

Schulen im kommunalen Bildungsmanagement

Einführende Problemskizze

Hartmut Bauer / Friedrich Markmann

I. Schule im Umbruch

Die Schule steckt mitten in einem Umbruch. Das lässt sich an vielen Indikatoren ablesen, von denen an dieser Stelle nur einige hervorzuheben sind:

- So sinkt die Zahl der schulpflichtigen Kinder gravierend. Prognosen zufolge ist wegen des demographischen Wandels bis zum Jahr 2025 bei den Schulpflichtigen ein Rückgang um nicht weniger als 2 Millionen zu erwarten.¹
- Auch schlagen Migrationsbewegungen ungefiltert auf den Bedarf an Schulen durch. Das betrifft zum einen die Binnenmigration, also Ab- und Zuzüge innerhalb Deutschlands etwa von Ost nach West oder von ländlichen Räumen in großstädtische Ballungsgebiete. Zum anderen geht es um Auswanderungen aus bzw. Einwanderungen nach Deutschland, die den herkömmlichen Schulunterricht sprachlich und kulturell herausfordern.
- Hinzu kommen sich grundlegend verändernde Lebensformen. Gesellschaftliche Entwicklungen hin zu Alleinerziehenden, zur Erwerbstätigkeit beider Erziehungspartner und zu im Armutsumfeld aufwachsenden Kindern verlangen eine völlig neue Qualität der schulischen Leistungsangebote.
- Außerdem verwirbelt der ungebrochene Trend zum Gymnasium die bisherige Schullandschaft. Er trocknet die Hauptschulen aus und führt fast schon zu deren Aussterben.²

1 Vgl. Pressemitteilung der Bertelsmann Stiftung vom 06. November 2009, Demographischer Wandel setzt Schulsystem unter Druck, im Internet abrufbar unter <http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/pid/demographischer-wandel-setzt-schulsystem-unter-druck/>, abgerufen am 30. Juni 2015.

2 Dazu *Menke*, Jugendschwund: Deutschlands Hauptschulen droht das Aus, in: SPIEGEL-ONLINE vom 06. November 2009, im Internet abrufbar unter <http://www.spiegel.de/>

- Sich überschlagende, wechselvolle Dauerreformen und Reformdebatten schaffen unübersichtliche Schulstrukturen und erschweren sichere Orientierung. Beispiele sind die anhaltenden Diskussionen über Inklusion, Schulumwandlungen und die in der Bundesrepublik jüngst entbrannten Kontroversen über die Rückkehr vom „Turbo-Abitur“ nach nur acht Jahren am Gymnasium (G 8) zurück zu einer 13-jährigen Schulzeit (G 9).³ Bisweilen entsteht der Eindruck eines beinahe blinden, zumindest aber zu unüberlegten Aktivismus nach der Maxime „Rein in die Kartoffeln – raus aus den Kartoffeln“, der die Betroffenen nicht nur verunsichert, sondern auch beträchtliche Ressourcen bindet und „verbrennt“.
- Wegbegleiter der Modernisierungsprozesse sind nicht selten einschneidende Sparmaßnahmen der Länder. Sie sehen insbesondere die Schließung kleiner Schulen vor. So bestimmt beispielsweise in Sachsen-Anhalt der aktuelle Schulentwicklungsplan, dass Häuser im ländlichen Raum mit weniger als 52 Schülern ab Sommer 2014 geschlossen werden.⁴ Die Politik lehnt Alternativen wie den „pendelnden Lehrer“ ab.⁵
- Nicht zuletzt: Im zunehmend rauerem Wettbewerb der Schultypen laufen den öffentlichen Schulen immer mehr Schüler davon und zu den Privatschulen über. Diese locken u. a. mit kleineren Klassen und besserer Ausstattung. In Berlin warnt der zuständige Philologenverband (PHVBB) bereits vor einer sozialen Spaltung.⁶ Das sogenannte Bildungsbürgertum habe die staatlichen Berliner Schulen längst verlassen.⁷

Von all diesen Entwicklungen ist die kommunale Ebene zentral betroffen. Schon jetzt sehen sich viele Kommunen gezwungen, ihre Bildungsangebote zurückzuschrauben und ihre Schulen zu schließen. Kann eine Kommune ihren Bürgern aber nicht mehr die schulische Grundversorgung anbieten, so hat dies weitreichende Folgen. Denn:

schulspiegel/wissen/jungschwund-deutschlands-hauptschulen-droht-das-aus-a-659707.html, abgerufen am 30. Juni 2015.

3 Zur G 8-G 9 Debatte vgl. u. a. *DPA/RPR*, Länger Lernen: Breites Bündnis will Abitur nach acht Jahren „schnellstmöglich“ abschaffen, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 14. April 2014, S. 5.

