



Universität Potsdam

Hartmut Bauer/Christiane Büchner/
Friedrich Markmann (Hrsg.)

Schulen im kommunalen Bildungsmanagement

Hartmut Bauer/Christiane Büchner/Friedrich Markmann (Hrsg.)
Schulen im kommunalen Bildungsmanagement

Hartmut Bauer/Christiane Büchner/Friedrich Markmann (Hrsg.)

Schulen im kommunalen Bildungsmanagement

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2015

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: -2292

E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe **KWI Schriften** wird herausgegeben vom
Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam.

Satz: Elisabeth Döring, wissen.satz

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

ISSN (print) 1867-951X

ISSN (online) 1867-9528

ISBN 978-3-86956-326-8

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der
Universität Potsdam:

URN <urn:nbn:de:kobv:517-opus4-74977>

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-74977>

Inhaltsverzeichnis

Editorial	7
<i>Hartmut Bauer / Friedrich Markmann</i> Schulen im kommunalen Bildungsmanagement	11
Kapitel 1 Innovative kommunale Organisation	
<i>Maren Wichmann</i> Zukunftsmodell Ganztagschule	27
<i>Ulrike Becker</i> Inklusion für alle – Erfahrungen und Perspektiven	43
<i>Timo Hebel</i> Schulen der Zukunft – Über die Zulassung innovativer Schulmodelle	51
<i>Karl-Ludwig Böttcher</i> Modelle zur Sicherung von Schulstandorten aus Brandenburger Sicht	61
<i>Barbara Glittenberg</i> E-Learning: Erfahrungen und Perspektiven	67
Kapitel 2 Kommunale Kooperation und Kommunalisierung	
<i>Winfried Kluth</i> Rechtliche Rahmenbedingungen für interkommunale Kooperation im Schulsektor	83
<i>Wolfgang Rombey</i> Erfolgsfaktoren einer kommunalen Bildungslandschaft	99
Kapitel 3 Öffentliche und private Schulen: Konkurrenz und Kooperation	
<i>Gerrit Große</i> Privatschulen in der kommunalen Bildungslandschaft	129
<i>Heike Thies</i> Kooperationsoptionen zwischen öffentlichen und privaten Schulen	135
<i>Georg A. Pflüger</i> Erfahrungsbericht der Schulgenossenschaft F. W. Raiffeisen-Schule e. G. Wetzlar	149

Editorial

Die Schule steckt mitten in einem Umbruch: Dieser wird durch verschiedene Faktoren wie sinkende Schülerzahlen, Zu- und Abwanderungen von Familien mit ihren Kindern, wachsenden Zahlen von Schulpflichtigen mit Migrationshintergrund und anderes mehr gekennzeichnet. Damit steht die Schule vor neuen Herausforderungen. Außerdem hält der Trend zum Gymnasium an. Auch wechselvolle Dauerreformen schaffen unübersichtliche Schulstrukturen und erschweren sichere Orientierung. Und: Im zunehmend rauerem Wettbewerb der Schultypen laufen den öffentlichen Schulen immer mehr Schüler davon und zu den Privatschulen über. Schon jetzt sehen sich zahlreiche 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. Wo Schulen schließen müssen, „stirbt auch der Ort“. Ein umfangreiches, vielfältiges und flächendeckendes Bildungsangebot dagegen ist für die Kommune tragender Pfeiler einer funktionsfähigen Infrastruktur.

Hier setzt die 21. Fachtagung des Kommunalwissenschaftlichen Institutes der Universität Potsdam an. Sie behandelt zentrale Themen der nachhaltigen Gewährleistung schulischer Infrastruktur in den Kommunen einschließlich der dazugehörigen Erfahrungsberichte, die über Best-Practice-Modelle sowie über Erfolgsbedingungen und Fallstricke in der Verwaltungspraxis informieren. Damit gibt die Tagung zugleich Impulse den kommunalen Entscheidungsträgern für die Generierung von und den Umgang mit Gestaltungsoptionen zur Standortsicherung im kommunalen Bildungsmanagement.

Hartmut Bauer, Professur für Europäisches und Deutsches Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Sozialrecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Universität Potsdam und geschäftsführender Direktor des KWI, und *Friedrich Markmann*, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Professor Bauer, führen in die Thematik ein. Gegenstand ihres Beitrages ist eine Bestandsaufnahme der Schule im Umbruch. Sie diskutieren Aktionsfelder für die Standortsicherung von schulischer Grundversorgung und gehen dabei insbesondere auf Ganztagschule und Inklusionsschule einerseits und auf interkommunale Kooperation und Kommunalisierung andererseits ein. In der Debatte zu aktuellen

Entwicklungen in der Schullandschaft kommen die Autoren zu dem Schluss, dass sich – trotz des zunehmenden Konkurrenzverhältnisses – öffentliche Schulen und Privatschulen vom Grundsatz her nicht gegenseitig verdrängen dürfen.

Maren Wichmann, Leiterin des Programmbereichs „Kita und Schule gestalten“ bei der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung Berlin, beschäftigt sich in ihrem Beitrag mit dem Schulmodell Ganztagschule, die in den nächsten Jahren in der Bundesrepublik die vorherrschende Schulform sein wird. Sie geht von den Erwartungen an die Ganztagschule aus und skizziert Qualitäts- und Gestaltungsbereiche dieser Schulform. Die Autorin formuliert den Anspruch, die Ganztagschule an die Lebenswelten und Interessen der SchülerInnen auszurichten. Spezielles Augenmerk richtet sie auf das individualisierte Lernen im digitalen Alltag.

Ulrike Becker, Schulleiterin der Refik Veseli Schule in Berlin und Privatdozentin an der Universität Potsdam, befasst sich in ihrem Beitrag mit Fragen von *Inklusion für Alle* entsprechend dem schon von Comenius formulierten Anspruch „Alle sollen allen alles lehren“. Differenziert legt sie Erfahrungen aus ihrer schulischen Praxis dar und zeichnet Perspektiven der Umsetzung dieses Anspruches auf.

