* der Schule passiert, für die inneren Schulangelegenheiten. Diesbezüglich haben sie keinerlei Gestaltungskompetenz, obwohl sie von den Auswirkungen in besonderer Weise betroffen sind.

Es geht also um die Dezentralisierung reformpädagogischer und bildungspolitischer Gestaltungskompetenz, konkret: um die Stärkung der Eigenverantwortung von Schulen und Kommunen. Entsprechende Initiativen gibt es bei uns schon länger wie ein Blick z.B. nach Bayern zeigt, wo man bereits vor über hundert Jahren „kommunale Schulen“ einrichtete. Seit den 1970er Jahren gibt es in der ganzen Bundesrepublik, dank verstärkter Mitwirkungsmöglichkeiten vor Ort, eine Fülle von Initiativen und Projekten, die mehr Praxisnähe, Lebendigkeit und auch Effizienz unseres Schulwesens zum Ziel haben. Begriffe wie „Nachbarschaftsschule“, „community education“, „Regionale Arbeitsstellen“ (RAA), um nur einige zu nennen, stehen für eine Bewegung, die seinerzeit mit unterschiedlichem Akzent an den „Schulen im Gemeinwesen“ zwei Ziele der pädagogischen Arbeit zu verbinden suchten:

1. Orientierung an den konkreten Erfordernissen des Schulalltags und den in der Kommune gegebenen Rahmenbedingungen.
2. Öffnung der Schulen bzw. deren Zusammenarbeit mit außerschulischen Bildungsinstitutionen, sowohl in kommunaler wie freier Trägerschaft.

Entscheidend dabei war die Ausweitung der Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort. Die Schulen betreffend wurde diese Debatte zunächst unter dem Stichwort „Schulautonomie“ geführt. Später setzte sich dann der Begriff „Eigenverantwortliche Schule“ durch. Im Laufe der Zeit erließ man in allen Bundesländern entsprechende Gesetze und Verordnungen - weitgehend im Konsens, wenn auch mit unterschiedlicher Reichweite, also welche Entscheidungen den Schulen letztlich tatsächlich übertragen wurden.

Auf Schulträger-Ebene hingegen ist diese Diskussion, also ob und in welchem Umfang Städte, Gemeinden und Landkreise an den bildungspolitischen

Entscheidungen vor Ort mitwirken, unter dem Stichwort „Kommunalisierung“ gegenwärtig noch in vollem Gange. Dies ist nicht zuletzt eine Folge der PISA-Debatte, in deren Zug ab 2000 allenthalben Ganztagschulen eingerichtet wurden. Denn für die Umwandlung von Regelschulen in diesen Schultyp sind nicht nur hohe Investitionen notwendig, z.B. für Mensa, Freizeiträume, Sachausstattung usw., sondern man braucht auch viel zusätzliches Personal, insbesondere SozialpädagogInnen, ErzieherInnen. Solange man die Trennung von kommunalem und staatlichem Schulpersonal, von inneren und äußeren Schulangelegenheiten beibehält, wären für diesen riesigen Finanzaufwand alleine die Kommunen zuständig. Doch hierzu sind diese keinesfalls auf Dauer in der Lage, weshalb der Deutsche Städtetag seine Forderung nach mehr kommunaler Bildungsverantwortung mit der nach einer grundlegenden Reform des Systems der Schulfinanzierung verknüpft.

## Begriffsstrukturierung

Die Fülle an Programmen und Projekten im Zusammenhang Kommunaler Bildungslandschaften ist kaum zu überschauen. Dabei werden die unterschiedlichsten Begriffe verwendet (vgl. auch Glossar, S. 38), was im bildungspolitischen Diskurs nicht selten zu Missverständnissen führt. Bezieht man sich allerdings auf die den verschiedenen Ansätzen innewohnenden Zielvorstellungen und Handlungsfelder, so lässt sich daraus eine Begriffstrukturierung ableiten:

Sinnvoll scheint es, vorab zwischen Vernetzung und Steuerung zu unterscheiden: Während die Vernetzung von Projektinitiativen und untereinander gleichberechtigten Institutionen (horizontaler Aspekt) darauf abzielt, den Bildungsprozessen mehr Praxisnähe, Lebendigkeit und Effizienz zu verleihen, richtet sich bei der Steuerung der Blick darauf, wie diese Bildungsprozesse „behördenseits“ von oben nach unten gestaltet werden (vertikaler Aspekt).

### 1.

Bei der **Vernetzung** geht es, genauer betrachtet, um das Zusammenwirken ganz unterschiedlicher Bildungsprozesse in unterschiedlichen Institutionen:

<b>Bildungsprozesse</b>	<b>Institutionen</b>
nicht-formell (ungezielt)	z.B. Familie, Freunde,
informell (gezielt, ohne Prüfungen, Zeugnisse...)	z.B. Kinder-/Jugendhilfe,
formell (gezielt, mit Prüfungen, Zeugnissen,...)	z.B. Schule.

*Blickpunkt Kind:* Je nach Alter des Kindes sind die jeweiligen Bildungsprozesse und -institutionen von unterschiedlicher Bedeutung. Im Kindesalter z.B. ist die Kooperation mit Familien und die Vernetzung der Kindertagesstätten, Grundschulen und Horte von besonderem Belang. Formelle Bildungsprozesse spielen hier noch eine untergeordnete Rolle, werden aber mit zunehmendem Alter immer wichtiger, vor allem bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen, wenn die Sek1-Schulen und später berufsbildende Institutionen im Zentrum des Interesses stehen, die zugleich mit Freizeiteinrichtungen, Schulsozialarbeit, Jugendhilfe, Kultureinrichtungen usw. zusammenarbeiten. Bei der **kommunalen Bildungslandschaft** geht um die

individuelle Förderung des einzelnen Kindes durch Bildung, Erziehung und Betreuung. Ziel ist dabei eine gelungene Bildungsbiografie ohne Brüche. Hierzu wird das (je nach Alter des Kindes zwar unterschiedlich akzentuierte, aber doch) *ganzheitliche* Zusammenwirken aller entsprechenden Institutionen vor Ort unter kommunaler Federführung angestrebt.

*Blickpunkt Schule:* Der Begriff **regionale Schullandschaft** macht deutlich, dass es hier zunächst um schulische Bildungsprozesse geht, mittels derer das einzelne Kind gefördert werden soll. Hierzu ist das Zusammenwirken aller Akteure, die für den Schulbereich relevant sind, vonnöten. Erst wenn die entsprechende Qualitätsentwicklung innerhalb und dann zwischen den einzelnen Schulen auf den Weg gebracht ist, geht es, in einer Art gestuften Entwicklungsprozess, an den Aufbau der **regionalen Bildungslandschaft**, in der Schulen und außerschulische Institutionen miteinander vernetzt werden.

*Blickpunkt Kommune:* Als **Kommunen** bezeichnet man in Deutschland die insgesamt 414 kreisfreien Städte und Landkreise. Sie sind Gemeinden im Rechtssinn, die auf der unteren Ebene der politischen Verwaltungsgliederung örtliche Versorgungs- und Dienstleistungsaufgaben wahrnehmen. Ihnen steht das Recht der kommunalen Selbstverwaltung, auch in Schulangelegenheiten, zu, was sich in der kommunalen Schulträgerschaft ausdrückt. Das Gebot der staatlichen Schulaufsicht bleibt davon allerdings unberührt. Die Geltungsgrenzen der Kommune als kleinste Gebietskörperschaft im Staatsaufbau sind gesetzlich klar definiert, ganz im Unterschied zur **Region**, ein Begriff, mit dem man zwar ein deutlich größeres Gebiet als das der Kommune assoziiert, dessen Grenzen aber je nach Sinnzusammenhang (geografisch, wirtschaftlich, kulturell, ...) variieren. Bei dem Begriff **lokal** (ein Substantiv ist in diesem Zusammenhang nicht gebräuchlich) denkt man an ein deutlich kleineres Gebiet, dessen Grenzen allerdings ebenfalls je nach Kontext (Quartier, Stadtteil, Milieu, ...) variieren. Schul- bzw. Bildungslandschaften können demnach entsprechend dem wachsenden Grad ihrer Reichweite bzw. der Anzahl vernetzter Bildungsinstitutionen und Akteure definiert werden als „lokal“ → „kommunal“ → „regional“.

## 2.

Bei der **Steuerung** der Bildungsprozesse geht um die Frage, wie die staatlichen, kommunalen und freien Träger durch Gesetze, Verordnungen und andere Vorgaben auf diese Prozesse gestaltend einwirken. Dabei gerät insbesondere die Schule in den Blick bzw. die Frage, wie der Staat mittels der ihm unterstehenden **Schulaufsichtsbehörde** die schulischen Bildungsprozesse steuert. Derzeit gibt es in Deutschland 16 Oberste und 20 Obere Schulaufsichtsbehörden sowie 202 Kreis- bzw. Staatliche Schulämter. Doch in jüngster Zeit befindet sich die Schulaufsichtsstruktur offenkundig im Umbruch. U.a. wird erprobt, inwieweit es sinnvoll ist, Teile aus dieser Behörde als „Schulinspektion“ (mit Schwerpunkt auf der Beratungsfunktion) auszugliedern.

Diese Entwicklung steht im Zusammenhang des Paradigmenwechsels von der **input-** zur **out-put-Steuerung**, der mit dem „Neuen Steuerungsmodell“, das in den 1990er Jahren propagiert wurde, in fast allen Kommunen Einzug hielt. Das heißt, man steuerte nicht mehr ausschließlich durch detaillierte Rahmenvorgaben wie Lehrer-Schüler-Relationen, Klassengrößen und Stundentafeln, sondern richtete den Blick in erster Linie auf die erzielten Ergebnisse, also z.B. auf die Frage „Welche

Schülerleistungen wurden erreicht?“ und erst in zweiter Linie auf das „Wie?“ , also durch welche Schulausstattung, Unterrichtsmethoden, Diagnoseverfahren usw. Dementsprechend stärkte man die Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort, verlagerte also die entsprechenden Entscheidungskompetenzen auf Schulleitung und Lehrkräfte der zunehmend „**Eigenverantwortlichen Schule**“, führte zugleich aber auch Bildungsstandards, externe Evaluation und Qualitätsmanagement als neue Steuerungselemente ein. Somit wurden die schulischen Bildungsprozesse nicht mehr nur „von oben nach unten“ (**top-down**) organisiert, sondern, weil man zunehmend auf die Motivation, Praxiserfahrung, und Fachkompetenz der Akteure vor Ort setzte, auch „von unten nach oben“ (**bottom up**).

### 3.

In diesem Prozess wachsender Eigenverantwortlichkeit spielen die Kommunen eine zentrale Rolle. Denn sie haben frühzeitig, z.B. über die Budgetierung, die Mitwirkungs- und Entscheidungsspielräume ihrer Schulen erweitert. Vor allem aber sind sie für die wichtigsten Kooperationspartner der Schulen zuständig, nämlich für den Familien- und Jugendhilfebereich, ohne den das Konzept der biographieorientierten Förderung des Einzelkindes keinen Sinn machen würde. Dementsprechend drängen die Kommunen auf eine deutliche Stärkung der pädagogischen und bildungspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten in ihrem Geltungsbereich, auf Verlagerung der entsprechenden Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen vom Land auf die Kommune. Dieser Dezentralisierungsprozess wird als **Kommunalisierung** bezeichnet. Die **Erweiterte Schulträgerschaft** ist das Ergebnis dieses Prozesses, in dem die Kommunen ihre bisherige Rolle als reiner Sachaufwandsträger bzw. „Schulverwalter“ verlassen und stärker als „Bildungsgestalter“ auftreten.

In **kommunalen Schulen**, die bislang nur in Bayern und Bremen (und rudimentär in einem Bezirk von Rheinland-Pfalz) existieren, werden die Lehrkräfte von der Stadt eingestellt, die auch die entsprechende Dienstaufsicht ausübt. Die Fachaufsicht verbleibt allerdings weiterhin beim Kultusministerium des jeweiligen Bundeslandes. Ob diese Konstruktion den Kommunen eine flexible und praxisorientierte Steuerung ihrer Schulen erleichtert und welche Wirkungen dies auf die gesamte Bildungslandschaft in Deutschland hat, das wird gegenwärtig kontrovers diskutiert.

Ungeachtet dessen besteht aber Einigkeit über die Notwendigkeit, die Gestaltungsverantwortung für das Bildungswesen zu dezentralisieren. Um trotzdem die in diesem Bereich gegebene grundsätzliche Verantwortung des Staates zu sichern, ist es notwendig, dass die vor Ort für unterschiedliche Dienstherren tätigen Bildungsinstitutionen (z.B. kommunales „Schulverwaltungsamt“ und „staatliche Schulaufsicht“) gemeinsam Bildungsverantwortung tragen und dementsprechend als **staatlich-kommunale Verantwortungsgemeinschaft** agieren.

## Kooperationspartner und Spannungsfelder

Beim Aufbau kommunaler Bildungslandschaften lassen sich unterschiedliche Spannungsfelder beobachten, die sich aus dem erweiterten Bildungsbegriff bzw. dem integrativen Bildungsansatz erklären lassen. Denn hieraus folgt notwendigerweise eine Neuverteilung von Zuständigkeiten,

- zum einen vertikal durch Verlagerung der bislang zentral auf Landesebene gefällten Entscheidungen zur Steuerung schulischer Bildungsprozesse auf nachgeordnete Behörden, die näher an der Praxis sind, z.B. vom Kultusministerium auf „Eigenständige Schulen“ bzw. Kommunen,
- zum anderen horizontal durch intensivierete Vernetzung von Projektinitiativen und untereinander gleichberechtigten Bildungsinstitutionen vor Ort, die sich zwar in Selbstverständnis und Methoden unterscheiden, wie z.B. Jugendhilfe und Schule, aber letztlich mit derselben Zielgruppe und im selben Milieu arbeiten.

Dass sich dabei vielfältige Spannungen zwischen den Kooperationspartnern aufbauen können, versteht sich von selbst. Schon aufgrund der jeweiligen Distanz zur Schulpraxis bzw. der differierenden Verantwortung für das staatliche Bildungswesen als Ganzes sind z.B. zwischen Land, Kommune und Schule unterschiedliche Sichtweisen und Prioritätensetzungen strukturell vorgegeben. Und auch in der bildungspraktischen Arbeit vor Ort bieten unterschiedliche Identität und Aufgabenzuschreibung der Aktiven im pädagogischen Feld reichhaltiges Konfliktpotential.

Wenn in den Medien über diese Konflikte berichtet wird, geht es meist um Fragen der Steuerung des Schulwesens, etwa wenn Eltern, Lehrkräfte und SchülerInnen mit der Lehrerversorgung vor Ort oder mit geplanten Änderungen der Schulstruktur nicht zufrieden sind. Hieraus entwickeln sich typische Fragen der *Bildungspolitik*, und in der Politik werden unterschiedliche Positionen ohnehin gerne kontrovers zugespitzt.

Bei der Vernetzung kommunaler Institutionen geht es hingegen mehr um bildungspraktische bzw. pädagogische Fragen, die sich für pro-contra-Debatten weniger eignen und an denen die breite Öffentlichkeit oft weniger interessiert ist, wie es scheint, zumal das ganze Feld der unterschiedlichen Bildungsanbieter einer Region nur schwer zu überschauen ist. Deshalb kann man sich gegenwärtig des Eindrucks einer medialen Blickverengung auf die Schule als scheinbar einzig relevante Bildungsinstitution eines Gemeinwesens nicht erwehren, während die vielfältigen außerschulischen Angebote und Möglichkeiten, die jede Kommune in den Bereichen Pädagogik und Bildung bietet, für viele Medien von nachgeordnetem Interesse scheinen bzw. bestenfalls ein bildungspolitisches Parallelleben führen.