4 Dazu *Pollmer*, Schule ohne Lehrer, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 12. April 2014, S. 1.

5 *Pollmer* (Fn. 4), S. 1.

6 Vgl. *EPD*, Philologenverband warnt vor sozialer Spaltung an Schulen, in: *Berliner Morgenpost* vom 06. Januar 2014, S. 10.

7 *EPD* (Fn. 6), S. 10.

Bildung ist ein harter Standortfaktor.⁸ Wo Schulen schließen müssen, stirbt auch der Ort.⁹ Die Ausdünnung des Schulnetzes kann die gesamte Region in eine Abwärtsspirale reißen.¹⁰ Die Folgen vor allem für die ohnehin schon schwach besiedelten ländlichen Räume sind fatal. Ein umfangreiches, vielfältiges und flächendeckendes Bildungsangebot ist für die Kommune dagegen tragender Pfeiler einer funktionsfähigen Infrastruktur. Bildung ist Zukunft für Kind und Kommune.¹¹

II. Standortsicherung für die schulische Grundversorgung

Die Standortsicherung für die schulische Grundversorgung entwickelt sich daher zunehmend zur Überlebensfrage für die Kommunen. Für die gebotene nachhaltige Bereitstellung schulischer Infrastruktur spielen – schlagwortartig verkürzt – drei Aktionsfelder eine wichtige Schlüsselrolle: Innovative kommunale Organisation, interkommunale Kooperation und Kommunalisierung sowie das Verhältnis der öffentlichen Schulen zu den Privatschulen.

1. Innovative kommunale Organisation

Danach sind die Akteure zuallererst gefordert, durch innovative kommunale Organisationsmodelle Schulstandorte und schulische Präsenz „vor Ort“ zu sichern. Dazu gehören insbesondere die viel diskutierten Zukunftsmodelle der Ganztagschule und der Inklusionsschule sowie die Öffnung für „neue“, innovative Schulorganisations- und Beschulungsmodelle.

a) Ganztagschule und Inklusionsschule

Für die kommunale Schulentwicklungsplanung spielt zunächst der kontinuierliche Ausbau von Ganztagschulen eine wichtige Rolle. Die Förderung dieses Schultyps war auch dem Bund nach dem schlech-

8 Graf, Erfolge und Reformbedarf Brandenburger Kommunalpolitik, Folie 10, Präsentation anlässlich des Kommunaltages 2011 (15. Januar 2011), im Internet abrufbar unter http://www.stgb-brandenburg.de/fileadmin/user_upload/stgb-brandenburg.de/dokumente/vortraege/StGB_Kommunaltag_20110115.pdf, abgerufen am 30. Juni 2015.

9 Graf (Fn. 8).

10 Graf (Fn. 8).

11 Vgl. dazu insgesamt *Deutscher Städte- und Gemeindebund*, Dokumentation Nr. 103: Bildung ist Zukunft!, Verlagsbeilage „Stadt und Gemeinde Interaktiv“ Ausgabe 4/2011.

ten Ergebnis der ersten PISA-Studie im Jahr 2001 durch Initiierung eines „Ganztagsschulprogramms“¹² (IZZB) ein großes Anliegen.¹³ Die zuvor übliche Halbtagschule war nämlich ein zentraler schulorganisatorischer Unterschied zwischen Deutschland und den PISA-Spitzenländern.¹⁴ Der Typ der Ganztagschule besitzt enormes Potential. Zum einen kann er einen wesentlichen Beitrag zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf leisten und so einen bedeutenden Standortvorteil begründen. Zum anderen ermöglicht er durch längere Lern- und Betreuungszeiten ein erhebliches „Mehr“ an individueller Förderung und dem Vorantreiben von Inklusion. Letztere dient nach einem weiten Verständnis nicht nur der Integration von Behinderten in den Unterricht an den Regelschulen (Inklusion im engeren Sinne), sondern auch dazu, der Diskriminierung von Armut und Migrationshintergrund vorzubeugen und so zum Ausgleich sozialer Unterschiede beizutragen. Zustimmend stellte die „Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG)“¹⁵ fest, dass der Ganztagsbetrieb insbesondere die sogenannten bildungsfernen Familien entlastet und die Chancengleichheit der Kinder fördert.¹⁶ Dies betrifft unter anderem die Bereiche Hausaufgabenbetreuung und die Lösung von Erziehungsproblemen.¹⁷

Heute verfügen bereits ein Drittel aller Schüler über einen Ganztagsschulplatz, während es 2002 noch nur etwa 10 % waren.¹⁸ Doch werden die vorhandenen Kapazitäten der enormen Nachfrage bei weitem nicht gerecht. Von 70 % der Eltern, die sich einen Ganztagsplatz für ihr Kind wünschen, geht die Hälfte noch immer leer aus.¹⁹ Und auch nach Ablauf des Ganztagschulprogramms steht eine eher ernüchternde Bilanz:²⁰ Neben dem schleppenden weiteren Ausbau

12 Dabei handelt es sich um einen Teil des *Investitionsprogrammes Zukunft Bildung und Betreuung*, kurz IZZB.

13 Zu Hintergrund und Entwicklung des IZZB vgl. u. a. *Lange*, *Gute Ganztagschulen – Modelle für die Zukunft!*, 2013, S. 2.