Timo Hebler, Professur für Öffentliches Recht, Sozialrecht und Verwaltungswissenschaft an der Universität Trier und Direktor des Instituts für Umwelt- und Technikrecht, diskutiert in seinem Beitrag innovative Schulmodelle der Zukunft. Ausgehend von einer begrifflichen und gegenständlichen Eingrenzung von „Schule“ geht er auf Gründe von Innovationen im Schulbereich ein. Dabei zeichnet der Autor die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, höherrangige rechtliche Vorgaben und politische Beweggründe nach. Im Detail legt er schulgesetzliche Regelungen in Brandenburg für die Ermöglichung von Innovation dar. In seinem Fazit formuliert der Autor, dass das brandenburgische Schulgesetz an verschiedenen Stellen „offen“ für Schulinnovationen ist.

Karl-Ludwig Böttcher, Geschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes Brandenburgs, befasst sich in seinem Beitrag mit Modellen zur Sicherung von Schulstandorten aus Brandenburger Sicht. Er geht besonders auf Probleme ländlicher Räume im brandenburgischen Flächenland und auf bildungspolitische Schwerpunkte seines Verbandes ein. Der Autor weist explizit darauf hin, dass die Regionen innerhalb

Brandenburg nicht weiter auseinander driften dürfen. Der Autor stellt zugleich die Frage nach einer aufgabengerechten Finanzausstattung der Kommunen durch das Land für eine bessere Bildung.

Barbara Glittenberg, Oberstudienrätin am Niedersächsischen Internatsgymnasium Esens, stellt in ihrem Beitrag Erfahrungen und Perspektiven von E-Learning anhand des Projektes SDLN (School of Distance Learning Niedersachsen) dar. Im Detail stellt die Autorin die beteiligten Insschulen, deren Beweggründe für die Kooperation in diesem Projekt vor und legt die Entwicklungsziele des Projektes hin zu einer virtuellen Schule dar. Frau Glittenberg hebt besonders heraus, dass innerhalb der SDLN alle Personengruppen, die traditionell an Schule beteiligt sind: SchülerInnen, Lehrkräfte, Eltern sowie Schulleitung und -verwaltung auf einem neuen Niveau kooperieren müssen. In der Gesamtschau veranschaulicht sie sowohl Arbeitsweise als auch konkrete praktische Ergebnisse von E-Learning.

Winfried Kluth, Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Richter am Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, diskutiert in seinem Beitrag rechtliche Rahmenbedingungen für interkommunale Kooperation im Schulsektor. Nach einer Darlegung des Kooperationsbegriffes und den Gründen für Kooperation an Stelle der Aufgabenwahrnehmung durch die *einzelne* Kommune geht er insbesondere auf Rechtsgrundlagen der Schulkooperation ein. Der Autor stellt Regelungen in den Schulgesetzen vor und extrahiert abweichende Regelungen in Sachsen-Anhalt. Im Detail vergleicht Herr Kluth die Kooperationsinstrumente – öffentlich-rechtliche Vereinbarung/Zweckvereinbarung und Schul(zweck)verband. Auch diskutiert er die öffentlich-rechtliche Genossenschaft als Instrument hybrider Kooperation.

Wolfgang Rombey, Stadtdirektor a. D. Aachen, vormalig Vorsitzender des Schul- und Bildungsausschusses des Deutschen Städtetages, befasst sich in seinem Beitrag mit Erfolgsfaktoren einer kommunalen Bildungslandschaft. Grundlage seiner Ausführungen ist die Aachener Erklärung des Deutschen Städtetages (2007), in der der Begriff „kommunale Bildungslandschaft“ definiert wurde. Als Handlungsfelder jeder Kommune identifiziert der Autor die Vernetzung der Bildungsberatung, die Schulentwicklungsbegleitung, die Kooperation von kommunaler Jugendhilfe und Schule, die Umsetzung von Ganztagschule und die Inklusion. Er benennt ebenso Handlungskriterien für eine

erfolgreiche Etablierung kommunaler Bildungslandschaften, die den aktuellen Herausforderungen gewachsen sind.

Gerrit Große, Vizepräsidentin des Landtages Brandenburg, äußert sich in ihrem Beitrag zum Verhältnis öffentlicher und privater Schulen und geht auf das ambivalente Verhältnis von Politik in dieser Sache ein. Sie hebt die Legitimität der Existenz beider in der brandenburgischen Schullandschaft hervor und unterstreicht auch den Beitrag von Schulen in privater Trägerschaft zur Erfüllung des grundrechtlichen Bildungsauftrages. Diese Schulen bereichern und ergänzen die Bildungslandschaft. Angesichts der demografischen Entwicklung in Brandenburg und den damit veränderten Bedingungen zum Erhalt von Schulstandorten sollte, so die Autorin in ihrem Fazit, auf Kooperation statt auf Konkurrenz gesetzt werden.

Heike Thies, Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft Freier Schulen Niedersachsens e. V., widmet sich in ihrem Beitrag der Kooperationsoptionen zwischen öffentlichen und privaten Schulen. An Beispielen aus niedersächsischen Schulen wird aufgezeigt, welche Chancen durch Kooperationen mit Schulen in freier Trägerschaft bestehen, um den Herausforderungen durch die demografische und gesellschaftliche Entwicklung konstruktiv zu begegnen. Die Autorin legt besonderes Augenmerk auf Kooperationen im Bereich Inklusion, im Bereich der Berufsorientierung und zur Erweiterung des gymnasialen Angebotes sowie zur Erweiterung bzw. Erhaltung des regionalen Schulangebotes.

Georg A. Pflüger, Schulleiter der Friedrich Wilhelm Raiffeisen-Schule e. G. Wetzlar, präsentiert einen Erfahrungsbericht seiner Schulgenossenschaft. Er legt zunächst Gründe der Bildung seiner Schule in genossenschaftlicher Trägerschaft dar, skizziert danach im Detail Schulstruktur und aktuelle Schulsituation in Daten und Fakten und formuliert anhand der Ergebnisse ein positives Fazit der ersten sieben Jahre. Der kooperative, basisdemokratische und proaktive Geist, der die Genossenschaftsschule trägt, haben erste Nachahmer gefunden.

Die Herausgeber

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 Ganztagsschulmodellen 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 besonderen 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.