## 1.

Die Vernetzung in diesem Bildungsfeld, also die **Vernetzung von schulischen und außerschulischen Bildungsinstitutionen**, ist ein Kernanliegen der Kommunalisierung - ein Bereich, der allerdings nur schwer zu erfassen ist. Denn während Struktur und Steuerung der Schule über Landesgesetze klar definiert sind, ist die außerschulische Bildungsarbeit äußerst vielschichtig, schon aufgrund der höchst unterschiedlichen „Anbieter“, die mit der Schule kooperieren, die sich alle nicht nur in Struktur (Amt, Eigenbetrieb, GmbH, Verein, Stiftungen, ...) und Arbeitsbereichen (Sport, Wirtschaft, Kultur, Soziales, Jugend, ...) erheblich voneinander unterscheiden, sondern auch in Zielsetzung, Selbstverständnis, Arbeitsweise, Finanzkraft und anderem mehr.

Allerdings wird trotz dieser Unterschiedlichkeit der außerschulischen Kooperationspartner nur selten von größeren Konflikten berichtet, ganz einfach deshalb, weil man die Zusammenarbeit nur solange fortsetzt, wie sie von beiden Seiten als fruchtbar angesehen wird. Diese Beobachtung gilt allerdings nicht

unbedingt für die Kooperation kommunaler Amtsbereiche untereinander. Denn hier kann die Zusammenarbeit nicht ohne weiteres aufgekündigt werden, wenn sie einer Institution nicht zielführend erscheint.

Und gerade hier liegt ein zentrales Ziel der Kommunalisierung: nämlich durch *kontinuierliche* Vernetzung dieser Institutionen die Qualität der Bildungsarbeit vor Ort zu steigern. In diesem Sinne erwartet die Kommune als Arbeitgeber zurecht von ihren MitarbeiterInnen, dass sie zur Optimierung der Bildungsprozesse in der Region *zusammenwirken* - mit besonderem Blick auf die Kinder.

Doch dieser Blick ist insbesondere im Schul- und Jugendbereich nicht immer derselbe. Lehrkräfte und SozialpädagogInnen haben in der Regel eine unterschiedliche Berufsidentität: Während die einen vorrangig ihren Unterricht und die Leistungen ihrer SchülerInnen im Blick haben, konzentriert sich die Arbeit der anderen auf die gesamte personale und soziale Entwicklung der Kinder und Jugendlichen. Auch unterscheiden sich die Arbeitsstrukturen in Schul- und Jugendbereich erheblich, etwa hinsichtlich Reichweite (alle, viele, wenige Schüler), Trägerschaft (staatlich, kommunal, privat) und Verbindlichkeit (Zeugnisse und Prüfungen bzw. keine).

Dass unter diesen Umständen - z.B. in gemeinsamen Planungsgesprächen zur Errichtung einer neuen Ganztagschule oder zur engeren Kooperation von Kindertagesstätten und Grundschulen - unterschiedliche Auffassungen und gelegentlich auch Spannungen zwischen den letztlich gleichberechtigten Kooperationspartnern auftreten können, versteht sich von selbst. Nicht wenige Kommunen versuchen derzeit durch einen spezifischen Dezernatszuschnitt (Schule, Jugend, Soziales) sowie eine entsprechende „Konzentration der Zuständigkeiten in einem gemeinsamen kommunalen Fachausschuss“ und mit Moderationsprozessen auf diese Entwicklung zu reagieren.

## 2.

Bei der **Steuerung der Schulen** sind die Kooperationspartner nicht unbedingt gleichberechtigt, auch wenn gegenwärtig zur nach wie vor gültigen top-down-Steuerung auch bottom-up-Elemente hinzugekommen sind und die bildungspolitischen Entscheidungen dezentralisiert werden. Letztlich dreht es sich dabei immer um die Frage, wer künftig auf welcher Ebene welche Entscheidungen zu treffen hat und wie Kollegien, SchülerInnen und Eltern betroffen sind, wie sie daran mitwirken können bzw. mitzuwirken beanspruchen, genauer: Welche Entscheidungen das Kultusministerium „nach unten“ delegiert.

Gleichzeitig mehren sich, angesichts der Unterschiedlichkeit der Schulsysteme in den 16 Bundesländern, Forderungen nach einer „gesamtstaatlichen Rahmenverantwortung“ in Bildungsangelegenheiten. Dies würde bedeuten, dass die Landesregierungen Teile ihrer entsprechenden Gestaltungsverantwortung nicht nur „nach unten“ an Schulen und Kommunen abgeben, sondern auch „nach oben“ an den Bund, zumal inzwischen auch die EU verbindliche Regeln im Bildungsbereich vorgeben kann, wie z.B. die „Inclusions-Debatte“ zeigt.

Der aktuelle Sachstand der Diskussion bzw. der Spannungen zwischen den beteiligten Kooperationspartnern lässt sich folgendermaßen skizzieren:

**Land - Schule:** Einigkeit besteht darüber, die Überregulierung von Bildungsprozessen seitens der staatlichen Schulaufsicht abzubauen und entsprechende Entscheidungen an nachgeordnete Stellen vor Ort zu delegieren und somit auch den Schulen mehr Eigenverantwortung zuzugestehen. Entsprechende Forderungen, z.B. nach der „teilautonomen“ oder der „erlassfreien Schule“, wurden schon vor Jahrzehnten erhoben. Mit Einführung des „Neuen Steuerungsmodells“ bekam diese Entwicklung einen neuen Schub, der sich, unter Stichworten wie „Selbstständige Schule“, „**Eigenverantwortliche Schule**“ o.ä., mittlerweile in den Schulgesetzen aller Bundesländer niedergeschlagen hat.

Doch wo, in welcher Weise, in welchem Ausmaß und vor allem unter welchen Bedingungen die entsprechende Eigenverantwortung zugebilligt wird, das unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland erheblich. Zwar ist der Trend zur Eigenverantwortlichen Schule in Deutschland unübersehbar und empirisch belegt, aber hunderte von unterschiedlichen Detailregelungen in den Bundesländern werfen nicht nur die Frage nach der Effizienz des Bildungsföderalismus auf, sondern zeigen zugleich ein Grunddilemma der im Detail kontrovers geführten Diskussion um „Schulautonomie“, nämlich die „Regelungen zur Deregulierung“ – jene Fülle der bis ins kleinste Detail ausformulierten Gesetzesvorgaben und Verordnungen, mit denen man Art und Grad der zugestandenen Eigenverantwortung fixiert, was kaum als Hinweis auf großes Vertrauen in die Adressaten gelten kann.

**Land – Kommune:** Die traditionell gegebene Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Land und Kommune in innere und äußere Schulangelegenheiten erscheint vielen Kommunen inzwischen obsolet. Sie fordern, über ihre Verwaltungsaufgaben hinaus, mehr Gestaltungsspielräume im Sinne einer **erweiterten Schulträgerschaft**, da sie von schulischen Fehlentwicklungen und Versäumnissen selbst am meisten betroffen sind. Hier liegt ein erhebliches Spannungspotential zwischen Land und Kommune, das sich mit der verstärkten Einführung der Ganztagschulen noch verschärft hat. Dabei geht es insbesondere um das nicht-unterrichtende pädagogische Fachpersonal für Schulsozialarbeit, Betreuung, Erziehung und psychologische Beratung, das für einen sinnvollen Ganztagsbetrieb unabdingbar ist.

Für die Bezahlung des nicht-unterrichtenden Personals einer Schule sind bislang die Kommunen zuständig, da dies als äußere Schulangelegenheit angesehen wird. Doch diese können den enormen zusätzlichen Finanzbedarf, der mit dem kontinuierlichen Ausbau der Ganztagschulen entsteht, nicht aufbringen, zumal noch weitere - neue - Zusatzaufgaben im Bildungsbereich von den Kommunen zu bezahlen sind (neue Krippenplätze, Sprachtests etc.).

Eine Neustrukturierung der Finanzierung des Bildungswesens ist daher dringend geboten. Hierzu müssen die bildungspolitischen Zuständigkeiten zwischen Land und Kommune neu definiert werden. Entsprechend fordern Städte und Gemeinden, z.B. in der „Aachener Erklärung“ des Deutschen Städtetages von 2007, eine verstärkte Mitsprache, wenn die bildungspolitischen Programme und Perspektiven auf Regierungsseite erörtert werden. Doch zu den entsprechenden Treffen, etwa den „Bildungsgipfeln“, wurden die Kommunen nicht eingeladen.

**Land – Bund:** Dies ist auch für die nächste Zukunft nicht zu erwarten. Denn mit der **Föderalismusreform**, die 2006 in Kraft trat, wurde Bildungspolitik fast ausschließlich dem Kompetenzbereich der Länder zugewiesen. Ja es wurde diesbezüglich sogar

ein „Kooperationsverbot“ des Bundes mit den Ländern und Kommunen festgeschrieben, was bedeutet, dass es dem Bund untersagt ist, auf die Bildungspolitik in irgendeiner Weise einzuwirken, und sei es auch nur durch finanzielle Anreize für Länder und Kommunen. Selbst die gemeinsame „Bildungsplanung“, die 1969 als „Gemeinschaftsaufgabe“ von Bund und Ländern im Grundgesetz eingeführt worden war, wurde wieder abgeschafft. Damit hat man sich von der bildungspolitischen Gesamtverantwortung für die Entwicklung des deutschen Schulwesens quasi verabschiedet. Das weitere Auseinanderdriften der Schulentwicklung in den einzelnen Bundesländern scheint also vorprogrammiert, was die verfassungsrechtlich gebotene „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (GG Art.72,II) künftig noch schwieriger machen dürfte.

## Exkurs: Wirtschaft, Staat und Stiftung

Bemühungen, den Kommunen und Bildungsinstitutionen vor Ort mehr Gestaltungs- und Entscheidungskompetenzen zuzugestehen, sind in ganz Deutschland zu beobachten. Doch je mehr die Entscheidungskompetenzen im Bildungsbereich dezentralisiert werden, umso wichtiger wird es, die Grundrichtung der Entwicklung des Bildungswesens zu steuern, will man nicht das Auseinanderdriften der „Bildungswirklichkeit“ in den verschiedenen Kommunen und Schulen Deutschlands riskieren. Eine „gesamtstaatliche Rahmenkompetenz“ wäre deshalb vonnöten. Die aber kann der Bund zur Zeit nicht wahrnehmen. Denn mit der jüngsten Föderalismusreform wurde er bildungspolitisch in eine Quasi-Nichtzuständigkeit versetzt, in Bildungsfragen verordnete man ihm sogar eine Art „Kooperationsverbot“.

Diese Entwicklung kontrastiert bemerkenswert mit der Tatsache, dass der Einfluss nicht-staatlicher Institutionen auf den Bildungsbereich in letzter Zeit deutlich gewachsen ist. Und dies wurde nicht zuletzt dadurch möglich, dass Schulen und Kommunen zwar erhebliche Entscheidungsspielräume übertragen wurden, allerdings ohne ihnen das dafür notwendige Fachpersonal und die erforderlichen Finanzmittel in ausreichendem Maße zur Verfügung zu stellen.

In diese Lücke, die der Staat (sog. Erster Sektor) im Schulbereich hinterließ, stießen seit den 1990er Jahren zunehmend die Kräfte des Marktes bzw. der Privatwirtschaft (Zweiter Sektor) sowie der „Zivilgesellschaft“ (Dritter Sektor).

### 1.

Dieses Engagement der Privatwirtschaft stimmt zumindest nachdenklich. Etwa wenn nicht mehr nur **Schulspensering**, sondern zunehmend auch umfassende Marketingmaßnahmen und gezielte **Produktwerbung** im Schulbereich zu beobachten sind. Dabei sind die Grenzen durchaus fließend.

Vor allem in den haushaltsklammen Zeiten der 1990er Jahre bemühten sich Schulleitungen und Eltern verstärkt um Unterstützung durch heimischen Firmen, die zwecks Imagepflege einzelnen Schulen dann Musikinstrumente, Teppichböden, Sportgeräte und ähnliches spendeten, was dort dringend notwendig, aber mit dem knappen Schuletat nicht zu finanzieren war. Doch insbesondere die neuen Herausforderungen im IT-Bereich (PC-Ausstattung, Software, Fortbildungen, Webpoints etc.) waren so nicht zu bewerkstelligen. Hier boten dann große Konzerne wie Intel, Microsoft und Telecom ihre Unterstützung in Form von

„Lernpartnerschaften“ zwischen Schule und Wirtschaft an, eine Unterstützung, die durchaus auch als gezielte Marktprägung gesehen werden kann.

Sukzessive rückte die Privatwirtschaft als „Zweiter Sektor“ allmählich auch in traditionelles Unterrichtsgeschehen vor: Bekannte Firmen stellten kostenlos Unterrichtsmaterialien zur Verfügung, die mehr oder weniger beiläufig für die Produkte der Sponsoren warben. Inzwischen sind auch umfangreiche Plakat- und Marketingaktionen zur Erprobung und Einführung neuer Produkte, wie z.B. Spielwaren, in Schulen zu beobachten. Auch gibt es mittlerweile Firmen, die sich ganz speziell auf das „Schulmarketing“ konzentrieren und sich als Türöffner für gezielte Kampagnen in Schulen anbieten. So z.B. die Schulmedia GmbH, die es sich zur Aufgabe gemacht hat, Schüler, Lehrer und Schulen mit der werbetreibenden Wirtschaft zusammen zu bringen und sie scheinen damit Erfolg zu haben, wie die Liste der Aktionen und Kooperationspartner zeigt.

Doch werden im Bildungsbereich nicht nur immer häufiger Produkte vermarktet, sondern **Bildung** wird zunehmend selbst **als Ware** wahrgenommen, mittels derer Geld verdient werden soll, ablesbar z.B. an der wachsenden Zahl von Nachhilfestudios, privaten Weiterbildungseinrichtungen und auch Privatschulen.

Dass man mit **Privatschulen** Geld zu verdienen sucht, ist zunächst überraschend. Denn die Betriebskosten einer Schule sind enorm hoch, zudem sind die Genehmigungsverfahren aufwändig und langwierig. Vor allem aber: Die hohen Kosten können kaum durch entsprechend hohe Elternbeiträge wieder eingefahren werden, da die grundgesetzlich zugesicherte Möglichkeit, Privatschulen einzurichten, mit dem „Sonderungsverbot“ verknüpft ist. D.h., die Kosten für die Eltern müssen sich auch am Einkommen der Eltern orientieren.

Doch mit der staatlichen Anerkennung als Schule und den damit verknüpften Zuschüssen lässt sich bei entsprechender Betriebskonstruktion durchaus auch mit Privatschulen Geld verdienen. Wie dies möglich ist, zeigt z.B. die PHORMS Management AG, die seit 2006 acht solcher Privatschulen errichtet hat, alles bestens ausgestattete bilinguale deutsch-englische Ganztagschulen, denen in der Regel auch Kindergärten und Vorschulen angegliedert sind. Angesichts der zwar nach Elterneinkommen variierenden, aber sehr hohen monatlichen Beiträge liegen die Standorte der Phorms-Schulen durchweg in finanzkräftigen Gefilden Deutschlands. Doch auch dies ist kein Erfolgsgarant: Zwei Standorte, die sich nicht rentierten, wurden bzw. werden wieder aufgegeben. An anderen Standorten ist die Nachfrage wiederum sehr hoch, in Frankfurt am Main z.B. gab es 30 mal so viele Anfragen wie Plätze.