14 Erfolgreiche Ganztagschulsysteme existieren u. a. in den PISA-Spitzenländern Finnland, Kanada und Schweden.

15 Die *Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG)*, 2010, ist im Internet abrufbar unter http://alt.projekt-steg.de/files/pk101111/Ergebnisbroschuere_StEG_2010-11-11.pdf, abgerufen am 30. Juni 2015.

16 *StEG* (Fn. 15), S. 21.

17 *StEG* (Fn. 15), S. 20 f.

18 *Klemm*, *Ganztagschulen in Deutschland – eine bildungsstatistische Analyse*, 2013, S. 4.

19 *Klemm* (Fn. 18), S. 4.

20 *Appel*, *Zur qualitativen Frage des Ganztagschulausbaus in Deutschland*, in: Erdsiek-Rave/John-Ohnesorg (Hrsg.), *Gute Ganztagschulen*, 2013, S. 55.

seien bescheidene Ganztagsversionen und Konzeptlosigkeit die Regel. Das Potential bliebe im Ergebnis noch unausgeschöpft.²¹

Neben der Generierung von innovativen Ganztagschulmodellen ist schultypübergreifend derzeit die erwähnte *Umsetzung von Inklusion* im engeren Sinne von herausragender Bedeutung. Zur Einführung der „Inklusionsschulen“ hat sich Deutschland vor fünf Jahren durch Unterzeichnung der UN-Behindertenkonvention verpflichtet.²²

Allerdings scheinen „law in books“ und „law in action“ noch auseinander zu fallen. Denn nach einer aktuellen Studie²³ bleiben die Länder bei der Umsetzung noch weit hinter den Erwartungen zurück: In keinem der sechzehn Bundesländer sei ein „abschließend entwickelter Rahmen erkennbar, der den Aufbau und Unterhalt eines inklusiven Schulsystems hinreichend gewährleisten könne“.²⁴ Lediglich Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen hätten inzwischen auf rechtlicher Ebene die Weichen in die gebotene Richtung gestellt.²⁵

Gewaltigen Zündstoff liefert neben der Diskussion über eine angemessene Vorbereitung der Lehrer die Finanzierung von Umsetzungsmaßnahmen. Besonders brisant ist insbesondere wer für die Finanzierung der sog. „Schulbegleiter“ zuständig ist. Die „Schulbegleiter“ oder „Integrationshelfer“ unterstützen die behinderten Kinder im Schulalltag. Darunter fällt zum Beispiel die Hilfeleistung bei Gruppenarbeit. Das Land Schleswig-Holstein etwa hatte die Ausgaben für diese Betreuung den Sozialhilfeträgern der Landkreise/Kommunen auferlegt. Nach einem unlängst ergangenen Urteil des Landessozialgerichts war dies rechtswidrig.²⁶ Danach müssen die Schulen selbst für die Kosten der gesamten Betreuung „im Kernbereich der schulischen Arbeit“

21 Zehn Thesen und Empfehlungen zu Ganztagschulen, in: Erdsiek-Rave/John-Ohnesorg (Hrsg.) (Fn. 20), S. 12.

22 Im Bundesgesetzblatt veröffentlicht am 31. Dezember 2008 und im Internet abrufbar unter <http://www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar61106-dbgbl.pdf>, abgerufen am 30. Juni 2015.

23 *Mißling/Ückert*, Inklusive Bildung – Schulgesetze auf dem Prüfstand, 2014, im Internet abrufbar unter http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/_migrated/tx_commerce/Studie_Inklusive_Bildung_Schulgesetze_auf_dem_Pruefstand.pdf, abgerufen am 30. Juni 2015.

24 Zusammenfassend vgl. *DPA*, Behinderte in Schulen noch wenig integriert, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 20. März 2014, S. 6.

25 *DPA* (Fn. 24), S. 6.