Kapitel 1

Innovative kommunale Organisation

Zukunftsmodell Ganztagsschule

Maren Wichmann

In den nächsten Jahren wird die Ganztagsschule auch in der Bundesrepublik die vorherrschende Schulform sein. Schon heute arbeitet mehr als die Hälfte der Schulen im Primar- und Sekundarbereich I ganztätig.¹ In allen Bundesländern gibt es darüber hinaus Vorhaben zum quantitativen und/oder qualitativen Ausbau von Ganztagsschulen. Bereits 2009 hat der Erziehungswissenschaftler Prof. Eckhard Klieme anlässlich der Veröffentlichung der Ergebnisse der Studie zur Entwicklung der Ganztagsschule (StEG) festgestellt, dass die „Ganztagsschule in der Mitte der Gesellschaft“ angekommen sei.

Das Kooperationsverbot und der Föderalismus im Bildungsbereich haben dazu geführt, dass die einzelnen Bundesländer ganz unterschiedliche Ideen und Konzepte zur ganztätigen Bildung entwickelt haben. Gleichwohl geht es nach der ersten stürmischen Phase des Aufbaus von Ganztagsschulen jetzt in allen Ländern darum, die Qualität der Ganztagsangebote zu verbessern. Unterstützt werden die Schulen dabei vor Ort durch die regionalen Serviceagenturen „Ganztätig lernen“. Diese gehören zum Ganztagsschulprogramm *Ideen für mehr! Ganztätig lernen* und wurden von der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung (DKJS) in Zusammenarbeit mit den 16 Bundesländern und dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) eingerichtet. Ziel des bundesweiten Schulentwicklungsprogramms ist es, Ganztagsschulen mit pädagogischem und länderspezifischem Know-how beratend zu unterstützen und die Bedingungen vor Ort zum Ausgangspunkt für Schulentwicklung zu machen.

1 Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Datensammlung: „Allgemein bildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland. Statistik 2008–2012“. Im Internet abrufbar unter http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/Statistik/Dokumentationen/GTS_2012_Bericht.pdf, abgerufen am 30. Juni 2015.

I. Erwartungen an Ganztagschulen

Nach dem unerwartet schlechten Abschneiden der deutschen Schüler bei der internationalen Schulleistungsstudie PISA 2001 war ein neues Verständnis von Lernen und Lehren gefragt. Die Ganztagschule war eine der Antworten. Ihr Ausbau hat einen Paradigmenwechsel in der deutschen Schullandschaft ausgelöst.² Dabei werden in der Diskussion vier Ziele immer wieder hervorgehoben: Vor allem geht es um Bildungserfolg und Kompetenzerwerb. Das Mehr an Zeit soll es Schulen und Lehrkräften ermöglichen, die individuellen Potentiale von Schülerinnen und Schülern besser in den Blick zu nehmen und zu fördern. Das steht in engem Zusammenhang mit dem Abbau herkunftsbedingter Bildungsungleichheiten. Nach wie vor hat in Deutschland der familiäre Hintergrund eine höhere Relevanz für das schulische Abschneiden von Kindern und Jugendlichen als in anderen Ländern. Ganztagschulen sollen einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche zu integrieren. Besondere Kompetenzen werden ihr zudem für das Ziel der ganzheitlichen Bildung zugeschrieben. Gegenüber der unterrichtszentrierten Halbtagsschule geht es vielmehr um eine thematische und konzeptionelle Auswertung des Lern- und Bildungsbegriffes, eine Veränderung der pädagogischen Praxis und Organisationsprozessen von Schule. Das beinhaltet unterschiedliche Lern- und Bildungsformen, die Einbeziehung von weiteren pädagogischen Professionen und Kooperationspartnern sowie das Lernen an anderen Orten. Und schließlich wird mit der Einführung der Ganztagschule auch immer eine sozial- und familienpolitische Dimension verbunden. Sie soll den insgesamt gestiegenen Bedarf an Betreuung, Erziehung und erzieherischer Versorgung in öffentlichen Einrichtungen decken und eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen.³

Die Mehrheit der Schulen sind Ganztagschulen, doch erst ein gutes Drittel der Schülerinnen und Schüler nutzt die Angebote.

2 Um die Länder beim Auf- und Ausbau von Ganztagschulen zu unterstützen, initiierte das Bundesministerium für Bildung und Forschung das vier Milliarden umfassende Investitionsprogramm „Zukunft, Bildung und Betreuung“ (IZBB).

3 Vgl. *Klieme/Rauschenbach*, Entwicklung und Wirkung von Ganztagschule. Eine Bilanz auf Basis der SteG-Studie, in: Fischer/Holtappels/Klieme u. a. (Hrsg.), Ganztagschule: Entwicklung, Qualität, Wirkungen. Längsschnittliche Befunde der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG), S. 342 ff.

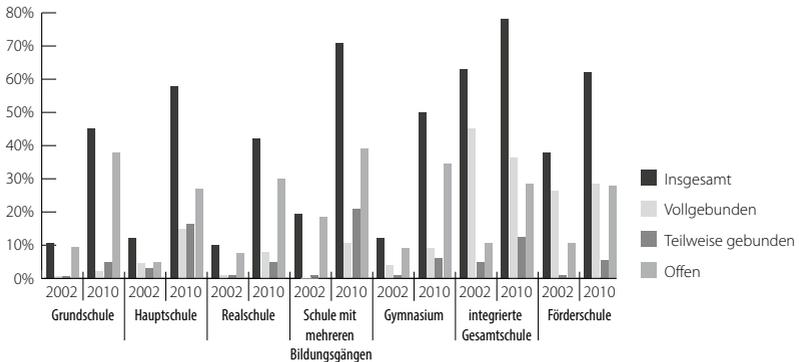


Abb. 1: Ganztagssschulen im Primar- und Sekundarbereich I 2002 und 2010 nach Schularten und Organisationsmodell

Quelle: Autorengruppe Bildungsberichterstattung: *Bildung in Deutschland 2012*, S. 78 (eigene Darstellung)

Die Kultusministerkonferenz (KMK) hat 2003 Kriterien für Ganztags-schulen⁴ formuliert und unterscheidet dabei nach offenen, teilgebundenen und gebundenen Ganztags-schulen. Besonders stark vertreten sind die Ganztags-schulen im Gesamtüberblick bei Schulen mit mehreren Bildungsgängen. Jedoch ist in allen Schulformen eine starke Zunahme an Ganztags-schulen zu beachten. Für das Bildungssystem ist diese Entwicklung geradezu stürmisch. Und dennoch wird sie den Wünschen von Eltern noch lange nicht gerecht, wie Befragungen Jahr für Jahr zeigen. Nicht zuletzt deshalb ist der Trend zum Ausbau von Ganztags-schulen in Deutschland ungebrochen.