Doch die stark gewachsene Nachfrage nach Privatschulen - Anstieg seit 1992: 40 % in West-, 265 % in Ostdeutschland - lässt sich kaum mit diesem relativ neuen Privatschulkonzept erklären. Denn der Anteil solcher (international ausgerichteten) Privatschulen liegt bei insgesamt unter 2 %. Ansonsten bestimmen Konfessionalität oder bestimmte pädagogische Konzepte (z.B. Waldorfschulen, Freie Alternativschulen, Landerziehungsheime) das Angebot der weit über 4.000 Privatschulen in Deutschland.

Für den deutlichen Anstieg der Privatschulbesuche dürfte vielmehr eine tiefe Unzufriedenheit dieser Eltern mit dem öffentlichen Schulwesen verantwortlich sein,

dem man offenbar nicht mehr zutraut, die eigenen Kinder angemessen zu fördern – eine Einschätzung, die insbesondere bei den „Gebildeten“ zu beobachten ist. Bezeichnenderweise ist der Anteil der Privatschuleltern mit Abitur in den letzten zehn Jahren um 77 % gestiegen, während dieser Anstieg in anderen Bildungsgruppen bei lediglich 2 % bis 12 % liegt.

Dies kann man durchaus auch als Folge gewachsenen gesellschaftlichen Bildungsbewusstseins, aber auch wachsenden „Bildungsdrucks“ für Eltern interpretieren, die hier nicht nur „das Beste für ihr Kind“ wollen, sondern mit mancherlei Eltern-Initiativen auch „zivilgesellschaftliches Engagement“ zeigen.

## 2.

Auf das „zivilgesellschaftliche“ bzw. „bürgerschaftliche Engagement“, das sich insbesondere in Bereichen zeigt, wo der Staat seinen Aufgaben nicht oder nur unzureichend nachkommt, berufen sich auch viele Gründer von Privatschulen, die nicht selten von **Stiftungen** getragen oder zumindest unterstützt werden.

Ende 2009 gab es in Deutschland 17.372 rechtsfähige Stiftungen bürgerlichen Rechts. Mehr als 10 % davon sind im Bildungsbereich tätig. Deren fachliche und finanzielle Unterstützung reicht in die verschiedensten Bereiche von Schule und Bildung: Gesundheitserziehung, Anti-Drogenprogramme, Kunst- und Sprachunterricht, Unterrichtsmaterial und Raumausstattung, Auslandsstipendien usw. Nicht wenige dieser Projekte sind ausdrücklich auf die Zielgruppe benachteiligter bzw. besonders förderungsbedürftiger Kinder und Jugendlicher ausgerichtet. So gesehen haben diese Stiftungen offenbar einen erheblichen und auch positiven Einfluss auf das, was in der Schule passiert.

Solch „zivilgesellschaftliches Engagement“ als Ausdruck der „**Bürgergesellschaft**“ wird ebenso wie das von Bürgerinitiativen, Verbänden, gemeinnützigen Einrichtungen und auch das „Ehrenamt“ dem „Dritten Sektor“ zugerechnet, zu dem auch Stiftungen gehören. Sie treten insbesondere bei der Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften als aktive Mitgestalter auf und sehen sich hier als gleichberechtigte Partner von Staat und Wirtschaft, zum einen, um „Demokratie nicht nur als Staatsform, sondern als Lebensform zu realisieren“<sup>2</sup>, zum anderen als „wirksames Korrektiv zu einseitig wirtschaftlichem Denken.“<sup>3</sup> Man geht davon aus, dass das ausgewogene Zusammenspiel der drei Sektoren, also von staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, Ausdruck lebendiger Demokratie ist.

Allerdings werden die hier genannten hehren Ansprüche in der Realität nicht unbedingt immer erfüllt. Vielmehr ist auch mancherlei Dysfunktionales zu beobachten, wenn, was immer häufiger vorkommt, auch im Bildungsbereich von „ppp“ („public-private-partnership“) die Rede ist. Zwar steht bei der ganz überwiegenden Zahl der Stiftungen vor allem Gemeinwohl und Gemeinnützigkeit im Vordergrund. Doch in der Regel ist damit zugleich die positive Imagepflege eines

---

<sup>2</sup> Heike Kahl: Bildungslandschaften und Zivilgesellschaft – ein stiftungspolitischer Exkurs; in: Bleckmann/Durdel, a.a.O., 2009, S.252.

<sup>3</sup> [http://stifterverband.info/statistik\\_und\\_analysen/dritter\\_sektor/genshagener\\_erklaerung/index.html](http://stifterverband.info/statistik_und_analysen/dritter_sektor/genshagener_erklaerung/index.html), S. 1. Die „Genshagener Erklärung“ wurde vom „Bündnis für Gemeinnützigkeit“ veröffentlicht, in dem u.a. der Bundesverband Deutscher Stiftungen, die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, der Deutscher Fundraising Verband, der Deutscher Spendenrat, der Deutscher Kulturrat, vertreten sind.

Marken- bzw. Stifternamens verknüpft, was absolut legitim, ja selbstverständlich ist. Gleichwohl könnte man diese Verknüpfung von sozialen Wohltaten mit einem bestimmten Markennamen wie z.B. Vodafone, Deutsche Bank, RheinEnergie auch als gelungene Investition in eine Werbekampagne sehen, mit der diese Firmen in einer Weise Adressaten erreichen, wie es über traditionelle TV- und Plakatwerbung nicht ohne weiteres möglich ist.

Die Grenzen zwischen **Gewinn- und Gemeinwohlorientierung** sind also durchaus fließend, vor allem dann, wenn durch besondere Betriebskonstruktionen gemeinnützige und gewinnorientierte Institutionen einer Firma bzw. eines Konzerns ineinander verflochten sind. Ein Beispiel hierfür ist die Phorms Management AG, deren Privatschulen zwar von gemeinnützigen GmbHs getragen werden, denen zugleich aber gewinnorientierte Dach- und Schwestergesellschaften zugeordnet werden wie z.B. die PerPHORMS, eine Fondsgesellschaft, deren Ziel es ist, „rentable und gesellschaftlich nachhaltige Investitionen zu realisieren.“<sup>4</sup>

Bei der **Bertelsmann Stiftung** sind die Grenzen zwischen zweitem und drittem Sektor, zwischen Gewinnorientierung und Gemeinnützigkeit, in besonderer Weise verwischt. Das liegt an der besonderen Verflechtung der Bertelsmann Stiftung mit der Bertelsmann AG und der Bertelsmann Verwaltungsgesellschaft (BVG). Denn die 1977 von Reinhard Mohn gegründete Stiftung hält mehr als Drei Viertel des Aktienkapitals der Bertelsmann AG.

Die Stimmrechte der Bertelsmann Stiftung und der Familie Mohn übt die 1999 gegründete BVG aus, die über 100 % der Stimmrechte und infolgedessen über die Kontrollgewalt auf der Bertelsmann Hauptversammlung verfügt. Auch die personellen Verflechtungen sind bemerkenswert: So ist beispielsweise der Vorsitzende des AG-Aufsichtsrates zugleich Vorstandsvorsitzender der Stiftung, sein Stellvertreter ist zugleich in der Geschäftsführung der BVG, weitere Vorstands- bzw. Aufsichtsratsmitglieder anderer Konzerne wie Nestlé, E.ON, Commerzbank etc. sind ebenfalls in Doppelfunktion sowohl in der Stiftung wie in der Bertelsmann AG tätig.

Immer wieder wird deshalb die Frage nach der Gemeinnützigkeit der Bertelsmann Stiftung gestellt. Unter anderem wird darauf hingewiesen, dass der in der Satzung genannte Stiftungszweck zu unbestimmt sei. Man könne ihr nicht entnehmen, dass die Stiftung *ausschließlich* selbstlose steuerbegünstigte Zwecke verfolgt.

Wie auch immer man dies bewerten mag, fest steht, dass wohl kaum eine andere Stiftung so viel Einfluss auf Schulalltag und Bildungspolitik hat wie die Bertelsmann Stiftung aus Gütersloh mit ihren über 350 MitarbeiterInnen und einem Vermögen von 870 Mio. Euro (2008). Mit einem Jahres-Gesamtaufwand von 78 Mio. ist sie insbesondere im Bildungsbereich unterstützend aktiv, stattet z.B. Schulen mit Musikinstrumenten aus, organisiert Kongresse und Fortbildungen, fördert ökonomische Bildung und Projekte zur Gesundheitserziehung und vieles mehr.

Die wohl größte bildungspolitische Wirkung erzielte die Bertelsmann-Stiftung mit dem **Modellprojekt „Selbstständige Schule“**: 2002 wurden in 19 Regionen Nordrhein-Westfalens an 278 Schulen neue Formen regionaler Steuerung im Schul- und Bildungsbereich erprobt, ein Projekt, dessen Gesamtleitung bei der Stiftung lag, die

---

<sup>4</sup> <http://www.phorms.de/about/phorms-unternehmen.html> (Stand: 12.5.10).

sich auch finanziell an den Gesamtkosten (2 Mio. Euro) zu 25 % beteiligte, ein Projekt, das eine Art Vorreiterfunktion für die konkrete Umsetzung der Diskussionsergebnisse und Planungsvorgaben über „dezentrale Steuerung“, „Regionalisierung“ und „Eigenverantwortliche Schule“ hatte. In anderen Bundesländern, wie Baden-Württemberg und Niedersachsen, wurden – dort ebenfalls mit Unterstützung von Bertelsmann - ähnliche Projekte auf den Weg gebracht.

In Bayern haben sich gleich 137 Wirtschaftsunternehmen zu einer „Stiftung Bayerischer Bildungspakt“ zusammengeschlossen, um „Bildungsqualität sowie Bildungsgerechtigkeit zu sichern und zu verbessern“, wie es in einer Selbstdarstellung heißt. Besonderes Augenmerk liegt dabei, wie auch bei den Bertelsmann-Projekten, auf der „**inneren Schulentwicklung**“ im Zusammenhang von Dezentralisierung und mehr schulischer „Eigenständigkeit“.

Ähnliche Projekte gibt es in den meisten Bundesländern. Sie sind unterschiedlich akzentuiert. Doch die enge Zusammenarbeit mit Stiftungen, die meist auch an entscheidender Stelle Projektsteuerungsfunktionen übernommen haben, ist allenthalben zu beobachten, und diese Zusammenarbeit wird staatlicherseits als notwendig angesehen – mit der Begründung: „Die großen Aufgaben in Bildung und Erziehung können in Zukunft nicht alle vom Staat gelöst werden“<sup>5</sup>, weshalb man „den intensivsten Dialog mit der Wirtschaft, Unternehmen und Verbänden“<sup>6</sup> pflegt – was man durchaus als Plädoyer für eine Art **staatlich-wirtschaftliche Verantwortungsgemeinschaft** sehen kann.

Offenkundig sind also nicht nur die Grenzen zwischen Wirtschaft und Zivilgesellschaft, sondern auch zwischen Staat und Wirtschaft - also aller drei Sektoren - verwischt, und dies keineswegs beiläufig, sondern durchaus gezielt. Wohl selten wurden einer Unternehmensstiftung derart weitreichende Steuerungsfunktionen im Schulbereich übertragen wie Bertelsmann bei dem Projekt „selbstständige Schule“: Die Leitung des Gesamtprojektes lag bei der Bertelsmann Stiftung. Deren Aufgabe war die Durchführung des Projektes „nach Maßgabe der Leitentscheidungen des Vorstandes“, dem die Stiftung wiederum selbst angehörte. Zudem oblag ihr die Beratung und Koordination der regionalen Steuergruppen, die Planung und Durchführung von zentralen Projektveranstaltungen sowie die Öffentlichkeitsarbeit des Projektes. Und dies war ganz im Sinne der Bertelsmann Stiftung, die sich die Aufgabe der „Systementwicklung in allen Bereichen des Bildungswesens“<sup>7</sup> in die Satzung geschrieben hat. Auch über das von Bertelsmann entwickelte Selbstevaluationsinstrument für Schulen/ SEIS, das bereits von mehr als 4000 Schulen verwendet wird, üben die Gütersloher erheblichen Einfluss aus, der zweifelsohne tief in die „inneren Schulangelegenheiten“ hinein reicht.

Angesichts dieser starken „Mitgestaltung“ des Schulbereiches durch Stiftungen, ist nicht erstaunlich, dass - unter dem Stichwort „Bertelsmannisierung“ - Befürchtungen einer „schleichenden Entstaatlichung“ der Schulen die Runde machen, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Stiftungen letztlich nur in jene Lücken vorstoßen, die der Staat bei seinen Steuerungs- und Gestaltungsaufgaben hinterlässt. Dass dies

---

<sup>5</sup> Der bayerische Kultusminister Ludwig Spaenle, zit: Stiftung Bildungspakt Bayern: Leistungsreport 2009, München 2009, S. 4.

<sup>6</sup> Ebd.

<sup>7</sup> Satzung der Bertelsmann Stiftung a.a.O. § 2, Abs. 5.

insbesondere im Zuge der Dezentralisierung staatlicher Steuerungsverantwortung geschieht, liegt in der Logik der Sache.

### 3.

Inwieweit sich diese Tendenz auch bei dem im November 2009 aufgelegten Förderprogramm „**Lernen vor Ort**“ fortsetzt, bleibt abzuwarten. Denn in diesem gegenwärtig umfassendsten Kommunalisierungsprogramm des BMBF arbeiten insgesamt 118 Stiftungen mit ausgewählten Kommunen unter der Zielsetzung zusammen, die vor Ort häufig noch zersplitterten Bildungsangebote zu einem ressortübergreifenden stimmigen System zu entwickeln. Dabei sollen zwecks Aufbau eines „kohärenten Bildungswesens“ ressortübergreifend strukturelle Antworten auf die regionalspezifischen Herausforderungen bzw. Rahmenbedingungen gegeben werden, und zwar auf folgenden Aktionsfeldern, die für alle geförderten Kommunen „verpflichtend vorgegeben“ sind, nämlich: „kommunales Bildungsmanagement“, „kommunales Bildungsmonitoring“, „Bildungsberatung“ und „Bildungsübergänge“. Darüber hinaus werden Themenbereiche wie Demografie, Familienbildung, Integration etc. wahlweise bearbeitet.

Zur Umsetzung dieses auf zunächst drei Jahre angelegten Förderprogramms (mit der Option einer zweijährigen Verlängerung) stellen Bund und EU insgesamt 60 Mio. Euro zur Verfügung. An der entsprechenden Ausschreibung haben sich rund ein Drittel aller 414 bundesdeutschen Kreise und kreisfreien Städte beteiligt, von denen eine Jury schließlich 40 Kommunen aus 15 Bundesländern auswählte.

Den Stiftungen ist bei diesem Projekt „eine herausragende Rolle“ zugeordnet, wie es in den Förderrichtlinien heißt. Sie sollen ihre „Bildungsexpertise“, ihr Know-how und ihre Organisationskraft einbringen, sollen die geförderte „Kommune als Ganzes“ begleiten und „in sympathischer Halbdistanz“ unterstützen. Unterstützung heißt allerdings nicht unbedingt *finanzielle* Unterstützung, wie dies häufig mit Stiftungsarbeit assoziiert wird. Hierzu finden sich in den Bekanntmachungen nur wenige Hinweise.