26 Vgl. *Landessozialgericht Schleswig Holstein*, Beschluss vom 17. Februar 2014, L 9 SO222/13 B ER, im Internet nebst Pressemitteilung abrufbar unter <http://wbs-norderstedt.de/system/files/140221%20Presseerklaerung%20Urteil%20Landessozialgericht.pdf>, abgerufen am 30. Juni 2015, zusammenfassend *Höver*, Schulen müssen für die Betreuung behinderter Kinder zahlen, in: *Ostholsteiner Anzeiger* vom 26. Februar 2014, S. 19.

aufkommen.²⁷ Ein Sprecher der Landespressekonferenz bezeichnete das Urteil als „schallende Ohrfeige für die Bildungspolitik in Schleswig-Holstein“:²⁸ „Wer die inklusive Schule will, müsse die Schulen auch in die Lage bringen, die nötigen Ressourcen dafür bereit zu stellen.“²⁹

Bundesweites Interesse hatte hierbei auch die Auseinandersetzung zwischen den Nordrhein-Westfälischen Kommunen und der Landesregierung geweckt.³⁰ Die Kosten für die Umsetzung inklusiver Maßnahmen bewegen sich in Nordrhein-Westfalen im dreistelligen Millionenbereich. Die Kommunen weigerten sich, diese Ausgaben alleine zu tragen. Nachdem bereits kurz der Weg vor das Landesverfassungsgericht erwogen wurde, erreichte der Städtetag in einem Kompromiss von der Landesregierung die Zusage, sich vom kommenden Schuljahr an mit insgesamt 175 Millionen Euro an den Kosten zu beteiligen.³¹ Dieser Kompromiss galt allerdings nur unter der Voraussetzung, dass alle drei kommunalen Spitzenverbände zustimmen.³² Inzwischen haben sich das Land und die Spitzenverbände über ein Finanzierungskonzept geeinigt.³³

b) Ermöglichung innovativer Schulorganisationsmodelle und Neuinterpretation des Begriffs „Schule“

Neben Entwicklung und Ausbau zukunftsfähiger Ganztagschulmodelle sowie der Umsetzung von Inklusionsmaßnahmen steht die Ermöglichung weniger bekannter schulischer Innovationen auf der Agenda. Dabei geht es um neue Modelle wie die virtuelle Schule, die „Schule auf Rädern“ und andere mobile Schulen, um Homeschooling und die variantenreichen Optionen des E-Learning.

Bei solchen Innovationen genügt es nicht, nur die Entwicklung neuer Schulmodelle zu fördern. Vielmehr müssen sie auch als

27 Höver (Fn. 26), S. 19.

28 Höver, Blendendes Inklusionskonzept, in: Ostholsteiner Anzeiger vom 26. Februar 2014, S. 19.

29 Höver (Fn. 28), S. 19.

30 Dazu und zum Folgenden, vgl. DPA/SZ, Klagende Kommunen, in: Süddeutsche Zeitung vom 24. Februar 2014, S. 13.

31 LNW, Streit um Finanzierung der Inklusion: Entscheidung kommt in Kürze, in: Westfälischer Anzeiger vom 20. März 2014, im Internet abrufbar unter <http://www.wa.de/nachrichten/nrw/kinder-behinderungen-streit-finanzierung-inklusion-nrw-entscheidung-kommt-kuerze-3426820.html>, abgerufen am 30. Juni 2015.

32 Siehe Fn. 31.

33 Jung, Städtetag NRW begrüßt Einigung zur Inklusion, Pressemeldung vom 10. April 2014, im Internet abrufbar unter <http://bildungsklick.de/pm/91049/staedtetag-nrw-begruesst-einigung-zur-inklusion/>, abgerufen am 30. Juni 2015.

anerkannte Schulformen akzeptiert werden. Das konventionelle „organisatorisch-formale“ Verständnis definiert Schule nämlich noch als „eine auf gewisse Dauer berechnete, an fester Stätte, unabhängig vom Wechsel der Lehrer und Schüler, in überlieferten Formen organisierte Einrichtung der Erziehung und des Unterrichts, die durch planmäßige und methodische Unterweisung eines größeren Personenkreises in einer Mehrzahl allgemeinbildender oder berufsbildender Fächer bestimmte Bildungs- und Erziehungsziele zu verwirklichen bestrebt ist und die nach Sprachsinne und allgemeiner Auffassung als Schule angesehen wird“.³⁴ Dieser tradierte Schulbegriff ist in jüngerer Zeit allerdings zunehmend in die Kritik geraten, wird als rückwärts gewandt und zu statisch empfunden.³⁵ Neuere Organisationsformen bleiben so ausdrücklich ausgeschlossen und das Potential neuer Technologien ungenutzt.³⁶