In den einzelnen Ländern stellt sich die Entwicklung allerdings sehr unterschiedlich dar. Das betrifft den Ausbaugrad sowie die Form und damit die Teilnahmequote von Kindern und Jugendlichen. Aber auch die Prioritätensetzung gestaltet sich anhaltend unterschiedlich. Während z. B. Nordrhein-Westfalen und Berlin zunächst die Ganztags-schulen im Primarbereich ausbauen und danach die weiterführenden

4 Nach Definition der KMK sind Ganztags-schulen Schulen, bei denen im Primar- und Sekundarbereich I (a) an mindestens drei Tagen in der Woche ein ganztägiges Angebot für die Schülerinnen und Schüler bereitgestellt wird, das täglich mindestens sieben Zeitstunden umfasst, (b) an allen Tagen des Ganztags-schulbetriebs den teilnehmenden Schülerinnen und Schülern ein Mittagessen bereitgestellt wird, (c) die Ganztagsangebote unter der Aufsicht und Verantwortung der Schulleitung organisiert und in enger Kooperation mit der Schulleitung durchgeführt werden sowie in einem konzeptionellen Zusammenhang mit dem Unterricht stehen. Vgl. Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Fn. 1).

Schulen in den Blick nehmen, ist es in Hessen genau umgekehrt. Sowohl Länder, die zunächst hauptsächlich auf das offene Modell setzten, als auch Länder, die zunächst auf das gebundene Modell fokussieren, bauen mittlerweile auch die jeweils andere Form aus.

Dabei ist der Prozentanteil an Ganztagschulen in der Regel nicht gleichbedeutend mit einer entsprechenden Teilnahmequote von Schülerinnen und Schülern.

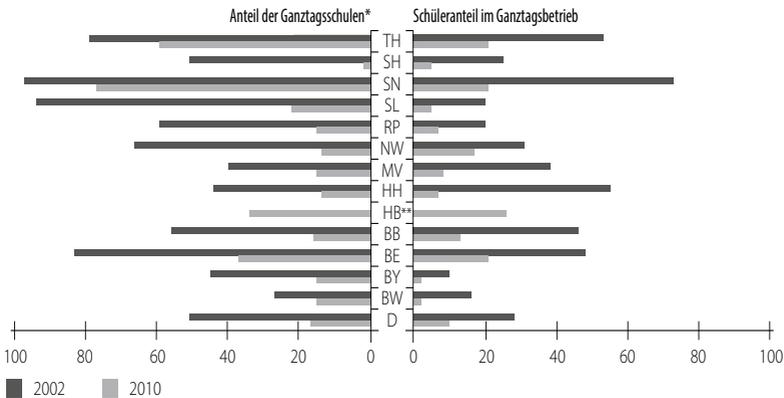


Abb. 2: Ganztagschulen im Primarbereich und Sekundarbereich I und Schülerinnen und Schüler im Ganztagsbetrieb 2002 und 2010 nach Ländern (in %)

* Ganztagschulen als schulische Verwaltungseinheiten

** In Bremen (bis 2008), Hessen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt liegen keine Angaben über Ganztagschulen in freier Trägerschaft vor, so dass ein Gesamtanteil an allen Schulen bzw. Schülern nicht sinnvoll ist.

Quelle: Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2012. S. 79 (eigene Darstellung)

Die unterschiedliche Vorgehensweise der Länder beim Ausbau spiegelt sich auch in den Rahmensetzungen für Ganztagschulen wider:

In 15 Ländern sind Ganztagschulen mittlerweile im Schulgesetz verankert, 13 Länder verfügen zudem über ein allgemeines Konzept für Qualitätsentwicklung an Schulen. Neun Länder haben davon ganztags-spezifische Aspekte eingearbeitet oder dezidierte Qualitätskonzepte für Ganztagschulen entwickelt.

Hinzu kommen Unterschiede in den Verfahren der Qualitätssicherung. Während einige Länder auf externe Schulinspektionen setzen, haben andere diese bereits wieder abgeschafft oder gar nicht erst

eingeführt. Wieder andere nutzen landesspezifische Verfahren der Selbstevaluation. Relevant für die Ganztagsschulentwicklung sind außerdem Unterschiede in der Steuerung bzw. im Unterstützungssystem. Während es in einigen Ländern zentrale Landesfortbildungs- oder Qualifizierungsinstitute gibt, die für Fortbildung und Schulbegleitung zuständig sind, setzen andere stärker auf regionale Unterstützung und haben Ressourcen dorthin verlagert.

II. Qualitäts- und Gestaltungsbereiche der Ganztagsschule

Unabhängig davon, welche Vorgehensweise die einzelnen Länder wählen, eines gilt für alle: Die Qualitätsentwicklung von Ganztagsschule rückt zunehmend in den Vordergrund. Im Bildungsbericht 2014 wird diese als eine der drei zentralen Herausforderungen beschrieben.

„Ein klares pädagogisches Konzept für die Gestaltung von Schulen im Ganztagsbetrieb, das schultyp- und regionenübergreifend Standards verbindlich macht, zugleich aber auch auf die Spezifika der einzelnen Schule eingeht und diese nutzt, erscheint als ein Gebot der Stunde. Dies setzt unter anderem eine Verständigung einerseits über das zukünftige Verhältnis der Schularten und Bildungsgänge des allgemeinbildenden Schulwesens voraus, insbesondere im Sekundarbereich I, sowie andererseits über die gezielte Einbeziehung außerschulischer Akteure.“⁵

Der Bund und die Länder haben mit dem Investitionsprogramm Zukunft, Bildung und Betreuung (IZBB: 2003 bis 2009)⁶ viel Geld in den Um- oder Neubau für Räume gesteckt – für den Start der Ganztagschulen eine unabdingbare Voraussetzung. Das ist jedoch nur der erste Schritt. Anschließend geht es um das konkrete pädagogische Konzept, in dem die Chancen von mehr Zeit, neuen Lernräumen in und außerhalb der Schule und der Kooperation mit außerschulischen Partnern einfließen: woran merken Kinder und Jugendliche und ihre Eltern, dass sie auf einer Ganztagsschule sind, außer dass der Tag länger dauert? Merken es auch alle Lehrkräfte?