Zur Umsetzung dieses Programms sind Grund- und Themenpatenschaften der Stiftungen mit den einzelnen Kommunen vorgesehen. Hierzu wurden bzw. werden Kooperationsvereinbarungen geschlossen. Zwecks Abstimmung und Steuerung des Projektes vor Ort war die Gründung von lokalen Stiftungsverbänden erforderlich. Auf Bundesebene sorgt ein „nationaler Stifterverband“ bzw. dessen Geschäftsstelle für die notwendige Projektsteuerung und Auswertung.

Gewiss bringt dieses Programm einen deutlichen Schub in die Kommunalisierungsdebatte, wie auch die große Resonanz auf die Programmausschreibung und die ersten Kongresse zeigte. Mittlerweile haben in den beteiligten Kommunen die neuen Teams ihre Arbeit aufgenommen. Hierfür wurden insgesamt etwa 300 neue Personalstellen geschaffen und großteils mit externen BewerberInnen besetzt, was evtl. auch neue Impulse für die jeweilige kommunale Bildungslandschaft erwarten lässt. Hierdurch könnte in den Kommunen bzw. deren Verwaltung ein Professionalisierungsprozess in Gang gesetzt werden, der es ihnen besser als vorher ermöglicht, ihren bisherigen Schulverwaltungsauftrag zu einem gestaltenden Bildungsauftrag weiter zu entwickeln.

Neben diesen zweifelsohne gegebenen Pluspunkten von „Lernen vor Ort“ sind damit aber auch jede Menge offene Fragen verknüpft, z.B. wie die Nachhaltigkeit des Programms gesichert wird, also wie es weiter geht, wenn es in 3 bzw. 5 Jahren ausläuft, wie sich der „Transfer“ in jene Kommunen gestaltet, die nicht an diesem Programm beteiligt waren, ob „Lernen vor Ort“, falls dieser Transfer nicht gelingt, das weitere Auseinanderdriften von Kommunen noch beschleunigt, die sich hinsichtlich finanzieller Möglichkeiten und bildungspolitischem Gestaltungsimpetus ohnehin schon jetzt erheblich unterscheiden, und welche Rolle künftig Stiftungen einnehmen, die vorrangig ihre Netzwerke und Erfahrungen zur Verfügung stellen, finanzielle Unterstützung aber nur noch als Kann-Bestimmung sehen.

Dieser Wandel im Rollenverständnis vieler Stiftungen ist im Zusammenhang eines Wandels der drei Sektoren Staat, Wirtschaft/Markt und Zivilgesellschaft bzw. deren Zusammenspiel zu sehen: Das „zivilgesellschaftliche Engagement“ des Dritten Sektors beschränkt sich zunehmend nicht mehr darauf, konkrete Projekte wie Ausstellungen, Wettbewerbe, Schulausstattung, Elternbildung usw. finanziell zu unterstützen, sondern interpretiert den Gemeinwohl-Gedanken umfassender: Es zielt nicht mehr nur darauf ab, bei sozialen Schräglagen oder kulturellen Defiziten in unserer Gesellschaft gemeinnützig „mitanzupacken“, sondern auch bei der Entwicklung von Strukturen „mitzuwirken“, die solchen Schräglagen vorbeugen. Ziel der Zivilgesellschaft ist es demnach nicht nur, staatliche Freiräume zu nutzen und gemeinnützige Aufgaben zu erfüllen, sondern darüber hinaus auch den politischen Ordnungsrahmen aktiv mitzugestalten.

## “Kommunalisierung“: Blick in die Bundesländer

„Eigenverantwortliche Schule“ und „Erweiterte Schulträgerschaft“ bzw. „Kommunale Bildungsverantwortung“ stehen als Begriffe für einen Dezentralisierungsprozess, in dessen Verlauf seit einigen Jahren in allen Bundesländern bildungspolitische Gestaltungs- und Entscheidungskompetenzen des Landes „nach unten“ verlagert wurden. Allerdings geschah dies je nach Bundesland in höchst unterschiedlicher Ausprägung und Akzentsetzung.

### 1.

Mitte der 1990er Jahre lassen sich verstärkte Bemühungen seitens der bildungspolitisch Verantwortlichen beobachten, die **Eigenverantwortung der Schulen** zu stärken. Zwar kann man entsprechende Überlegungen bis in die 1950er Jahre zurückverfolgen, doch erst im Zuge neuer gesellschaftlicher Herausforderungen (insbesondere Segregationstendenzen) und neuer Effizienzüberlegungen im Verwaltungsbereich (Neues Steuerungsmodell) bekommt dieser Prozess der Dezentralisierung von Bildungsverantwortung den entscheidenden Drive. Zehn Jahre später hat sich diese Diskussion in zahlreichen Modellversuchen, ministeriellen Erlassen und Schulgesetzen niedergeschlagen, und zwar in allen Bundesländern, sodass man bald von einer deutschlandweiten Schulreform sprechen kann, die von einem „vergleichbaren konzeptuellen Verständnis“ (Matthias Rürup) getragen wird: Nämlich, dass die Schulgremien künftig deutlich mehr Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten erhalten, um schulorganisatorische und pädagogische Fragen kraft ihrer Praxiskompetenz vor Ort

selbst zu regeln. Dabei wird der Schulleitung meist eine besondere Funktion zugeschrieben, insbesondere wenn es um Personalangelegenheiten geht.

Die Richtung der Modellversuche und gesetzlichen Regelungen ist in allen Bundesländern also die gleiche, nämlich die Entwicklung zur „Selbständigen“ bzw. „Eigenverantwortlichen Schule“. Doch in Begrifflichkeit, Reichweite, Differenziertheit und Akzentsetzung gibt es zwischen den einzelnen schulgesetzlichen Regelungen, die größtenteils zwischen 2002 und 2007 erlassen wurden, erhebliche Unterschiede. Ein Vergleich der Bundesländer untereinander lässt sich trotzdem bewerkstelligen, wenn man einzelne Handlungsfelder der Schule herausgreift und das hierbei gesetzlich zugestandene Maß an Autonomie einschätzt.

Auf diese Weise hat der „Aktionsrat Bildung“ 2010 die einschlägigen aktuellen Gesetzestexte durch Experten beurteilen lassen, und zwar hinsichtlich des Grades an schulischer Autonomie in folgenden fünf Bereichen: Personal- und Finanzwesen, organisatorische und pädagogische Aufgaben sowie Schulqualität. Das 2010 vorgelegte Gutachten erbrachte folgende Ergebnisse:

- Nordrhein-Westfalen erhält von allen Bundesländern den höchsten Autonomiewert, gesteht seinen Schulen ein sehr hohes Maß an Eigenverantwortung und Selbstständigkeit zu.
- Den übrigen Bundesländern werden zum Teil deutlich niedrigere Autonomie-Grade zugeschrieben<sup>8</sup>, wobei Saarland, Bayern und Thüringen die Schlusslichter bilden.
- Aber kein Bundesland weist ein durchweg niedriges Autonomiemaß in seinen Schulgesetzen auf - ein Hinweis, dass die gezielte Stärkung der Eigenverantwortung im Schulbereich in ganz Deutschland vorangeschritten ist.

Allerdings ist bei diesen Ergebnissen zu berücksichtigen, dass es sich dabei lediglich um gesetzlich zugestandene *Möglichkeiten* handelt, in der Schule vermehrt eigenverantwortlich zu handeln. Wieweit diese Möglichkeiten auch tatsächlich genutzt werden und welche Wirkungen dies letztlich hat, kann man ohne weiterführende Studien nicht sagen.

## 2.

Die Möglichkeiten, in der Schule eigenverantwortlich zu handeln, wurde also durchweg gestärkt und im Schulgesetz abgesichert. Im Unterschied dazu steckt man hinsichtlich des Aufbaus kommunaler bzw. regionaler Bildungslandschaften und der damit verknüpften Stärkung der **Bildungsverantwortung der Kommunen** größtenteils noch in Erprobungsphasen mit immer neu konzipierten Modellversuchen. Aktuell steht dafür das 2009 initiierte Förderprogramm „Lernen vor Ort“, an dem gegenwärtig knapp 10 % aller Kommunen Deutschlands beteiligt sind. Dieses Programm ist auf 3 bzw. 5 Jahre angesetzt. Demnach werden wohl erst 2012 die ersten Modelle vorliegen, wie der „Transfer“ auf andere nicht-geförderte Kommunen bzw. Bildungsregionen laufen soll - und dies, obwohl bereits seit 2000 vielfältige Förderprogramme zur Entwicklung „kommunaler Bildungslandschaften“ auf den Weg gebracht und ausgewertet wurden bzw. gegenwärtig noch laufen. Weit mehr als 200 Teilnahmen verschiedener Kommunen an höchst unterschiedlichen Projekten und

---

<sup>8</sup> Autonomiegrad: Anzahl und Ausprägung der als autonomiebegünstigend eingestuften Regelungsbereiche (Personal, Finanzen usw.). So z.B. werden die Schulgesetze in Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein in immerhin drei bis vier Bereichen diesbezüglich als hoch eingestuft und kein Regelungsbereich wird als stark reguliert bewertet.

Modellversuchen haben inzwischen eine **bunte Mischung Kommunalen Bildungslandschaften** in Deutschland geschaffen, wie z.B.:

„Lernende Regionen“ (Teilnahme von 76 Regionen bzw. Kommunen), „Regionale Bildungslandschaft“ (23), „Regionale Bildungsnetzwerke“ (44), „Impulsprogramm Bildungsregion“ (21), „Neue Lernkultur in Kommunen“ (30), Hessencampus“ (16), „Netzwerkkommunen“ (9), „Regionale Bildungskonferenzen“ (7), „Lernen vor Ort“ (40), „Lokales Verantwortungsnetzwerk“ (6), „Lokale Verantwortungsgemeinschaft“ (6), „Quadratkilometer Bildung“ (7), „Lokale Bildungslandschaften“ (6), ... .

Bei diesen Projekten handelt es sich überwiegend um Modellversuche bzw. Förderprogramme von Land und Bund. Dabei spielen Stiftungen häufig eine wichtige Rolle, etwa die Bertelsmann Stiftung bei den „regionalen Bildungslandschaften“ oder verschiedene Stiftungsverbände bei „Lernen vor Ort“. Aber viele Kommunen haben davon losgelöst auch eigene Initiativen in diese Richtung ergriffen und arbeiten dabei nicht selten direkt mit Stiftungen oder wissenschaftlichen Einrichtungen zusammen.

Doch sind solche kommunalen Initiativen in ihrer Zahl nicht genau zu erfassen, da manche Projekte sich noch im Planungs- bzw. Ankündigungsstadium befinden, andere nicht mehr aktuell sind (beides hängt nicht selten mit wechselnden kommunalpolitischen Konstellationen zusammen, s.u.). Wieder andere betreiben bereits beste Bildungsnetzwerkarbeit vor Ort, doch ohne dass dies über die Region hinaus bekannt würde.

Versucht man, trotz dieser schwierig zu erfassenden Gesamtsituation und trotz aller Unterschiede im Detail **Entwicklungslinien** auszumachen, so kann man folgendes festhalten:

- Die Zahl der Bildungsregionen, Bildungsnetzwerke, Kommunalen Bildungslandschaften usw. sich hat im Laufe der letzten 10 Jahren deutlich erhöht . Viele neue Modellversuche sind hinzugekommen, meist dank der Unterstützung von Bund, Land und Stiftungen.

- Manche Städte bzw. Regionen haben in dieser Zeit, zum Teil parallel laufend, an bis zu fünf Förderprogrammen zur Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften teilgenommen. Manche haben (ggf. zusätzlich) aus eigener Kraft und Bildungsinitiative, eigene Programme dieser Art aufgelegt.

- In einigen Bundesländern wurden inzwischen - auf Basis der eigenen Modellversuche - Förderprogramme wie „Impulsprogramm Bildungsregionen“, „Bildungsnetzwerk in der Region“ oder „Neue Lernkultur in Kommunen“ aufgelegt, um *landesweit* kommunale Bildungslandschaften zu entwickeln.

- Dabei wurden von Land zu Land in Detail und Begrifflichkeit zwar unterschiedliche, aber im Grunde doch vergleichbare Strukturen geschaffen, um in „staatlich-kommunaler Verantwortungsgemeinschaft“ den Aufbau kommunaler Bildungslandschaften zu steuern. Hierzu zählen, wobei die Begriffe variieren, u.a. die Einrichtung von Bildungsbüro, Lenkungsreis, Bildungsbeirat, Leitungsteam, Entwicklungspool.

- Einige anfangs vielversprechende Bildungsregionen haben mittlerweile ihre Aktivitäten zurückgefahren oder ganz eingestellt. Meist steht dies im Zusammenhang mit ausbleibenden (finanziellen) Unterstützungsmaßnahmen.

- Oft erhalten, nach einem Auswahlverfahren durch eine neutrale Jury, gerade jene Kommunen Fördergelder, die schon recht weit mit der Entwicklung ihrer Bildungslandschaft sind, während jene, die damit noch eher am Anfang stehen, nicht selten aus dem Bewerbungsverfahren herausfallen oder sich gar nicht erst bewerben, wofür auch eine besonders klamme Haushaltssituation der Kommune verantwortlich sein kann.

- Da bislang wenig über die Wirkung von Transferphasen (von geförderten auf nicht-geförderte Kommunen) bekannt ist, besteht hier die Gefahr, dass insbesondere Kommunen unterstützt werden, die über etwas mehr Geld und engagierte Konzepte verfügen, während jene außen vor bleiben, die eine Förderung in besonderer Weise nötig hätten.

- Generell scheint man auf der Suche nach der optimalen Größe der Bildungsregion zu sein: Häufiger wird davon berichtet, dass sich „Flächenkreise“ untergliedern und dementsprechend Teilregionen bzw. Teil-Regionalkonferenzen gebildet werden, nicht nur aus organisatorischen Gründen, sondern auch wegen der unterschiedlichen „teil-regionalen“ Anforderungen (vgl. z.B. die Regionen Emsland oder auch Braunschweig). Aber es gibt auch Beispiele dafür, dass Bildungsregionen „in die Fläche“ gehen (z.B. Stadt Göttingen plus drei Landkreise). Letztlich kann man die sinnvolle Größe einer Bildungsregion nur in Abhängigkeit von deren Anspruch bzw. Leitziele bestimmen.

- Nimmt man die Grenzen der Gebietskörperschaften (kreisfreie Städte und Landkreise) als „gegebene“ Bildungsregion, was die Umsetzung politisch einfacher machen dürfte, dann ist es wohl häufig sinnvoll, Unterregionen mit jeweils eigenen Leitziele und Programmen zu bilden.

- Beim Wechsel politischer Mehrheiten ändern sich inhaltliche Akzente und auch Prioritätensetzung beim Aufbau der „Bildungsregion“. Dies gilt nicht nur für Landesprogramme, sondern auch für die Kooperation der verschiedenen Träger in der Region. Auch aus diesem Grund ist es sinnvoll, langfristig geltende Kooperationsverträge zwischen den Beteiligten zu schließen.