Diese Kritik ist namentlich mit Blick auf die tiefgreifenden Veränderungen der deutschen Schullandschaft gut nachvollziehbar, zumal sie Lösungen für eine flächendeckende schulische Infrastruktur für die dünn besiedelten ländlichen Räume erleichtert. So würden beispielsweise „mobile Schulen“ oder der virtuelle Unterricht nach herkömmlichem Verständnis keine Schule darstellen, da sie nicht an „fester Stätte“ erfolgen,³⁷ gleichwohl in der Praxis aber bereits als durchaus erfolgreiche Modellversuche gestartet sind. Auch das bislang in Deutschland ausgeschlossene Homeschooling stellt auf der Grundlage eines „organisatorisch-formalen“ Verständnisses keine „Schule“ dar, da es hier schon am erforderlichen Kollektivunterricht fehlt.³⁸ Deshalb sind zunehmend Neuinterpretationen des Schulbegriffs zu verzeichnen, die ein fortschrittlicheres, funktionales Verständnis befürworten, das Raum für zeitgemäße neue Organisationsmodelle lässt und deren Umsetzung fördert.³⁹

34 Heckel, Privatschulrecht, 1955, S. 218.

35 So Robbers, Kommentierung zu Art. 7 GG, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 1, 6. Aufl., 2010, Rn. 52.

36 Robbers (Fn. 35), Rn. 52.

37 Brosius-Gersdorf, Privatschulen zwischen Autonomie und staatlicher Aufsicht, Die Verwaltung 45 (2012), S. 389 (402, m. w. N.).

38 Brosius-Gersdorf, Die Verwaltung 45 (2012), S. 389 (402, m. w. N.).

39 Ausführlich zum „funktionalen Schulbegriff“ vgl. Brosius-Gersdorf, Die Verwaltung 45 (2012), S. 389 (403 ff.).

2. Interkommunale Kooperation und Kommunalisierung

Weitere Ansatzpunkte für die Gewährleistung der schulischen Grundversorgung auf der kommunalen Ebene liefern Optionen zu interkommunaler Kooperation, zu Kommunalisierung und zu der sich freilich von spezifisch kommunaler Organisation absetzenden „selbstständigen Schule“.

a) Interkommunale Kooperation

Eine Option für die Gewährleistung der kommunalen schulischen Grundversorgung durch interkommunale Kooperation ist der Schulverband.⁴⁰ Mit Schulverbänden könnten Schulstandorte erhalten und vorhandene Ressourcen wie Lehrpersonal, Verwaltung, Förderangebote und der Ganztagsbetrieb gemeinsam eingesetzt bzw. genutzt werden.⁴¹ Um den Schülern unangemessen lange Schulwege zu ersparen, könnte man auch über die Möglichkeit des Einsatzes von „pendelnden Lehrern“ nachdenken.⁴² Die Bildung von Schulverbänden ist dabei unabhängig von Schultypus und -stufe,⁴³ steckt aber – soweit ersichtlich – derzeit noch in den Kinderschuhen.

b) Kommunalisierung und „Selbstständige Schule“

Ähnlich verhält es sich mit den bislang zu wenig genutzten Möglichkeiten einer *Kommunalisierung* durch Stärkung kommunaler Schulverantwortung. Schule und Kommune sind eng miteinander verbunden. Die Bildung findet „vor Ort“ statt. Kommune und Schule stellen gleichermaßen wichtige Identifikationsfaktoren dar: Die Schulen verkörpern – zusammen mit anderen Einrichtungen – das kulturelle Zentrum im Ort und steigern dessen Attraktivität.⁴⁴ Sie erfüllen die Kommune mit Leben und werden als wichtige kommunale Einrichtungen von der

40 Dazu und zur Notwendigkeit „interkommunaler Kooperation“, vgl. *Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer*, Daseinsvorsorge im demografischen Wandel zukunfts-fähig gestalten – Handlungskonzepte zur Sicherung der privaten und öffentlichen Infrastruktur in vom demografischen Wandel besonders betroffenen ländlichen Regionen, 2011, S. 22.

41 *Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer* (Fn. 40).

42 *Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer* (Fn. 40).

43 *Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer* (Fn. 40).

44 Vorholz, Kommunale Verantwortung für Schulen, in: Henneke (Hrsg.), Stärkung kommunaler Bildungskompetenzen, 2011, S. 168.

Bevölkerung wahrgenommen.⁴⁵ Dementsprechend werden immer wieder mehr kommunale Gestaltungsmöglichkeiten für eine funktionierende kommunale Bildungslandschaft gefordert – so jedenfalls in der Aachener Erklärung (2007) und der Münchner Erklärung (2012) des Deutschen Städtetages.⁴⁶