5 Autorengruppe Bildungsberichterstattung, Bildung in Deutschland 2014, S. 11, im Internet abrufbar unter http://www.bildungsbericht.de/daten2014/bb_2014.pdf, abgerufen am 30. Juni 2015.

6 Insgesamt 8.262 Ganztagsschulen erhielten eine 90 %ige Förderung für investive Maßnahmen. Vgl. dazu <http://www.ganztagsschulen.org/de/3443.php>, abgerufen am 30. Juni 2015.

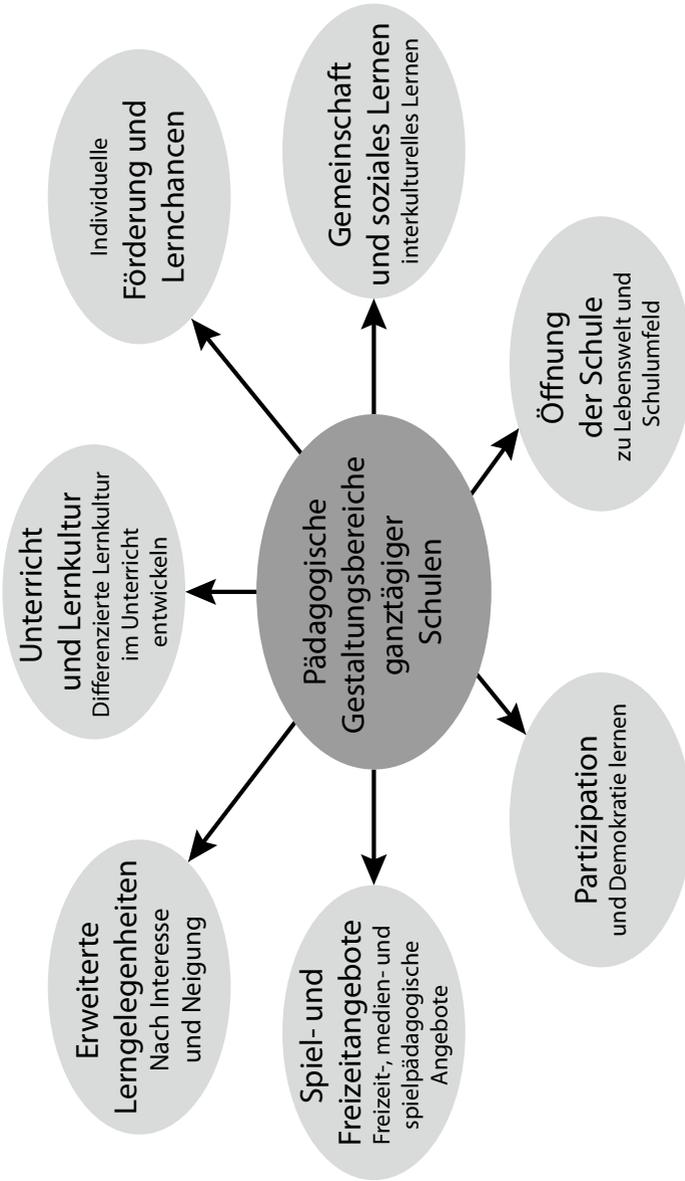


Abb. 3: Pädagogische Gestaltungsbereiche ganztägiger Schulen
 Quelle: <http://www.ganztaegig-lernen.de/media/fachtagung/Kamski.pdf>

„Wenn eine Ganztagsschule gut ist, ist sie den ganzen Tag gut, wenn sie schlecht ist, ist sie den ganzen Tag schlecht.“ Dieses Zitat von Jan-Hendrik Olbertz, Präsident der Humboldt-Universität Berlin und Sachsen-Anhalts ehemaliger Kultusminister, klingt in diesem Zusammenhang ebenso lapidar wie überspitzt. Aber was macht die Qualität aus? Eine gute Ganztagsschule muss sich daran messen lassen, wie sich ihre Schülerinnen und Schüler bestmöglich und mit Bildungserfolg entfalten können: Mit anregendem Unterricht und spannenden Angeboten, mit einer Feedbackkultur, Freiräumen zu eigener Gestaltung und Partizipation. Die Forscher der Längsschnittstudie zur Entwicklung von Ganztagsschulen (StEG) haben 2012 eine erste Bilanz zum Ziel der individuellen Förderung gezogen. Sie fällt „verhalten positiv“ aus. Im Grundschulbereich sind bislang keine Leistungssteigerungen zu erkennen. Bei den weiterführenden Schulen, im Sekundarbereich II, beobachten sie dagegen, dass die Teilnahme am Ganztag das Risiko von Verhaltensproblemen verringert. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass die Zahl der Klassenwiederholungen sinkt. Eine allgemein größere Schulfreude und Motivation ist jedoch nur dort zu sehen, wo Schülerinnen und Schüler die Angebote als wertvoll einschätzen. Die Wissenschaftler kommen zu dem Schluss, dass die Angebote des Ganztags nur dann zu positiven Entwicklungen führen, wenn sie „deren aktive Partizipation ermöglichen, an den Fähigkeiten und Interessen der Teilnehmenden ansetzen, verständlich gestaltet sind und interessante und herausfordernde Tätigkeiten anbieten.“⁷

Bei der Diskussion um Potentiale und Chancen ganztägiger Bildung geht es allerdings um viel mehr, als um eine Verbesserung der schulischen Leistungen. Viele Kinder und Jugendliche beschreiben Schule in erster Linie als Ort der Langeweile und Frustration. Studien belegen, dass sich Schüler bis zu einem Drittel ihrer Schulzeit langweilen. Das sind rund 5.000 Stunden, die sie in der Schule absitzen.⁸

7 Klieme/Rauschenbach (Fn. 3), S. 345.

8 Hameyer, Lernen als Entdeckungsreise, in: Knoke/Wichmann (Hrsg.), Bildungserfolge an Ganztagsschulen. Was brauchen Jugendliche?, 2013, S. 117.