### 3.

„**Kommunale Schulen**“ stellen insofern einen „Sonderfall“ in dieser Debatte dar, als es bei solchem Modell nicht mehr nur darum geht, der Kommune zunehmend mehr Mitgestaltung und auch Entscheidungskompetenz im Schulbereich zuzubilligen („Kommunalisierung der Schulen“), sondern daraus auch weitreichende dienst- und personalrechtliche Konsequenzen zu ziehen, nämlich der Kommune die Möglichkeit einzuräumen, ihre *eigenen* Lehrkräfte einzustellen, als deren Dienstherr sie dann fungiert. Sie entscheidet dann, an welcher Schule die LehrerInnen eingesetzt werden und ist auch zuständig für deren Beurlaubungen und Fortbildungsmaßnahmen, für Personalpläne und Personalbewirtschaftung usw. („Kommunalisierung der Lehrkräfte“).

In „kommunalen Schulen“ sind die Städte und Landkreise Arbeitgeber des *gesamten* Schulpersonals, also nicht nur zuständig für Sekretariat- und Hausmeisterstellen, Erziehungs- und Betreuungspersonal, Schulpsychologen, Archiv-, Theater- und Freizeitpädagogen, Jugendhelfer, Schulsozialarbeiter und all die anderen, die z.B. an einer Ganztagschule (mit höchst unterschiedlichen Aufgaben und Zeitkontingenten) arbeiten, sondern auch für das *unterrichtende* Personal (das „normalerweise“ beim Staat, also beim Land angestellt ist). Dies bietet zweifelsfrei Vorteile beim Aufbau „kommunaler Bildungslandschaften“, der nur angemessen gelingen kann, wenn dabei die Lehrkräfte miteinbezogen werden. Wohl auch deshalb häufen sich in den letzten Jahren die Forderungen, nach „Kommunalisierung der Dienstverhältnisse der Lehrkräfte“<sup>9</sup>, nach „direkten Gestaltungsmöglichkeiten durch die Kommune entsprechend dem Beispiel der Schulen in freier Trägerschaft“<sup>10</sup>, nach einem „Übergang der Personalwirtschaft auf die Kommunen“<sup>11</sup> bzw. „Übertragung der Zuständigkeit für die Lehrer/innen im Grundschulbereich auf die Kommunen“<sup>12</sup> usw.

Doch „kommunale Schulen“, wie sie hier gefordert werden, gibt es, mit abweichenden Regelungen im Detail, aber eben doch gesetzlich geregelt, schon lange in einigen Städten Deutschlands – im allgemeinbildenden Schulbereich allerdings nur in zwei Bundesländern, nämlich in Bayern und Bremen.

In **Bayern** gründeten schon im 19. Jahrhundert größere Städte eigene, eben „kommunale Schulen“, um auch Mädchen und jungen Frauen, denen der Zugang zu den Gymnasien der königlichen Zentralregierung verwehrt war, einen entsprechenden Abschluss zu ermöglichen. In der Weimarer Republik entwickelte sich im Freistaat ein kommunales Berufsschulwesen, um mit einem regionalspezifischen Angebot flexibel auf neue Ausbildungsprofile oder auf aktuelle Qualifizierungslücken reagieren können. In den 1970er Jahren war die Reformeuphorie vor allem in Bayerns kommunalen Schulen zu spüren, was sich in städtischen Gründungen von integrierter Gesamtschule, Orientierungsstufe und Berufskollegs spiegelte, und auch in jüngster Zeit reagierten Städte mit kommunalem Schulwesen schneller und flexibler als der Freistaat auf aktuelle Herausforderungen, z.B. bei der Errichtung von rhythmisierten Ganztagschulen.

Insgesamt gibt es in Bayern 374 kommunale Schulen (davon 280 im beruflichen Bereich), die von 170.000 SchülerInnen besucht werden. Das sind 6,8 % aller bayerischen Schulen bzw. 9,1 % aller SchülerInnen. Es sind überwiegend die größeren Städte, die sich solche „kommunalen Schulen“ mit entsprechender Dienstaufsicht (über insgesamt ca. 8.400 Lehrkräfte) und den sich daraus ergebenden bildungspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten leisten. Dafür müssen sie 40% bis 50 % aller Lehrer-Personalkosten aus ihrem Haushalt aufbringen.

Doch die Begeisterung der KommunalpolitikerInnen über ihr städtisches Schulwesen hält sich offenbar in Grenzen. Jedenfalls reichen die Anträge bayerischer Städte, die ihre kommunalen Schulen an den Freistaat zurückgeben möchten, bis in die 1950er

---

<sup>9</sup> Fortentwicklung des Schulwesens in Hessen - Parteiübergreifendes Strategiepapier des Hessischen Landkreistages; Pressemitteilung vom 30.4.2008.

<sup>10</sup> Stadtrat Jena, Beschlussvorlage Nr. 09/0099-BV.

<sup>11</sup> Der schleswig-holsteinische Gemeindetag, [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).

<sup>12</sup> Niedersächsischer Städtetag: Celler Thesen zur kommunalen Bildungspolitik, Hannover 2007.

Jahre zurück. Begründet wird dies ausschließlich mit den hohen finanziellen Belastungen, welche zu tragen die Städte nicht mehr in der Lage seien.

Die Kommunen im **Land Bremen** verfügen zwar auch nicht über mehr Geld als die bayerischen, ganz im Gegenteil, doch ist die Situation dort, wiewohl man ebenfalls über „kommunale Schulen“ verfügt, historisch, politisch und geografisch völlig anders - schon allein deshalb, weil es sich hier um einen kleinen Stadtstaat handelt, der zudem aus *zwei* Städten besteht, nämlich Bremen und Bremerhaven, die ca. 70 km voneinander entfernt liegen und durch das Land Niedersachsen voneinander getrennt werden.

In beiden Städten des Landes gibt es *ausschließlich* kommunale LehrerInnen, also kein Nebeneinander von staatlichen und städtischen Lehrkräften in derselben Stadt, wie dies in Bayern der Fall ist. Gleichwohl bleibt es auch hier bei der gesetzlichen Trennung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten: Der Bildungssenator des Landes Bremen ist für das Schulrecht des Landes (also auch Bremerhaven) zuständig (Schulsystem, Schulformen, Lehrpläne, Stundentafeln etc.), gleichzeitig aber auch für den kommunalen Schulbereich der Stadt Bremen, weshalb dort Landes- und Stadtangelegenheiten, ähnlich wie in Hamburg und Berlin, integriert sind.

Ganz anders in Bremerhaven (117.000 Einwohner), wo die schulrechtlichen Landesvorgaben zwar ebenso gelten wie in der Schwesterstadt, man aber das gesamte Lehrpersonal für die rund 18.000 SchülerInnen Bremerhavens an den 397 kommunalen Schulen selbst einstellt, dessen Fortbildung in einem städtischen Fortbildungsinstitut organisiert, die Dienstaufsicht 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. Bezeichnenderweise sind die Schulaufsicht führenden Oberschulräte in Bremerhaven mit je der Hälfte ihres Deputats für kommunale bzw. Landesangelegenheiten zuständig, und werden auch hälftig von Land und Stadt finanziert.

Diese Strukturen erklären sich aus den Umständen der Schaffung des Landes Bremen 1947, als man seitens der Hansestadt dem damals noch Wesermünde genannten Bremerhaven zugestand, dass „Inbesonderheit“ auch die Schulen „echte Selbstverwaltungsaufgabe der Stadt“ bleiben bzw. werden soll.

Und offenbar ist man dort mit diesem Status recht zufrieden: Mehrfach wurden Bestrebungen seitens des Landes, sich an die übrigen Bundesländer anzupassen und „Landeslehrer“ zu schaffen, von Magistrat und Stadtverordnetenversammlung einstimmig abgewehrt. Mitausschlaggebend dürfte dafür - neben dem offiziellen Hinweis auf die besseren kommunalen Steuerungsmöglichkeiten bei Personalplanung und Personaleinsatz – die Tatsache sein, dass der städtische Anteil an den Kosten für die kommunalen Lehrkräfte mit 5% im Land Bremen sehr viel niedriger liegt als in Bayern (40% bis 50%).

Doch gerade in Bremerhaven, wo das Finanzargument angesichts dieser niedrigen kommunalen Selbstbeteiligung, nicht sonderlich schlagkräftig ist, kann man auch Hinweise auf die **Risiken der „Kommunalisierung von Lehrkräften“** finden: So

z.B. ist das Land Bremen ist nicht in der Lage, Lehrkräfte nach Bremerhaven zu versetzen bzw. Neubewerber dort einzusetzen, solange es keine Landeslehrer gibt, was vor Ort gerade in Zeiten des aktuellen Lehrermangels zu entsprechender Unterversorgung mit guten schulischen Fachkräften führen kann.

Auf dieses Risiko der „Personalgewinnung und Unterrichtssicherung“ wurde in der Debatte um die „Kommunalisierung der Lehrkräfte“ bereits 2002 vom *schleswig-holsteinischen Gemeindetag* hingewiesen, und auch auf die Gefahr „ungleicher Schulentwicklung in `reicheren und ärmeren´ Gemeinden“. Das Präsidium des *Niedersächsischen Städte- und Gemeindebunds* fasste hierzu im November 2007 einen einstimmigen Beschluss: „Aus finanziellen Gründen, zur Sicherung einer landesweit ausgeglichenen Lehrerversorgung und zur Wahrung einheitlicher Bildungsstandards wird eine Kommunalisierung des Lehrpersonals strikt abgelehnt.“<sup>13</sup>

Vergleicht man diesen Beschluss mit den „Celler Thesen“ des *Niedersächsischen Städtetages*, wo man u.a. die „Übertragung der Zuständigkeit für die Lehrer/innen im Grundschulbereich auf die Kommunen“ (s.o.) vorschlägt, so wird deutlich, dass hinsichtlich der Forderung nach „kommunalen Schulen“ die pro-contra-Debatte noch voll im Gange ist.

Allerdings verweisen auch die Gegner einer „Kommunalisierung von Lehrkräften“ auf die Notwendigkeit hin, die „Verbindung zwischen Gemeinde und Schulen“<sup>14</sup> und damit auch die kommunale Bildungsverantwortung zu stärken und fordern in diesem Sinne kommunale Mitsprache u.a. bei der Auswahl von Schulleitungen und bei der „Gestaltung der Schullandschaft“. Den aktuellen Diskussionsstand könnte man deshalb auf die Formel bringen: Kommunalisierung der Schulen: ja - Kommunalisierung der Lehrkräfte: noch in der Diskussion.

## **Bildungspolitischer Gestaltungsauftrag<sup>15</sup>**

„Das Feld der gesellschaftlichen Bildung ist viel größer als es die Fixierung der öffentlichen Aufmerksamkeit auf die Schulen ahnen lässt. Im Zuge dieser Verengung ist es auch üblich geworden, die staatliche Lenkung des Schulwesens von oben nach unten zu denken, also von der Kultusbürokratie mehr oder weniger direkt in die einzelne Schule. In der Politikersprache heißt das `Durchregieren´, was gerade im Fall der öffentlichen Schulen, die niemand wirklich regiert, eine besonders groteske Vorstellung ist“ (Jürgen Oelkers).<sup>16</sup>

Heutzutage, in nachfeudalen Zeiten, werden Schulen nicht mehr „regiert“, sondern „gesteuert“. Mit diesem der Seefahrt entlehnten Begriff wird das Schulwesen als eine Art Schiff gesehen, das man mitsamt seiner Schülerbesatzung trotz ggf. widriger Umstände zum vorgesehenen (Bildungs-)Ziel führt. Doch ist auch dieses Bild nur

---

<sup>13</sup> Forderungen an Landtag und Landesregierung für die Wahlperiode 2008 – 2013 ([http://www.nsgb.info/pics/medien/1\\_1197890500/Forderungen-Landtag.pdf](http://www.nsgb.info/pics/medien/1_1197890500/Forderungen-Landtag.pdf) , Stand: 30.6.10).

<sup>14</sup> Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund 2007, a.a.O.

<sup>15</sup> Originalfassung von Kapitel 7 des Gutachtens.

<sup>16</sup> Jürgen Oelkers: Kohärentes Bildungswesen durch kommunales Bildungsmanagement. Vortrag auf der Auftaktkonferenz „Lernen vor Ort“ am 11. November 2009 im Berliner Congress Center (Mskr.), S. 2.

begrenzt geeignet, um das Schulsystem zu beschreiben. Denn im Unterschied zu einem Schiff, das als technisches Gerät quasi direkt per Ruderstellung, Motorkraft usw. zu lenken ist <sup>17</sup>, handelt es sich beim Schulwesen um ein komplexes soziales Gebilde mit Lehrkräften, Eltern, SchülerInnen und anderen Individuen des Schullebens, die jeweils eigene, höchst unterschiedliche Interessen und Möglichkeiten in sich tragen. Der pädagogische Auftrag ist entsprechend vielschichtig, zum Teil auch widersprüchlich. Die Rahmenbedingungen ändern sich fortlaufend und variieren vor Ort erheblich.

Herbert Altrichter betont in diesem Zusammenhang die „**Grenzen direkter Steuerbarkeit**“ und weist auf folgende Faktoren hin, die in schulischen Reformprozessen wirksam werden:<sup>18</sup>

- Viele Steuerungsakteure mit unterschiedlichen Interessen und „durchaus unterschiedlicher Gestaltungs- und Verhinderungsmacht“.
- Weder Gestaltungs-„Objekt“ noch Gestaltungs-„Subjekte“ halten still, wenn ReformerInnen zu Werke gehen, da sie sich auch jenseits der Reform weiter entwickeln, allerdings nach „Eigenlogik“ und „autonomer Eigendynamik“.
- Die „Verselbständigung“ bzw. „Eigensinnigkeit“ sozialer Systeme<sup>19</sup> und deren gleichwohl bestehende „Verschränkung“ in andere soziale Systeme „verhindert, dass Externe direkt in ihre Steuerung eingreifen.“
- Die rational begründeten Intentionen der Akteure wirken „aufgrund der multiplen, sich überlagernden und interferierenden Prozesse“ vielfach „transintentional“, z.B. unerwartete Nebenfolgen und Fernwirkungen.

Dank dieser Einsichten hat gegenwärtig die „Governance-Perspektive“ Konjunktur als ein „Versuch, besser zu verstehen, was `Steuern von sozialen Systemen´ heißen könnte“<sup>20</sup>, um damit ein „Inventar für die Analyse der `Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse´ (Schimank) bereitzustellen.“<sup>21</sup> Noch vor gut zehn Jahren spielte dieser Ansatz in der bildungspolitischen Diskussion so gut wie keine Rolle, war nur wenigen Fachleuten bekannt. Doch im Zuge der Diskussion über den wachsenden Einfluss nicht-staatlicher Institutionen auf das Bildungswesen bzw. über das entsprechende Zusammenspiel von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft wurde „Governance“ zu einem theoretischen Leitbegriff, mit dem man die dabei ablaufenden Prozesse gut beschreiben kann (s.u.).

Früher sprach man, wenn es um die Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse ging, von „**Planung**“, und dies auch erst ernsthaft seit den 1960er Jahren. Zwar publizierte Karl Mannheim schon 1944 in London eine Schrift<sup>22</sup>, in der er sich mit dem „gesellschaftlichen Umbau“ durch „Planung für die Freiheit“ auseinandersetzte, doch hielten ihm Zeitgenossen entgegen, dass planwirtschaftliche Maßnahmen, selbst wenn sie von Demokratien beschlossen würden, mit den Individualrechten in Konflikt

---

<sup>17</sup> Auch wenn das Schiff ggf. erst verzögert auf die „Steuerbewegungen“ reagiert, wie es insbesondere bei einem Tanker der Fall ist - ein „Schiffstyp“, mit dem das Schulwesen deshalb oft verglichen wird.