Inhaltlich geht es dabei um eine Aufweichung der Trennung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten. Während die jeweilige Kommune bislang überwiegend mit der Bereitstellung der jeweiligen Infrastruktur wie den Schulgebäuden und -räumen, dem Unterrichtsmaterial und dem Transport der Schüler betraut ist (sog. „äußere Schulangelegenheiten“), ist ihr der Einfluss auf die (zentral regulierte) Gestaltung des Schul- und Unterrichtsalltags durch inhaltliche und strukturelle Vorgaben (sog. „inneren Schulangelegenheiten“) weitestgehend entzogen.⁴⁷ Wegen der im demographischen und gesellschaftlichen Wandel zu beobachtenden sozialen Spaltung hinsichtlich Einkommen, Bildungsstand, Migrationshintergrund, Kinderzahl sowie dem veränderten Schulwahlverhalten der Eltern spricht aber vieles für eine dezentralisierte Aufgaben- und Problembewältigung.⁴⁸ Denn nur durch flexible Handlungsmöglichkeiten der Schulträger bei der Schulorganisation vor Ort können diese angemessen auf ortsspezifische Veränderungen reagieren.⁴⁹

Dabei ist die Forderung nach mehr Eigenverantwortlichkeit keinesfalls nur auf die Kommunen beschränkt. Vielmehr zielt sie mitunter in die Richtung völliger „Selbstständigkeit“ der Schulen, wie dies beispielsweise im Nachbarland Dänemark der Fall ist.⁵⁰ Dies bedeutet u. a., dass sich die einzelne Schule selbst ihr Personal aussuchen darf. Sie muss selbst entscheiden können, welches Profil einer Lehrkraft dem

45 Vorholz (Fn. 44), S. 168.

46 Die „Aachener Erklärung“ des Deutschen Städtetages anlässlich des Kongresses „Bildung in der Stadt“ am 22./23. November 2007 ist im Internet abrufbar unter <http://www.trier.de/File/Aachener-Erklaerung-pdf/>, die „Münchner Erklärung“ des Deutschen Städtetages anlässlich des Kongresses „Bildung gemeinsam verantworten“ am 8./9. November 2012 ist im Internet abrufbar unter http://www.miz.org/dokumente/2012_muenchner_erklaerung_staedtetag.pdf, alle abgerufen am 30. Juni 2015. Grundsätzlich zu verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen vgl. Brosius-Gersdorf, (Inwieweit) steht Art. 7 I GG einer Vollkommunalisierung von Schulangelegenheiten entgegen?, in: Henneke (Hrsg.) (Fn. 44), S. 63 ff.

47 Den Kongress des Deutschen Städtetages von 2007 zusammenfassend Weiß, Kommunale Bildungslandschaften – Chancen, Risiken, Perspektiven, 2001, S. 21.

48 Weiß (Fn. 47).

49 „Aachener Erklärung“ des Deutschen Städtetages (2007), S. 3.

50 Vgl. dazu und zum Folgenden Groth, Man muss nur wollen: Wie „selbstständige Schule“ Wirklichkeit werden kann, in: Ostholsteiner Anzeiger vom 19. November 2013, S. 16.

spezifischen Schulkonzept am besten entspricht. Außerdem erhält sie die Bewirtschaftungsautonomie durch ein eigenes Budget. Schließlich darf die Schule auch die Fortbildung der Lehrer selbst regeln und auf die innere Gestaltung des Unterrichts Einfluss nehmen. Eine externe Überprüfung der Bildungsstandards und deren Einhaltung ist dadurch nicht ausgeschlossen.

In Brandenburg konnten bereits äußerst positive Erfahrungen mit dem in eine solche Richtung weisenden, zwischen 2003 und 2007 durchgeführten Modellvorhaben „Stärkung der Selbstständigkeit von Schulen“ (MoSeS) gemacht werden. Dabei wurden den teilnehmenden Schulen eigene Befugnisse in den Bereichen Personal, Personal- und Sachmittel, wirtschaftliche Tätigkeit und Drittmittel sowie der Schulverfassung eingeräumt. In der Kurzbeschreibung des Projekts und im Abschlussbericht⁵¹ heißt es dazu u. a., dass sich „in der Wahrnehmung aller Beteiligten ein deutlicher Zusammenhang zu einer engagierteren pädagogischen Arbeit der Schulen, zu einer erhöhten Schulqualität“⁵² gezeigt habe und „die positiven Entwicklungen im Bereich der Lernkultur, die vor allem von den Schülerinnen und Schülern selbst förderlich wahrgenommen wurden,“⁵³ besonderer Erwähnung verdienen. Nach Abschluss des Projekts haben sich sowohl in Brandenburg als auch in Berlin Volksinitiativen für „Schulen in Freiheit“ mit den Kernforderungen nach mehr selbstständiger Organisation und mehr Gestaltungsoptionen gebildet, um den durch „MoSeS“ gewonnenen aber mittlerweile wieder „versunkenen (Erkenntnis-)Schatz zu heben“.⁵⁴ Dabei ist der Ruf nach mehr Selbstständigkeit keinesfalls auf diese beiden Länder beschränkt. Auch in Schleswig-Holstein stellte neben anderem die „selbstständige Schule“ eine Kernforderung im Gegenentwurf der CDU zum rot-grün-blauen Schulgesetz dar, das gleichwohl im Januar 2014 verabschiedet wurde.⁵⁵