III. An den Lebenswelten und Interessen von Kindern und Jugendlichen anknüpfen

Um „gute“ Schülerinnen und Schüler zu werden, brauchen junge Menschen gute Schulen und Lerninhalte, die ihre Interessen wecken und an ihren Lebenswelten anknüpfen. Ganztagschulen bieten durch das Mehr an Zeit die Möglichkeit, zugleich ein spannender Ort des Lernens wie auch des Lebens zu sein.

Sie können die Bedürfnisse von Heranwachsenden intensiv in den Blick nehmen, können Kinder und Jugendliche herausfordern und ihnen erfolgreiches Lernen ermöglichen. Das erfordert eine Vielfalt an Angeboten, die den unterschiedlichen Kompetenzen und Interessen gerecht werden. Ihr Potenzial nutzen Ganztagschulen dann, wenn sie zum Beispiel mit verschiedenen Lernarrangements arbeiten und den herkömmlichen Schulalltag durch eine auf die konkrete Schule angepasste Rhythmisierung verändern. Wichtig ist eine innovative Lernkultur, die an die Vorerfahrungen und Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler anknüpft und ihnen Mitgestaltung einräumt. Individuelle Lernzeiten, selbsttätiges Lernen, Peer-to-Peer-Lernen, Projektlernen, Wochenpläne und Logbücher, Werkstätten, Arbeitsgemeinschaften und Kurse sind nur Ausschnitte eines vielfältigen Angebots, durch das Kinder und Jugendliche lernen, selbst Verantwortung für ihren Lernprozess zu übernehmen. Ebenso bedeutsam sind ein Schulklima, in dem eine lebendige Feedbackkultur ihren Platz hat, und vielfältige Nachmittagsangebote, die den Schülerinnen und Schülern Wahlmöglichkeiten bieten. So können sie Angebote auswählen, die ihren Interessen entsprechen, und ihren Horizont erweitern.

Der Schlüsselsatz lautet dabei: Wie muss eine Schule sein, die dem Kind gerecht wird? Nicht: Wie müssen die Kinder sein, um der Schule gerecht zu werden? Das ist die Basis individualisierten Lernens. Fragt man Jugendliche, worauf sie sich nach den Ferien am meisten freuen, dann lautet eine Antwort häufig: Auf die Zeit mit Freunden. Gemeint sind damit nicht nur die gemeinsamen Phasen in Unterricht und Angeboten, sondern auch in freier und eigener Zeit. Das Konzept einer guten Ganztagschule steht für vielfältige und vor allem anregende Lern- und Bildungserfahrungen und die Entwicklung der Persönlichkeit. Ganztagschulen sollen mehr bieten als nur Unterricht.

Vor allem offene Ganztagschulen können jedoch nur dann eine positive Wirkung entfalten, wenn die Kinder und Jugendlichen regelmäßig an Angeboten teilnehmen. Zugleich ist eine hohe Teilnahmequote auch Ausdruck für die Qualität der Angebote. Sie ist ein Gradmesser dafür, wie sehr es gelingt, an die Interessen und Bedürfnisse

von Kinder und Jugendlichen anzuknüpfen und sie an der Gestaltung teilzuhaben zu lassen. Es geht darum, Beziehungen zwischen der Lebenswelt der Kinder und dem zu erwerbenden Können und den Gefühlen und Interessen der Schüler herzustellen. Beziehungskultur hat an Ganztagschulen somit einen hohen Stellenwert.

Schule ist in der allgemeinen Wahrnehmung vor allem eine Bildungsinstitution. Für die Ganztagschule gilt das noch weniger als für die Halbtagsschule: Hier treffen Schülerinnen und Schüler Gleichaltrige, lernen andere kennen und sind mit ihren Freundinnen und Freunden zusammen. Kurz: Sie ist ein Ort sozialer Begegnungen. In der PIN-Studie der Universität Leuphana wurde daher in einer vergleichenden Untersuchung von Halbtags- zu Ganztagschülern gefragt, ob die Ganztagschule ihr soziales Potenzial ausschöpft. Tatsächlich konnten Schülerinnen und Schüler hier mehr enge vertrauensvolle Freundschaften zu Mitschülerinnen und Schülern gewinnen. Jugendliche berichten zudem von einer größeren Bandbreite an Unterstützungsleistungen durch Gleichaltrige.⁹

IV. Multiprofessionelles Arbeiten in der Ganztagschule ist ein Schlüssel zum Erfolg

Alle Kinder wollen lernen, aber jedes Kind lernt anders. Schule muss sich dementsprechend auf die unterschiedlichen Lernvoraussetzungen, Interessen und Potenziale jedes Einzelnen einstellen. Die Zusammenarbeit mit Partnern, die außerhalb der Schule Zugang zu Kindern und Jugendlichen haben, kann dabei helfen. Es gibt viele gute Beispiele dafür, wie innovative Unterrichtsformen und neue Lernarrangements entstehen, wenn Lehrkräfte miteinander kooperieren und daran außerschulische Partner und Expertinnen und Experten teilhaben. So kann das Lernen neu organisiert werden. Für Lehrkräfte, Pädagogen und die außerschulischen Partner ergeben sich größere Gestaltungsräume: vom rhythmisierten Schulalltag, der Verbindung des Unterrichts am Vor- und Nachmittag, hin zur rhythmisierten Schulwoche. Dazu gehören Lernbüros, Projektlernen und Werkstätten ebenso wie Theater-, Lese- oder Sportgruppen und Schülerfirmen.