<sup>18</sup> Herbert Altrichter: Governance – Schulreform als Handlungskoordination; in: Die Deutsche Schule 3/ 2009, S. 242 ff.

<sup>19</sup> „Diese Idee ist am radikalsten in Luhmanns Rede von der Eigenkomplexität und selbstreferenziellen operativen Geschlossenheit sozialer Systeme zum Ausdruck gekommen“ (ebd., S. 242, vgl. Niklas Luhmann: Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt am Main 1997, S. 68.).

<sup>20</sup> Altrichter 2009, a.a.O., S. 244.

<sup>21</sup> Ebd.

<sup>22</sup> Vgl. Karl Mannheim: Freedom, Power and Democratic Planning. London 1943.

geraten und deshalb totalitäre Entwicklungen begünstigen könnten.<sup>23</sup> In der jungen Bundesrepublik stand Anfang der 1950er Jahre ohnehin jegliches Plädoyer „gesellschaftlicher Planung“ unter dem Generalverdacht totalitärer „Planwirtschaft“.

Bezeichnenderweise wurde die genannte Schrift Karl Mannheims erst 1970 in Deutschland aufgelegt, als – auch im Zuge der Debatte einer bewussten keynesianischen Wirtschaftspolitik - die „Planungsdiskussion“ in der Bundesrepublik dann doch in Gang gekommen war<sup>24</sup> und in weiten Kreisen alsbald die „Vorstellung einer primär etatistischen Gestaltung gesellschaftlicher Felder durch die Politik“<sup>25</sup> vorherrschte. Seinerzeit glaubte man, über die Ministerialbürokratie mit großer Zielgenauigkeit in das Schulsystem hineinwirken zu können – eine Art „Durchregieren mit besten Absichten“, die zudem wissenschaftlich abgestützt schienen. Man frönte sozusagen einem „technokratisch motivierten Gestaltungsoptimismus“ (Uwe Schimank). Diese Haltung spiegelt sich auch in den damaligen Empfehlungen des Deutschen Bildungsrates<sup>26</sup> und in den Materialienbänden der Deutschen Bildungskommission, wie z.B. dem vielleicht bekanntesten Band „Begabung und Lernen“.<sup>27</sup>

Doch schon bald zeigte sich, dass die Ergebnisse solcher „Reißbrett-Planungen“, ob neue Verkehrswege, neue Wohnsiedlungen oder neue Schulsysteme, unerwartete Nebenwirkungen und nicht selten auch Unzufriedenheit gerade jener Gruppen zu Tage förderten, an deren Bedürfnissen man sich ausdrücklich orientieren wollte. Man hatte zu wenig berücksichtigt, dass sich die Umsetzung politischer Planungen in „komplexen Konstellationen individueller und korporativer Akteure mit je eigenen Interessen und Einflusspotentialen“<sup>28</sup> vollzieht. Lehrkräfte z.B. lassen sich in ihrem tagtäglichen Handeln ebenso wenig „verplanen“ wie pädagogische Prozesse und Unterrichtssituationen im Detail vorhersehbar sind, und auch deshalb ist die „pädagogische Freiheit“ des Einzelnen für verantwortliches Handeln vor Ort unabdingbar.

Angesichts dieser Befunde, die sich auch in empirischen Studien spiegelten<sup>29</sup>, sprach man zunehmend weniger von Planung als von **Steuerung**. Damit einher ging ein Paradigmenwechsel - wegweisend dabei „das Neue Steuerungsmodell“ - mit dem man der wachsenden Erkenntnis Rechnung trug, dass die Gestaltung sozialer Prozesse erst dann gelingen kann, wenn die Mitglieder des (neu) zu gestaltenden Systems, ihre Erfahrungen, ihre Praxis-Sicht und regionalspezifische Kompetenz einbringen können und auch deshalb engagierter die Neuerungen mittragen.

Im Bildungsbereich mündeten diese Überlegungen schließlich in die Bemühungen

---

<sup>23</sup> Vgl. z.B. Friedrich August von Hayek: Der Weg zur Knechtschaft, München 2009. (The Road to Serfdom 1944) - „Demokratie ist nur um den Preis zu haben, dass allein solche Gebiete einer bewußten Lenkung unterworfen werden können, auf denen eine wirkliche Übereinstimmung über die Ziele besteht, während man andere Bereiche sich selber überlassen muss.“ (ebd. S. 98).

<sup>24</sup> Vgl. Bernhard Schäfers: Gesellschaftliche Planung. Materialien zur Planungsdiskussion in der BRD, Stuttgart 1973).

<sup>25</sup> Uwe Schimank: Planung – Steuerung – Governance: Metamorphosen politischer Gesellschaftsgestaltung; in: Die Deutsche Schule 3/ 2009, S. 233.

<sup>26</sup> Vgl. z.B. Deutscher Bildungsrat: Strukturplan für das Bildungswesen, Bonn 1970.

<sup>27</sup> Heinrich Roth (Hg.): Begabung und Lernen. Gutachten und Studien der Bildungskommission, Stuttgart 1968.

<sup>28</sup> Schimank, a.a.O. S. 233.

<sup>29</sup> Vgl. z.B. Renate Mayntz: Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. Königstein/Taunus 1980.

um „Eigenverantwortung der Schule“ und „erweiterte Schulträgerschaft“ bzw. „Bildungsverantwortung der Kommune“.

Rückblickend auf die letzten Jahre kann man einen unübersehbaren Trend zur **Dezentralisierung** bildungspolitischer Entscheidungskompetenzen feststellen: Zunehmend werden entsprechende Zuständigkeiten und Gestaltungsmöglichkeiten auf Einzelschulen und Kommunen übertragen und in ein Konzept „Kommunaler Bildungslandschaften“ eingebunden. Mit solchen Ansätzen glaubt man flexibler und für die Betroffenen angemessener auf die pädagogischen und bildungspolitischen Herausforderungen vor Ort reagieren zu können, die sich im Zuge des sozialen Wandels ergeben, und zwar unterschiedlich je nach Gegebenheiten der einzelnen Kommunen bzw. Stadtteile: in „schwierigen“ Vierteln einer Großstadt mit hohem Anteil an Kindern aus armen, „bildungsfernen“ Familien ganz anders als in einer „gehobenen“ Vorstadtsiedlung und wieder anders in einem schwach besiedelten Landkreis mit geringen Berufsperspektiven für die jungen Leute oder in einem Quartier mit sehr hohem Migrantenanteil.

Deshalb scheint es geboten, jeweils ganz unterschiedliche „kommunale Bildungslandschaften“ aufzubauen, die den im interkommunalen Vergleich stark differierenden sozialen, demografischen und ökonomischen Bedingungen Rechnung tragen, weshalb es „grundsätzlich nur eine Vielfalt kommunaler Bildungslandschaften geben kann und jede Gebietskörperschaft (Landkreise, Städte, Gemeinden) ihre Bildungslandschaft nach Maßgabe der jeweiligen politischen Prioritäten nur aus sich heraus entwickeln muss.“<sup>30</sup> Dabei stellt sich allerdings die Frage, wie dieses „Aus-sich-heraus-entwickeln“ in der Kommune vonstatten geht, und außerdem, wie dieser Prozess von wem gesteuert wird.

Bei der Beantwortung kann die o.g. **Governance-Perspektive** hilfreich sein: Dieser oft unscharf gebrauchte Begriff ist - ebenso wie der Begriff „government“ - von lat. „gubernare“ abgeleitet (womit „das Steuerruder führen“ bezeichnet wird<sup>31</sup>). Der Unterschied liegt in der unterschiedlichen Betrachtung des Steuerungsprozesses.

- „*Government*“ bezieht sich auf eine Regierung, die gesellschaftlich vorgegebene Ziele umsetzt bzw. durchsetzt (ggf. „durchregiert“, s.o.).
- Mit dem (im politischen Umfeld alternativ dazu entstandenen) Begriff „*governance*“ verbindet sich eine differenziertere, weiter gefasste Sicht des Steuerungsprozesses, in dem nicht nur der Staat (Erster Sektor), sondern auch Markt bzw. Privatwirtschaft (Zweiter Sektor) und Zivilgesellschaft (Dritter Sektor, z.B. Vereine, Verbände, Stiftungen, u.a.) als größtenteils autonome Akteure zusammenwirken und sich gegenseitig beeinflussen.

Demnach hätte „der sich zunächst nahezu omnipotent wählende Staat (...) zur Kenntnis zu nehmen, dass er lediglich einer von vielen Mitspielern ist, die sich mit je eigenen Interessen um Krankenhäuser, Universitäten oder Schulen kümmern.“<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Ernst-Wilhelm Luthé: Kommunale Bildungslandschaften. Rechtliche und organisatorische Grundlagen, Berlin 2009, S. 28 f.

<sup>31</sup> Gleichbedeutend mit griech. „kybernan“ (vgl. Kybernetik, Steuerungssystem und Regelkreis); frz. „gouverner“: verwalten, leiten.

<sup>32</sup> Schimank, a.a.O., S. 237.

Der Staat wäre also „aus seiner Stellung als `Ordnungsmacht´ in die Position eines mehr oder weniger gleichberechtigten Konkurrenten“<sup>33</sup> versetzt. Reformprozesse sind offenbar komplizierter geworden, weil sie inzwischen „mehr einem `Ringeln um eine Lösung´ ähneln als der `Umsetzung eines Planes´.“<sup>34</sup> In diesem Sinne bedeutet die „Governance-Perspektive, „dass analytisch eine *Pluralisierung* der Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse nachvollzogen wird“<sup>35</sup>, wobei sich in dem Dreischritt Planung → Steuerung → Governance „ein durchaus schmerzhafter Lernprozess politischer Gesellschaftsgestaltung“ (Uwe Schimank)<sup>36</sup> spiegelt.

Diese „Pluralisierung der Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse“ zeigte sich auch beim „Ringeln um Lösungen“, wie kommunale Bildungslandschaften zu gestalten und zu steuern sind. Entsprechende Konflikte sind nicht nur in den Spannungsfeldern des „innerstaatlichen“ bzw. kommunalen Bereichs zu beobachten (Bund - Land - Kommune - Schule - außerschulische Bildungsinstitution), sondern auch in Bezug auf die drei Sektoren, also Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft. Allerdings treten diese Konflikte weniger zwischen den VertreterInnen der drei Sektoren auf als zwischen den Befürwortern und Gegnern dieser Entwicklung.

*Gegner* betonen die Gefahr einer „schleichenden **Entstaatlichung**“, also dass sich der Staat zunehmend aus seiner Gestaltungsverantwortung für das Bildungswesen zurückzieht und es nichtstaatlichen Akteuren überlässt, bislang öffentliche Aufgaben zu übernehmen, und lediglich deren Ergebnisse kontrolliert. Sie verweisen auf denkbare Folgen wie das Auseinanderdriften armer und reicher Regionen und entsprechend unterschiedliche Bildungsbedingungen vor Ort, insbesondere auf die ungesicherte Lehrerversorgung. Sie fragen, inwieweit sich unter solchen Bedingungen allgemeingültige Bildungsstandards halten lassen, nachhaltige Reformen angestoßen werden sollen und ob die föderale Kleinstaaterei noch durch ein „kommunales Durcheinander“ ergänzt würde. Insgesamt bezweifeln sie, dass Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft die demokratische Legitimation haben, bislang staatliche Aufgaben zu übernehmen, und bezweifeln, dass diese die starke Verantwortlichkeit und diesbezüglich hohe Leistungsfähigkeit des Staates aufbringen können.<sup>37</sup>

*Befürworter* sehen in der „Pluralisierung der Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse“ lediglich einen „**Wandel von Staatlichkeit**“ als notwendige Reaktion auf neue gesellschaftliche Herausforderungen. Gerade aufgrund der immer weiter voran schreitenden Heterogenisierung unserer Gesellschaft, aufgrund wachsender Segregationstendenzen und immer schneller sich wandelnder Rahmenbedingungen, die sich zudem von Ort zu Ort immer mehr voneinander unterscheiden, sei der Zentralstaat nicht mehr in der Lage, die auftretenden Probleme und „die großen Aufgaben in Bildung und Erziehung“ alleine zu lösen. Hier sei die Unterstützung von Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft gefragt. „Bürgerschaftliches Engagement“ sei nicht nur ein wichtiges Korrektiv gegenüber einseitigem wirtschaftlichem Denken und

---

<sup>33</sup> Christoph Emminghaus/ Rudolf Tippelt (Hg.): Lebenslanges Lernen in regionalen Netzwerken verwirklichen. Abschließende Ergebnisse zum Programm „Lernende Regionen - Förderung von Netzwerken“, Bielefeld 2009, S. 28.

<sup>34</sup> Altrichter 2009, a.a.O., S. 250.

<sup>35</sup> Schimank, a.a.O. S. 237 f.

<sup>36</sup> Ebd.

<sup>37</sup> Bezeichnenderweise sei bürgerschaftliches Engagement gerade dort, wo es am dringendsten sei, selten zu finden.

dem oft bürokratisierten Zentralstaatshandeln, sondern auch für eine vitale Demokratie und den Zusammenhalt unserer Gesellschaft unabdingbar.

In dieser Kontroverse helfen deskriptive Governance-Analysen von Steuerungsprozessen nicht weiter, und man könnte mit Hans-Günter Rolff feststellen: „In diesen Jahren wird von der Bildungspolitik zuviel gesteuert und zuwenig gestaltet. Vor allem an umfassender bzw. gesamthafter Gestaltung mangelt es.“<sup>38</sup> Und diese **Gestaltungverantwortung liegt beim Staat**, worauf insbesondere das Grundgesetz verweist (Art. 7,1 ). Die dort genannte „Aufsicht des Staates“ über „das gesamte Schulwesen“ beschränkt sich nicht auf eine Art Überwachungsfunktion gegenüber den Schulen. Vielmehr ist damit die Gesamtheit der Befugnisse „zur Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens“<sup>39</sup> angesprochen. Demgemäß kann man unterscheiden zwischen

- Schulaufsicht im *engeren* Sinn: kontrollierende Aufgaben des Staates,
- Schulaufsicht im *weiteren* Sinn: gestaltende und lenkende Aufgaben des Staates.

Letztere wird traditionell als „Schulhoheit“ bezeichnet. Nach früherer Rechtsauffassung waren schulhoheitliche Aufgaben Angelegenheit von Regierung und Verwaltung. Das Grundgesetz hingegen gebietet entsprechend dem demokratischen Prinzip, „dass die Ordnung wichtiger Lebensbereiche wie des Schulwesens zumindest in den Grundzügen vom demokratisch unmittelbar legitimierten Gesetzgeber selbst verantwortet“<sup>40</sup> wird. Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht mit seiner sog. Wesentlichkeitstheorie klargestellt<sup>41</sup>, wonach das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip des Grundgesetzes den Gesetzgeber verpflichten, „die wesentlichen Entscheidungen im Schulbereich selbst zu treffen und nicht der Schulverwaltung zu überlassen.“<sup>42</sup> Damit werden die wesentlichen<sup>43</sup> Gestaltungsentscheidungen im Schulbereich dem Parlament zugeschrieben. Demnach ist es nicht rechtens, solche Entscheidungen an die Kultusbürokratie zu delegieren und auch nicht an Kommunen und erst recht nicht an nicht-staatliche Organisationen. „Wesentliche Entscheidungen“, die also *gesetzlicher* Regelungen bedürfen, betreffen u.a.<sup>44</sup>

- Erziehungs- und Bildungsziele,
- Schulverfassung,
- Rechtsstellung von Lehrkräften, Eltern und SchülerInnen.
- Organisationsstruktur des Schulwesens,

---

<sup>38</sup> Hans-Günter Rolff: Führung und Gestaltung und ihre Bedeutung für die Schulreform; in: Die Deutsche Schule, 3/2009, S. 264.