51 Die Kurzbeschreibung (2005) ist im Internet abrufbar unter <http://www.mbjs.brandenburg.de/sixcms/media.php/bb2.a.5813.de/kurzb2005.pdf>, der Abschlussbericht ist im Internet abrufbar unter http://www.mbjs.brandenburg.de/sixcms/media.php/bb2.a.5813.de/MoSeS_Abschlussbericht_Gesamtversion_MBJS_end.pdf, abgerufen am 30. Juni 2015.

52 „MoSeS“ Kurzbeschreibung (Fn. 51), S. 2.

53 „MoSeS“ Abschlussbericht (Fn. 51), S. 120.

54 *Volksinitiative „Schule in Freiheit Brandenburg“*, Argumentationspapier, S. 1, im Internet abrufbar unter <http://www.schule-in-freiheit.de/fileadmin/sifr/Brandenburg/VI-Praktische-Erfahrungen.pdf>. Während die Volksinitiative in Brandenburg 2012 von der Regierungsfraktion abgelehnt wurde, ist in Berlin noch nicht abschließend darüber im Abgeordnetenhaus beraten. Ein Ergebnis bleibt abzuwarten. Die Umsetzungsvorschläge der Berliner Initiative sind im Internet abrufbar unter <http://www.schule-in-freiheit.de/fileadmin/sifr/pdf/Umsetzungsvorschlaege-VI-2013-Schule.pdf>, alle abgerufen am 30. Juni 2015.

55 Vgl. dazu *Groth* (Fn. 50), S. 16.

3. Öffentliche und private Schulen: Konkurrenz und Kooperation

Eine Beschäftigung mit dem kommunalen Bildungsmanagement bliebe ohne Seitenblicke auf die Privatschulen unvollständig. Denn bei der Gewährleistung schulischer Grundversorgung und Infrastruktur spielt in Deutschland das variantenreiche Gegen-, Neben- und Miteinander von öffentlichen und privaten Schulen seit jeher eine wichtige Rolle.

a) Konkurrenz

Damit ist zunächst das Konkurrenzverhältnis von öffentlichen Schulen und Privatschulen angesprochen. In der Verfassungswirklichkeit haben Privatschulen derzeit Konjunktur. Der Anteil der Schülerinnen und Schüler, die in den letzten 20 Jahren eine Privatschule besucht haben, hat sich mittlerweile verdoppelt.⁵⁶ In Potsdam besucht bereits jeder vierte Grundschüler eine freie Schule.⁵⁷

Mit der Entscheidung, ihr Kind auf eine Privatschule zu schicken, verfolgen Eltern ganz unterschiedliche Motive. Während das „Bildungsbürgertum“ in den Großstädten die Privatschulen den staatlichen Schulen oftmals wegen der (tatsächlich oder vermeintlich) besseren Ausbildung und zur Vermeidung von „Problemschulen“ vorzieht, besteht andernorts gar keine andere Alternative. So wurden staatliche Schulschließungen in den ländlichen Räumen von Kommunen und Eltern oft nicht akzeptiert und haben dort zu zahlreichen Neugründungen geführt.⁵⁸ Gerade für diesen Bereich sind wichtige Grundfragen, die über den kommunalen Bereich hinaus bis ins tiefste Verfassungsrecht reichen, aber noch ungelöst. Dabei geht es namentlich um die ausgesprochen wichtige Frage, ob die Genehmigung einer freien Schule bei ohnehin schon sinkenden Schülerzahlen an den staatlichen Schulen in der Region zu versagen ist. Wie gegenläufig Meinungen sein können, dokumentieren zwei dazu kürzlich veröffentlichte Gutachten, die mit einer unterschiedlichen Interpretation verfassungsrechtlicher Vorgaben auch zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen gelangen.⁵⁹

56 Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Göttingen, Projekt Privatschulentwicklung, vgl. <http://www.uni-goettingen.de/de/441447.html>, abgerufen am 30. Juni 2015.

57 Mallwitz, Land kürzt Zuschuss: Eltern müssen mehr Schulgeld zahlen, in: Berliner Morgenpost vom 25. März 2014, S. 16.

58 Für Brandenburg vgl. Pecker, Privatschulfreiheit unter Organisationsvorbehalt? – Zurückdrängung von Schulen in freier Trägerschaft in Brandenburg, LKV 2013, S. 486 (492).