Das Investitionsprogramm (IZBB) für den Ausbau der Ganztagschulen in den Jahren 2003 bis 2009 trug bereits die Begriffe Bildung und Betreuung im Titel. Der Alltag vieler Ganztagschulen zeigt jedoch,

⁹ Vgl. von Salisch, PIN-9 Studie: Peer-Beziehungen in der Ganztagschule: Vielfalt – Entwicklung – Potenzial. Ergebnisse der Studie zu Peers in Netzwerken, S. 13, im Internet abrufbar unter http://www.leuphana.de/fileadmin/user_upload/Forschungseinrichtungen/psych/files/PeerBroschue.pdf, abgerufen am 30. Juni 2015.

dass es neben Bildung und Betreuung auch immer um Erziehung geht. Vor nicht allzu langer Zeit wurden diese drei Themen jedoch noch unterschiedlichen Sphären zugeordnet: Bildung der Schule, Betreuung der Kita oder dem Hort und Erziehung der Familie oder Verbänden sowie der Jugendhilfe. An Schulen, die bis in den Nachmittag hinein geöffnet haben, geht es um alle drei Aufgabenfelder gleichermaßen. Um dem gerecht zu werden, müssen Schulen ihre Abgeschlossenheit aufbrechen und sich öffnen. Nur dann können die längeren Öffnungszeiten tatsächlich zu besserer Bildung, Betreuung und Erziehung führen. Wenn Lehrkräfte gemeinsam mit Erzieherinnen und Erziehern, Sozialarbeiterinnen und -arbeitern und anderen pädagogischen Mitarbeitenden ein Team bilden, können sie von ihrem jeweiligen Know-how profitieren.

Mit dem Ausbau der Ganztagschule hat sich auch das Lehrerbild grundlegend verändert. Die Zeiten, als Lehrer wie Einzelkämpfer vor der Klasse standen, sind vorbei. Die pädagogischen Leitziele einer Ganztagschule sind nur mit gut aufgestellten, multiprofessionellen Teams umsetzbar. Kooperationen bieten jedoch auch mehr Chancen für die Entwicklung und Förderung von Kindern und Jugendlichen und sie entlasten die Lehrkräfte. Jede Profession hat dabei ihren ganz eigenen Blick auf die Heranwachsenden, und so kann sich Schule viel besser an den Bedürfnissen ihrer Schülerinnen und Schüler orientieren. Wenn außerschulische Kooperationspartner wie Sportvereine, Musikschulen oder die Jugendhilfe einbezogen werden, kann – auch im Sinne einer inklusiven Schule – den unterschiedlichen Potenzialen, Fähigkeiten, Voraussetzungen und Bedürfnissen von Schülerinnen und Schülern besser entsprochen werden.

Die Kooperationen einer Schule können dabei vielfältig sein: Je nach Ganztagschulform¹⁰ und personeller Ausstattung arbeiten Lehrkräfte mit Kollegen aus ganz unterschiedlichen Berufsfeldern zusammen. Mit Lehrkräften anderer Ausbildungsgänge oder Inklusionsexperten gestalten sie zum Beispiel Unterrichtsvorhaben. In der Zusammenarbeit mit Schulsozialarbeitern und Erziehern geht es hingegen oft um Einzelfallhilfe oder Kompetenztraining. Mit ihnen und anderem pädagogischem Personal aus den Nachmittagsangeboten müssen Lehrkräfte zudem bedeutende Fragen, etwa die Verzahnung von Vor- und Nachmittag, diskutieren. In diesem Zusammenhang spielen zum Beispiel auch die Sekretärin, der Hausmeister und Mitarbeiter aus Verwaltung, Technik, Küche oder Reinigung eine wichtige Rolle.

10 Offene Grundschulen, gebundene Grundschulen, gebundene weiterführende Schulen (schulartspezifisch oder -übergreifend), offene weiterführende Schulen (schulartspezifisch oder -übergreifend), Kooperationen von Ganztagsgrundschulen mit Horten, Kinderhäusern oder Kitas.

Auch die Zusammenarbeit mit Eltern und Ehrenamtlichen gehört an einer guten Ganztagsschule zum Alltag. Darüber hinaus kooperieren Lehrkräfte mit außerschulischen Partnern. Dies ermöglicht das Lernen an anderen Orten und eröffnet neue Bildungs- und Lernzugänge.

Doch wie ist es um die Qualität der Kooperation und die praktische Umsetzung des multiprofessionellen Arbeitens bestellt? Da fallen die Ergebnisse bislang leider ernüchternd aus. Zumindest dann, wenn man sich der Häufigkeit der Zusammenarbeit als Gradmesser bedient: Aus der Perspektive des weiteren pädagogischen Personals – zum Beispiel eines Inklusionsexperten oder einer Sozialarbeiterin – kommt es weniger als einmal monatlich dazu. Die Tendenz ist zwar leicht ansteigend, aber dennoch bleibt die Häufigkeit überraschend gering.¹¹ Vor allem die Ko-Konstruktion – verstanden als gemeinsame Problemlösung – ist zwischen Lehrkräften und dem weiteren pädagogischen Personal noch besonders entwicklungsbedürftig.

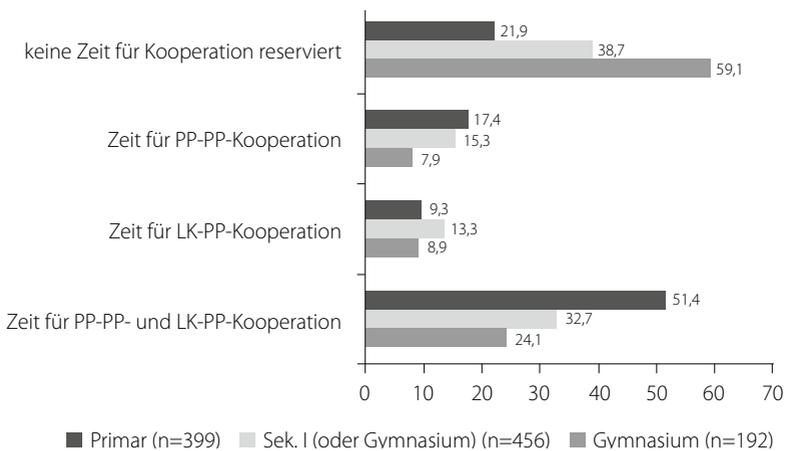


Abb. 4: Gibt es für Lehrkräfte (LK) und das weitere pädagogische Personal (PP) an Ihrer Schule außerhalb der Konferenzen festgelegte Zeiten, die für Kooperationen reserviert sind?