<sup>39</sup> Vgl. BverfGE 6, 101 (104); auch 59, 360 (377), Hinweise bei Hermann Avenarius /Hans-Peter Füssel: Schulrecht im Überblick. Darmstadt 2008, S. 53.

<sup>40</sup> Avenarius / Füssel, a.a.O., S. 54.

<sup>41</sup> Vgl. BverfGE 34, 165 (192 f.); 41,251 (S. 259 f.); 47,46 (78 f.);58, 257 (269 f.); Hinweise ebd., S. 19.

<sup>42</sup> Avenarius / Füssel, a.a.O., S. 54.

<sup>43</sup> „Ob eine Maßnahme wesentlich ist und damit dem Parlament vorbehalten bleiben muss oder zumindest nur aufgrund einer inhaltlich bestimmten parlamentarischen Ermächtigung ergehen darf, richtet sich zunächst allgemein nach dem Grundgesetz. Dabei vermittelt der Schutz der Grundrechte einen wichtigen Gesichtspunkt. *Im grundrechtsrelevanten Bereich bedeutet 'wesentlich' in der Regel 'wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte.'*“ (ebd.). – Die gelegentlich bemühte Faustregel, wonach als wesentlich gilt, was politisch umstritten ist, hilft hier nur begrenzt weiter, wie ein Blick auf die umstrittene Rechtschreibreform zeigt (vgl. ebd., S. 55).

<sup>44</sup> Vgl. ebd., S. 54 f., sowie Horst Weishaupt: Finanzierung und Recht als Ansatzpunkte schulpolitischer Steuerung; in: Die Deutsche Schule 3/ 2009, S. 220.

- Kriterien für die Errichtung, Auflösung und Zusammenlegung von Schulen,
- Grundzüge der Behördenorganisation von Schulverwaltung,
- Abgrenzung der Verantwortungsbereiche zwischen dem Staat und den (kommunalen) Schulträgern, ...

Hier werden *wesentliche* Entscheidungen zur Gestaltung des Schulwesens getroffen, und es ist nicht nur rechtlich geboten, sondern auch sachlich notwendig (s.o.), dass der *Staat* solche Entscheidungen trifft, und sie nicht an untere Behörden delegiert.

Die Kommunalisierungsargumente werden dadurch trotzdem nicht außer Kraft gesetzt. Denn bei der Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften geht es nicht um eine verwaltungstechnische Neuregelungen von Zuständigkeiten, sondern um die Entwicklung neuer Steuerungsstrukturen in staatlich-kommunaler Verantwortungsgemeinschaft, welche die offenkundigen Defizite zentraler top down-Steuerung überwindet. Die Grundsatzentscheidungen des Staates bilden also lediglich den Rahmen, innerhalb dessen sich die auch vor Ort dringend erforderlichen Gestaltungsinitiativen bewegen, um das Schulwesen auch an den regionalspezifischen Erfordernissen zu orientieren.

Wie ausführlich erläutert, verfügt die Zentralebene „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>45</sup>

In dieser Situation stellen sich drei weiterführende Aufgaben:

1. Herausarbeiten, welche Entscheidungen im Schulbereich als „wesentlich“ zu gelten haben und somit auf der obersten Staatsebene zu entscheiden sind und deshalb nicht, z.B. auf die kommunale Ebene, delegiert werden können.
2. Die bisherigen Erfahrungen und Ergebnisse mit Kommunalen Bildungslandschaften unter der Fragestellung analysieren, welches die angemessene Größe einer Bildungsregion ist.
3. Modelle entwickeln, wie der Gestaltungsauftrag des Staates im Zusammenwirken mit Kommunen auf unterer Staatsebene weiterentwickelt werden kann.<sup>46</sup>

Wenn eine „umfassende **Strukturverantwortung für Bildung auf unterer Staatsebene**“<sup>47</sup> entstehen soll, bedarf dies gesicherter Verfahren des

<sup>45</sup> Luthé, a.a.O., S. 216.

<sup>46</sup> Wenn dies z.B. im Zuge einer Weiterentwicklung der Schulaufsicht geschehen soll, könnte man als Ausgangssituation Struktur und Arbeits“alltag“ der 202 in Deutschland bestehenden „unteren Schulaufsichtsbehörden“ (vgl. Tab. 1) analysieren und in Beziehung setzen zu bereits gegebenen Kooperationsstrukturen mit den jeweils rein geografisch infrage kommenden Kommunen (insges. 414), um auf der Basis gemeinsam erarbeiteter Leitvorstellungen neue Steuerungsstrukturen im Sinne „staatlich-kommunaler Verantwortungsgemeinschaft“ zu entwickeln.

<sup>47</sup> Luthé 2009, a.a.O., S. 28.

Zusammenspiels von staats- und kommunalpolitischer Legitimation.<sup>48</sup> Dann kann „Kommunalisierung“ durchaus einen erheblichen Zugewinn an Flexibilität, Praxisorientierung und regionaler Passgenauigkeit bildungspolitischer Entscheidungen und darüber hinaus neue Impulse für gelebte „lokale Demokratie“ bringen - allerdings nur dann „ohne unerwünschte Nebenwirkungen“, wenn die Entwicklung Kommunaler Bildungslandschaften in eine „ganzheitlich anzusetzende Bildungsstrukturverantwortung des Staates“<sup>49</sup> eingebunden ist.

Unter diesen Bedingungen ist eine weitere Verlagerung von bildungspolitischer Gestaltungsverantwortung (inclusive der hierfür notwendigen Finanzressourcen!<sup>50</sup>) auf die kommunale Ebene durchaus zu begrüßen. Entscheidend dabei ist die Balance von Autonomie und Gesamtverantwortung auf den verschiedenen Entscheidungsebenen, ein Problem, das schon der Deutsche Bildungsrat in seinem „Strukturplan für das Bildungswesen“ 1970 im Blick hatte: „Die Überbetonung der zentralen Gestaltung kann ebenso wie die Überbetonung der Autonomie spezifische Gefahren hervorrufen. Es wird Aufgabe der Umsetzung“<sup>51</sup> sein, „die Spannung zwischen zentraler Planung und Autonomie (...) im Sinne der Gesamtverantwortung fruchtbar zu machen“.<sup>52</sup>

## Informationen über das Gesamtgutachten

### Gliederung

Vorwort: „Gestaltungschance Kommunalität“

1. Bildung in der Stadt
  - 1.1. Innere und äußere Schulangelegenheiten
  - 1.2. Krisenzeiten
  - 1.3. Neue Herausforderungen
  - 1.4. Kommunale Bildungsverantwortung
  - 1.5. Zusammenfassung
2. Kommunalisierungsinitiativen - ein erster Überblick
3. Begriffstrukturierung
  - 3.1. Unterschiedliche Bildungsprozesse
  - 3.2. Vernetzung in Kommune bzw. Region
    - a) *Blickpunkt Kind*
    - b) *Blickpunkt Schule*
    - c) *Blickpunkt Kommune*
  - 3.3. Gestaltung mittels verschiedener Steuerungsebenen
  - 3.4. Zusammenfassung
4. Kooperationspartner und Spannungsfelder
  - 4.1. Schulische und außerschulische Bildung
  - 4.2. Schule - Landesbehörde: Eigenverantwortliche Schule
  - 4.3. Kommune - Landesbehörde: Erweiterte Schulträgerschaft
  - 4.4. Land und Bund: Föderalismusreform
  - 4.5. Zusammenfassung

---

<sup>48</sup> „Runde Tische“ und Projektgruppen sind hier keinesfalls ausreichend.

<sup>49</sup> Luthé 2009, a.a.O., S. 34.

<sup>50</sup> Der Deutsche Städtetag (2002) fordert hier „eine grundlegende Neuregelung der Schulfinanzierung“

<sup>51</sup> Deutscher Bildungsrat 1970, a.a.O., S. 264.

<sup>52</sup> Ebd.

5. Exkurs: Wirtschaft, Staat und Stiftung
  - 5.1. Bildungsförderung durch Wirtschaft bzw. umgekehrt
    - a) *Vom Sponsering zur Produktwerbung in Schulen*
    - b) *Schleichende Entstaatlichung der Schulen?*
  - 5.2. „Bildung stiften“. Staatlich-wirtschaftliche Verantwortungsgemeinschaft?
    - a) *Beispiel: Stiftung Bayerischer Bildungspakt*
    - b) *Beispiel: Bertelsmann Stiftung*
  - 5.3. „Lernen vor Ort“. Public-private-partnership im Bildungsbereich
    - a) *„Lernende Regionen“ als „Vorläuferprogramm“*
    - b) *„Lernen vor Ort“ - Inhalte und Aktionsfelder*
    - c) *Kommunen und ihre Stiftungspaten*
    - d) *„Lernen vor Ort“ - Erfolge und Probleme*
  - 5.4. Zusammenfassung
6. „Kommunalisierung“: Blick in die Bundesländer
  - 6.1. Eigenverantwortung der Schule
  - 6.2. Bildungsverantwortung der Kommune
  - 6.3. Sonderfall „Kommunale Schulen“
  - 6.4. Zusammenfassung
7. Bildungspolitischer Gestaltungsauftrag
8. Thesen
9. Anmerkungen zur Methodik – zugleich ein persönlicher Nachtrag in Sachen Bildungspolitik und Föderalismus

## **Verzeichnis der Abbildungen**

- 1: Segregationstendenzen am Beispiel Gy-Quote und demografische Entwicklung
- 2: Bildungsbiografie - Übergänge und Zuständigkeiten
- 3: Schulvernetzung. Regionale Bildungslandschaft
- 4: Institutionen „Kommunaler Bildungslandschaften“
- 5: Beispiel einer „Kommunalen Bildungslandschaft“
- 6: Spannungsfelder „Kommunaler Bildungslandschaften“
- 7: „Referenzen“. Unternehmen mit erfolgreichen Schulwerbekampagnen
- 8: Wachsender Anteil der Privatschülerinnen und Privatschüler seit 1987
- 9: Erfolgsbedingungen für „Lernende Regionen“
- 10: Schulautonomie in den Bundesländern
- 11: Geförderte Kommunen im Rahmen des Programms „Lernen vor Ort“
- 12: Projekte und Modellversuche zur Entwicklung „Kommunaler Bildungslandschaften“ in Baden-Württemberg
- 13: regionale Bildungssteuerung im Rahmen staatlich-kommunaler Verantwortungsgemeinschaft in Nordrhein-Westfalen
- 14: „nelecom“ – Handlungsfelder und Akteure des Thüringer Bildungsmodells „Neue Lernkultur in Kommunen“

## **Verzeichnis der Tabellen**

- 1: Struktur der Schulaufsicht in den 16 Bundesländern
- 2: Geförderte Kommunen im Rahmen des Programms „Lernen vor Ort“
- 3: Lokale Stiftungsverbände „Lernen vor Ort“
- 4: Mitglieder des nationalen Stifterverbandes im Förderprogramm Lernen vor Ort
- 5: Gesetzliche Regelungen und Modellversuche zur „Eigenverantwortlichen Schule“ in den 16 Bundesländern
- 6: Bewertung der Bundesländer zur Schulautonomie in den Unterkategorien des Regelungsbereichs „Finanzwesen“

- 7: Bewertung der Bundesländer zur Schulautonomie in den Unterkategorien des Regelungsbereichs „Personalwesen“
- 8: Regionen bzw. Kommunen, die an Projekten und Modellversuchen zur Entwicklung „Kommunaler Bildungslandschaften“ teilgenommen haben bzw. teilnehmen
- 9: Kommunale Lehrerinnen und Lehrer in Bayern 2007/08
- 10: Kommunale Schulen und Schulen anderer Schulträger in Bayern 2007/08
- 11: Regierungswechsel bzw. Wechsel an der Spitze der Bildungsbehörde in den Bundesländern zwischen Januar 2008 und September 2009

## **Anmerkungen zur Methodik - zugleich ein persönlicher Nachtrag in Sachen Bildungspolitik und Föderalismus<sup>53</sup>**

Das Erhebungsdesign schien einleuchtend und eher unkompliziert: Aus den vorab definierten Fragestellungen zum Thema „Kommunalisierungstendenzen im Bildungsbereich“ wurde ein Fragebogen und ein halbstandardisierter Interviewleitfaden entwickelt, der verschiedene Detailfragen zu folgenden Punkten umfasste: Schulautonomie, Erweiterte Schulträgerschaft, Kommunale Schulen und Kommunale Bildungslandschaft.

Es war geplant, auf dieser Basis schriftlich bzw. in Telefoninterviews die entsprechenden Fakten und Einschätzungen von den zuständigen Stellen in den 16 Kultusministerien der Bundesländer abzufragen. Die dabei gewonnenen Ergebnisse sollten in einer zweiten Runde mit den Einschätzungen von Mitgliedern des Bildungsausschusses des Deutschen Städtetages abgeglichen werden. Doch es kam anders. Zwar waren die zuständigen Interviewpartner schnell gefunden. Sie verfügten schon qua Amt über hohe Spezialkenntnisse zum Thema, an dem sie, wie sich in der Interviewsituation zeigte, selbst offenkundig stark interessiert waren. Doch die Interviewten reagierten völlig unterschiedlich:

Manche antworteten, oft mit Hinweis auf ihren vollen Terminkalender, kurz und bündig, ausschließlich auf die einzelnen Fragen bezogen, aber immer wieder hervorhebend, dass diese Fragestellung oder jene Formulierung dem Thema nicht gerecht würde. Genaueres sei dem Gesetz soundso oder der bald zum Beschluss anstehenden Gesetzesvorlage bzw. einer Pressemitteilung zu entnehmen, die mir zugeschickt würde bzw. die man im Internet finden könne. Zu mehreren Fragen müsse ich noch weitere Amtspersonen interviewen, weil zuständigkeitshalber nur sie darauf antworten könnten, usw.. Solche Gespräche dauerten etwa 15 bis 25 Minuten. Am Ende hatte ich viele weiterführende Hinweise, aber auf meinem Interviewblock noch eine Fülle unbeantworteter Fragen.