59 Vgl. Avenarius-Pieroth/Barczak, Die Herausforderung des öffentlichen Schulwesens durch private Schulen – eine Kontroverse: Die Freien Schulen in der Standortkonkurrenz, 2012,

Unabhängig davon dürfen sich staatliche und private Schulen vom Grundsatz her nicht gegenseitig verdrängen. In der Sache fördern die beiden konkurrierenden Schultypen den Wettbewerb um das bessere Konzept, die schulische Vielfalt, die Attraktivität lokaler Schulangebote und die Erhöhung des Bildungsniveaus.⁶⁰ Nicht immer scheint dieser Wettbewerb aber willkommen.⁶¹ Die Privatschulen ächzen unter den geringen Finanzausschüssen und den hohen Genehmigungsvorbehalten.

Allein in Brandenburg erhalten die freien Schulen infolge eines von der rot-roten Regierung neu eingeführten Berechnungssystems nun 13,2 Millionen Euro im Jahr weniger als zuvor.⁶² Eine von mehreren Abgeordneten von CDU, Grüne und FDP initiierte Normenkontrollklage vor dem Landesverfassungsgericht blieb erfolglos.⁶³ Dieses sah weder im Grundgesetz noch in der Landesverfassung einen Anspruch auf individuelle Förderung: Brandenburg sei nur zur Sicherung eines Existenzminimums verpflichtet.⁶⁴ Abgeschlossen ist damit das Thema in der politischen Debatte freilich noch nicht.⁶⁵ Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.

b) Kooperation

Indes stehen die beiden Schulformen nicht allein in einem Konkurrenzverhältnis. Denkbar sind auch Koordination und Kooperation. Indes sind die Chancen der wechselseitigen Ergänzung und vor allem Zusammenarbeit bislang erst ansatzweise ausgelotet. Das überrascht. Gerade vor dem Hintergrund des demographischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Wandels, dem beide Schularten gleichermaßen ausgesetzt sind, kann eine Kooperation nämlich zur bestmöglichen (gemeinschaftlichen) Nutzung der vorhandenen Ressourcen und Potentiale durchaus vorteilhaft sein. Auch „neue Varianten“ der

eine Besprechung von *Reimer* findet sich in: Die Verwaltung 45 (2012), S. 455 ff.

60 Vgl. *Verband Bayerischer Privatschulen, Privatschulen in Bayern*, 2012, im Internet abrufbar <http://privatschulverband.de/indexL1.jsp?neid=21>, abgerufen am 30. Juni 2015.

61 *Pecker*, LKV 2013, S. 486.

62 Dazu *Krämer*, Parteien und Kirche kämpfen weiter: Urteil bestätigt finanzielle Kürzung für freie Schulen, in: rbb-online vom 13. Dezember 2014, im Internet abrufbar unter <http://www.rbb-online.de/politik/beitrag/2014/12/Landesverfassungsgericht-finanzen-freie-schulen-brandenburg-urteil.html>, abgerufen am 30. Juni 2015.

63 *Krämer* (Fn. 62).

64 *Krämer* (Fn. 62). Vgl. dazu insgesamt das *Urteil des Brandenburgischen Verfassungsgerichts*, Urteil vom 12. Dezember 2014, Az.: VfGBbg 31/12, im Internet abrufbar unter <http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=bb1.c.384568.de>, abgerufen am 30. September 2015.

65 Vgl. auch Nachweise bei *Krämer* (Fn. 62).

Zusammenarbeit, etwa in Formen der Genossenschaftsschule, die sich in besonderem Maße zur Bündelung kommunaler und bürgerschaftlicher Kräfte eignet, sollten hier nicht unberücksichtigt bleiben.

III. Auf dem Weg zu einer nachhaltigen kommunalen Gewährleistung schulischer Infrastruktur

An all diesen Befunden setzt die Tagung an. Sie behandelt zentrale Themen der nachhaltigen Gewährleistung schulischer Infrastruktur in den Kommunen einschließlich der dazugehörigen Erfahrungsberichte, die über Best-Practice-Modelle, Erfolgsbedingungen und Fallstricke in der Verwaltungspraxis informieren. Damit erleichtert die Veranstaltung zugleich kommunalen Entscheidungsträgern die Generierung von und den Umgang mit Gestaltungsoptionen zur Standortsicherung schulischer Grundversorgung im kommunalen Bildungsmanagement.

Der Autor *Prof. Dr. Hartmut Bauer* ist Inhaber eines Lehrstuhls für Europäisches und Deutsches Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Sozialrecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Universität Potsdam, Mitglied des Vorstands und Geschäftsführender Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam und ordentliches Mitglied des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer.

Der Autor *Friedrich Markmann* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Europäisches und Deutsches Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Sozialrecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht (Prof. Dr. Hartmut Bauer) an der Universität Potsdam.