Andere Interviewpartner, und das war die Mehrheit, antworteten eher ausführlich, wobei „antworten“ nicht der richtige Ausdruck ist. Oft waren meine Interviewfragen nur Impuls für hochinteressante bildungspolitische Diskurse dieser ExpertInnen, mit denen sie ihre Antworten in ihre eigenen inhaltlichen Arbeitszusammenhänge stellten, meist ausschließlich auf das eigene Bundesland bzw. die betreffende Kommune oder Institution bezogen. Wohl auch deshalb wurde ich als Interviewer immer wieder zum Befragten, z.B. wie der Trend in anderen Bundesländern und Kommunen sei, wie ich das einschätze u.ä. Darauf als Interviewer zu antworten, ist, methodisch gesehen, nicht unproblematisch. Eine strengere Interviewführung meinerseits wäre nach dem empirischen Comment durchaus angebracht gewesen. Aber da ich es nicht mit Probanden zu tun hatte, die sich bereit erklärt hatten, klaglos im Dienste der Wissenschaft einen dicken Fragenbogen auszufüllen, sondern ich mit Referatsleitern, Politikern und Geschäftsführern etc. sprach, die gewohnt sind, Sachverhalte und soziale Situationen zu definieren, habe ich mich - mit durchaus großem Gewinn an Informationen und Einschätzungen - auf diese völlig offene Interviewform eingelassen. Besonders interessant waren dabei jene Hintergrundinformationen und Papiere, die zwar die

---

<sup>53</sup> Gekürzte Fassung von Kapitel 9 des Gutachtens.

beschriebenen bildungspolitischen Entwicklungen gut erklärten, aber von den GesprächspartnerInnen ausdrücklich als „nicht zitierfähig“ charakterisiert worden waren (woran ich mich selbstverständlich halte). Solche Gespräche dauerten nicht selten über eine Stunde, gelegentlich sogar zwei Stunden, manchmal ergaben sich auch Folgegespräche zu bestimmten Sachverhalten. Trotzdem war es am Ende schwierig, die gewonnenen Informationen in einen systematischen Ländervergleich einzuordnen, weil einige Probleme grundsätzlicher Art waren:

- **Begriffsvielfalt bzw. Begriffsverwirrung**  
„Selbständige Schule“, „Eigenverantwortliche Schule“, „Schulautonomie“, ... „Bildungsnetzwerk“, „lokale“, „regionale“ oder „kommunale Bildungslandschaft“, ... mit solchen Begriffen verbanden die Interviewpartner zum Teil recht unterschiedliche Vorstellungen bzw. bildungspolitische Programme. Definitionsangebote meinerseits führten zwar ggf. zu interessanten theoretischen Erörterungen, aber nicht zu einem allgemeinen Begriffskonsens der Interviewten.
- **Länderspezifische Problemsicht**  
Es wurde meist nur auf die eigenen, eben höchst unterschiedlichen landesspezifischen Begrifflichkeiten, Rahmenbedingungen, Verordnungen, Programme usw. Bezug genommen. Die Antworten der Interviewpartner entzogen sich auch deshalb einer direkten Vergleichbarkeit über die Bundesländer hinweg.
- **„Themendrive“**  
Die Erhebungen begannen 2008, einem Jahr als in direkter Folge zur „Aachener Erklärung“ des Deutschen Städtetages und der Proklamation des Deutschen Vereins zu „kommunalen Bildungslandschaften“ sehr viele „Kommunalisierungsinitiativen“ in die Öffentlichkeit drangen. Zugleich wurden in mehreren Bundesländern Konzepte zur „Selbständigen“ bzw. „Eigenverantwortlichen Schule in der Bildungsregion“ vorbereitet, erprobt oder ausgewertet - eine Fülle von stets neuen Berichten, Fakten, Beschlusslagen, Kompromisspapieren, Projekten, Förderprogrammen, Thesenpapieren, Untersuchungsergebnissen, ... . Quasi jede bildungspolitisch relevante Institution äußerte sich in jener Zeit zu diesem Thema. Nicht nur die Fachpresse war voll davon. In dieser Situation recherchierte und schrieb ich oft der Aktualität hinterher.
- **„Politische Schwebe“**  
Dem beschriebenen Drive in den Landesparlamenten ging allerdings oft eine längere Phase des Quasi-Stillstands voraus. Denn entweder war Wahlkampf, während dessen keine Entscheidungen mehr gefällt wurden, oder man wartete auf Koalitionsverhandlungen und Regierungsbildungen, und dann auf die neue Spitze im Kultusministerium. Und da im Erhebungszeitraum 2008 und 2009 insgesamt 10 Landtagswahlen plus 3 zusätzliche Kabinettsumbildungen durchgeführt wurden stand solche „politische Schwebe“ in bemerkenswertem Gegensatz zu dem an anderer Stelle herrschenden bildungspolitischen Drive.

Dieser letzte Punkt war von nicht unerheblicher Bedeutung für die Erhebung, und er wirft ein besonderes Schlaglicht auf den Bildungs-Föderalismus: Binnen 20 Monaten (1/08 bis 8/09) kam es in zehn unserer 16 Bundesländer zu einem Wechsel an der Spitze des Kultusministeriums, meist im Zuge geänderter politischer Mehrheiten. In der Regel wurden damit auch bildungspolitisch neue Akzente gesetzt. In Hessen, Thüringen und Schleswig-Holstein kam es in dieser Zeit sogar zu einem *mehrfachen* Wechsel an der KM-Spitze, d.h. es amtierten binnen 20 Monaten oder noch kürzerer Zeit jeweils sogar drei verschiedene KultusministerInnen nacheinander. Außerdem gab es längere de-facto-Vakanzen in diesem Amt, weil sich, abgesehen vom Stillstand während der Wahlkampfzeiten, die Koalitionsverhandlungen bzw. Regierungsbildungen oft Wochen, wenn nicht gar Monate hinzogen. So lange Bildungspolitik derart ausschließlich wie gegenwärtig bei uns eine reine

Landesangelegenheit ist, wird es schwierig sein, wirksame und nachhaltige Projekte und Strukturen über Ländergrenzen hinweg zu entwickeln, die nicht vom Wechsel zwischen politischen Stillstand und Reformaktionismus überlagert werden.

Jedenfalls recherchierte und schrieb ich häufig der Aktualität hinterher, geriet in Gefahr, mich in Details zu verlieren, die zwar für das jeweilige Bundesland oder die Kommune von Interesse und Bedeutung waren, aber den Blick auf die große Linie der Ausgangsfrage verstellten. Manchmal aber wartete ich im Gegenteil auf angekündigte Papiere, politische Beschlüsse etc., die dann aber, eben wegen der „politischen Schwebe“, nicht kamen. Das alles war sehr viel zeitaufwändiger als gedacht, und durch dieses Mehr an Zeit gab es weiteren Drive mittels neuer Entwicklungen, Papiere, politischer Beschlüsse in Sachen Kommunalisierung.

In dieser Situation schien es nicht sinnvoll, das ursprüngliche Erhebungsdesign weiter zu verfolgen, also die Durchführung standardisierter Interviews mit repräsentativ ausgewählten Landes- und KommunalvertreterInnen. Denn die Ergebnisse wären manchmal schon während der Niederschrift obsolet geworden. Deshalb entschied ich mich - neben der Auswertung einschlägiger Publikationen und Kongresse sowie „grauer Literatur“ und angeforderter Unterlagen - bei meinen Interviews für die Form des offenen Gespräch mit gezielt gesuchten Experten zu ausgewählten Inhalten, die sich auf „die große Linie“ der Kommunalisierungsproblematik bezogen. Der Vorteil bei diesem Verfahren war, dass viele wichtige Detailinformationen nicht verloren gingen und diese oft auch Impuls waren für weitere Recherchen.

Im Ergebnis bedeutete dies ca. 350 Mails/Briefe incl. Anlagen und über 70 Interviews, z.B. mit VertreterInnen der Kultusministerien, insbesondere den SchulrechtsreferentInnen, mit Beigeordneten und Geschäftsführung von Deutschem Städtetag und Landkreistagen, mit ReferentInnen von Stiftungen wie Bertelsmann, Bosch, Freudenberg und mit VertreterInnen von Lehrerorganisationen sowie einschlägiger Institutionen wie Lernen vor Ort, Regionale Arbeitsstellen/ RAA, Institut für Urbanistik, Bildungsbüros, ...

Wichtig dabei: drei Workshops, zu denen die Max-Traeger-Stiftung zwischen 2008 und 2010 eingeladen hatte. Dort wurden die Zwischenergebnisse sowie neue Entwicklungen und entsprechend neu aufgetretene Fragen in einer Expertenrunde erörtert und in die weitere Bearbeitung einbezogen. Auch die mehrfache Erörterung der Studie im Bildungsausschuss des Deutschen Städtetages wirkte in diesem Sinne.

Angesichts der beschriebenen Situation ist dieses Gutachten als eine Art work-in-progress-Erkundungsstudie zu sehen, deren Ergebnisse den Betroffenen und Interessierten nicht nur als „Faktenschleuder“ dienen kann, sondern auch Hinweise gibt auf Chancen und Risiken, die mit dem Prozess der „Kommunalisierung“ verknüpft sind. Die eingangs, quasi als Substrat der Studie, aufgeführten Thesen sind als Impuls für eine Diskussion gedacht, aus der dann die notwendigen bildungspolitischen Forderungen entwickelt werden können.

Ich möchte mich an dieser Stelle herzlich bei allen bedanken, die an dieser Studie mitgewirkt und mich unterstützt haben, insbesondere bei den Interviewpartnern und bei der Max-Traeger-Stiftung.

Wolfgang W. Weiß, November 2010

Anschrift: 27576 Bremerhaven, Geibelstr. 1 h ; Website: [www.kultur-bildungsberatung.de](http://www.kultur-bildungsberatung.de)

Wolfgang W. Weiß

# Kommunale Bildungslandschaften

Chancen, Risiken und Perspektiven

Veröffentlichungen  
der Max-Traeger-Stiftung

Herausgegeben von Ulrich Thöne

Wissenschaftlicher Beirat:

Hannelore Faulstich-Wieland, Peter Faulstich,

Ingrid Gogolin, Marlies Hempel, Hans-Georg Herrlitz, Marion Musiol, Angela Paul-Kohlhoff,

Hans-Dietrich Raapke, Sybille Rahm, Ingo Richter, Hans-Günter Rolff, Hans-Georg Schönwälder,

Helga Thomas

**Band 48**

Juventa Verlag Weinheim und München 2011

© 2011 Juventa Verlag Weinheim und München

Printed in Germany

ISBN 978-3-7799-2431-9

***Infotext:***

Spätestens seit den 1980er Jahren, als intensiv über Nachbarschaftsschulen, Regionale Arbeitstellen und community education diskutiert wurde, mehren sich die Forderungen, den Kommunen und Schulen mehr Gestaltungsverantwortung in Bildungsfragen einzuräumen. Wellenartig wurde diese Diskussion unter Stichworten wie „erlassfreie“ und „autonome Schule“, „erweiterte Schulträgerschaft“ u.Ä. immer wieder öffentlich geführt, zuletzt im Zuge der verstärkten Einrichtung von Ganztagschulen, und erreichte 2007 einen neuen Höhepunkt mit dem Diskussionspapier des „Deutschen Vereins“ zum Aufbau Kommunalen Bildungslandschaften und dem Aachener Kongress des Deutschen Städtetages über „Bildung in der Stadt“. In fast allen Bundesländern gibt es inzwischen entsprechende Aktivitäten, Verordnungen und Gesetzesinitiativen, die alle in die gleiche Richtung weisen, nämlich das „Lernen vor Ort“ effizienter zu organisieren. Dabei treten jedoch vielfältige Probleme und auch heftige Kontroversen zutage.

In der vorliegenden Studie wird diese Entwicklung im Spiegel des gesellschaftlichen Wandels nachgezeichnet und auf der Basis von Interviews ein Überblick über den aktuellen Sachstand mit zahlreichen Abbildungen, Tabellen und Zusammenfassungen gegeben. Der Band informiert fundiert über Chancen und Risiken, die mit dem Prozess der „Kommunalisierung“ verknüpft sind, und gibt Anregungen für die weitere Diskussion, damit der altehrwürdige Schul-Verwaltungsauftrag vor Ort zu einem bildungspolitischen Gestaltungsauftrag weiterentwickelt werden kann.

***ISBN 978-3-7799-2431-9***

***Der Autor:***

Wolfgang W. Weiß, Prof. Dr. phil., Dipl.-Päd., Jg. 1947, Kultur- und Bildungsberater aus Bremerhaven, wo er von 1992 bis 2006 als Schul- und Kulturdezernent tätig war. Zuvor arbeitete er als Bildungsplaner am Didaktischen Zentrum in Freiburg, als Musiklehrer in Stegen und Reinhausen, als Wiss. Assistent für Soziologie an der Universität Göttingen sowie als Leiter des Pädagogischen Instituts der Stadt Nürnberg.

Seit 1999 ist er Honorarprofessor für Bildungs- und Kulturpolitik an der Universität Bremen. Seine Arbeitsschwerpunkte: das bildungspolitische Spannungsverhältnis von Staat und Stiftung, kommunale Bildungslandschaften, Ganztagschule; Kultur-Evaluation, Kulturelle Bildung.

# Glossar „Kommunale Bildungslandschaft“

## Kommunen

Gemeinden bzw. Kreisfreie Städte und Landkreise, die als „kommunale Gebietskörperschaften“ auf der unteren Ebene der politischen Verwaltungsgliederung örtliche Versorgungs- und Dienstleistungsaufgaben wahrnehmen. Ihnen steht das Recht der kommunalen Selbstverwaltung - auch in Schulangelegenheiten - zu, was sich in der kommunalen Schulträgerschaft ausdrückt. Das Gebot der staatlichen Schulaufsicht bleibt davon allerdings unberührt.

## Kommunale Bildungslandschaft

Vernetztes System von Bildung, Erziehung und Betreuung bzw. von entsprechenden Institutionen und Organisationen, die in einer Kommune vertreten sind - eingefügt in ein kommunales Gesamtkonzept ganzheitlicher Bildung, in dem die verschiedenen Bereiche zusammenwirken mit dem Ziel, Kinder und Jugendliche entlang ihrer Bildungsbiografie individuell zu fördern.

## Kommunalisierung

Prozess, in dem die Kommune zunehmend mit erweiterten Zuständigkeiten und Kompetenzen ausgestattet wird, um ihren bislang auf äußere Schulangelegenheiten begrenzten Schulverwaltungsauftrag zu einem gestaltenden Bildungsauftrag für das Gemeinwesen weiter zu entwickeln ( „Erweiterte Schulträgerschaft“).

## Kommunale Schulen

Sonderfall kommunaler Bildungsverantwortung: Die Kommune verfügt nicht nur über erweiterte Gestaltungsmöglichkeiten in den Schulen vor Ort, sondern ist auch für deren Lehrkräfte zuständig („kommunales Schulwesen“). Das heißt, nicht das Land, sondern die Kommune stellt das unterrichtende Personal ein und übt die entsprechende Dienstaufsicht aus. Die vom Staat ausgeübte Fachaufsicht bleibt davon unberührt.

## Lokale Bildungslandschaft

Meist aus gemeinsamer Problemlage und entsprechender Zielsetzung entstehendes, enger umgrenztes Netzwerk von Bildungsinstitutionen, die „vor Ort“ (localiter) - z.B. im selben Stadtteil bzw. im „Quartier“ mit ähnlich strukturierter Klientel („Milieu“) - im Sinne einer „lokalen Verantwortungsgemeinschaft für Kinder und Jugendliche“ zusammenarbeiten.

## Regionale Bildungslandschaft

Ergebnis eines gestuften Vernetzungsprozesses von Bildungsinstitutionen, zunächst zwischen allen Akteuren, die für den *Schulbereich* einer Region relevant sind („Regionale Schullandschaft“), dann erst Einbeziehung auch aller *außerschulischen* Bildungsanbieter dieser Region. Der wachsende Grad der Vernetzung wird durch die Abfolge der Begriffe Schullandschaft → Bildungslandschaft signalisiert.

## Staatlich-kommunale Verantwortungsgemeinschaft

Bezeichnung für die gemeinsam von Staat und Kommune wahrgenommene Bildungsverantwortung, was der Notwendigkeit geschuldet ist, einerseits die Gestaltungsverantwortung für das Bildungswesen zu dezentralisieren, andererseits die Gesamtverantwortung des Staates (z.B. „Schulaufsicht“) zu sichern.