Angaben „Ja“ in %; nur Schulen mit weiterem pädagogisch tätigen Personal;
Legende: LK=Lehrkräfte, PP=weiteres pädagogisch tätiges Personal

Quelle: StEG-Konsortium, Ganztagsschule 2012/13. Deskriptive Befunde einer bundesweiten Befragung (2013), S. 57, im Internet abrufbar unter http://www.projekt-steg.de/sites/default/files/Bundesbericht_Schulleiterbefragung_2012_13.pdf, abgerufen am 3. August 2015.

¹¹ Vgl. Deutsche Kinder- und Jugendstiftung (Hrsg.), Lernkultur, Kooperationen und Wirkungen. Befunde aus der Ganztagsschulforschung, Dokumentation 08, S. 70.

Voraussetzung für eine gute Zusammenarbeit sind die Anerkennung der unterschiedlichen Professionalität, bei einem Mindestmaß an gemeinsamen Vorstellungen für die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen und der Schule, sowie interprofessionelle Kollegialität. Das bietet natürlich Konfliktstoff und braucht Zeit, geregelte Rituale der Zusammenarbeit und die Verankerung im pädagogischen Konzept. In dem bundesweiten Schulentwicklungsprogramm *Ideen für mehr! Ganztätig lernen* hat sich gezeigt, dass Qualifizierungen zur Kooperationskultur besonders effektiv sind, wenn Lehrkräfte und weiteres pädagogisches Personal gemeinsam daran teilnehmen. Nach den Ergebnissen der bundesweiten Schulleiterbefragung schlagen schon drei Viertel der Grundschulen bei Fortbildungen diesen Weg ein.¹² Die Serviceagenturen *Ganztätig lernen* unseres Programms bieten hier ein umfassendes Angebot an Fortbildungen und Netzwerken. Zudem gibt es schon viele gute Beispiele von Schulen, in denen ein ganzheitlicher Bildungsansatz in Lehrerkonferenzen, Jahrgangsteamsitzungen oder bei gemeinsamen Förderkonferenzen verankert ist. Auf dem Portal www.ganztaegig-lernen.de und bei Ganztags- und Fachkongressen werden regelmäßig gute Beispiele vorgestellt.

Ob Lehrkräfte, die Erzieherin oder die Schulleitung – wie alle grundlegenden Neuerungen stellt auch die multiprofessionelle Teamarbeit alle vor neue Herausforderungen. An der Vielzahl von Kooperationsarten zeigt aber gleichzeitig, welches Potenzial diese gemeinsamen Anstrengungen bergen: Sie können Bildungslandschaften schaffen, die Schule als einzige Bildungsstätte ablösen, Lernorte miteinander vernetzen und so Kindern und Jugendlichen ganzheitliches und lebensweltliches Lernen ermöglichen.

12 *StEG-Konsortium*, Ganztagschule 2012/13. Deskriptive Befunde einer Bundesweiten Befragung (2013), S. 55 ff. Im Internet abrufbar unter http://www.projekt-steg.de/sites/default/files/Bundesbericht_Schulleiterbefragung_2012_13.pdf, abgerufen am 3. August 2015.

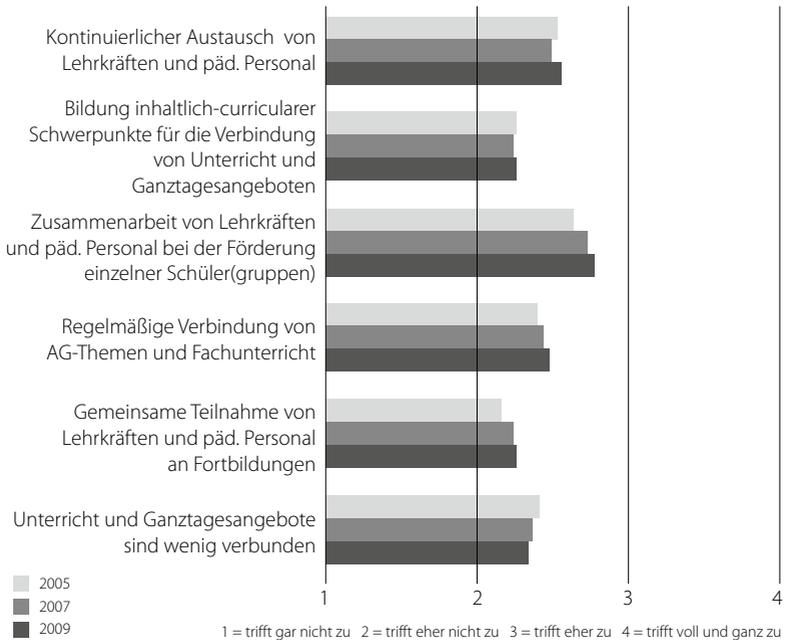


Abb. 5: Konzeptionelle Verbindung von Themen und Ganztagelementen

Quelle: StEG-Schulleitungsbefragung 2005–2009; IFS-Sonderauswertung, in: DKJS (Hrsg.), *Lernkultur*, S.39 siehe Fußnote 11

V. Individualisiertes Lernen im digitalen Alltag

Ein anderer wichtiger Aspekt betrifft die Veränderung der Lernkultur. Digitale Medien sind aus unserem Alltag und aus der Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen nicht mehr wegzudenken, auch nicht aus Ganztagsschulen. Unbestritten ist mittlerweile, dass ein selbstverständlicher und kompetenter Umgang mit digitalen Medien einen wichtigen Schlüssel zur Teilhabe an der Gesellschaft darstellt. Diese computer- und informationsbezogenen Kompetenzen ermöglichen Schülerinnen und Schülern zu recherchieren, zu gestalten und Informationen zu kommunizieren und diese zu bewerten.¹³ Sie ermöglichen es, am Leben im sozia-

13 Kompetenzstufenmodell nach ICILS 2013: Informationen sammeln und organisieren sowie Informationen erzeugen und austauschen, in: Bos/Eickelmann/Gerick/u. a. (Hrsg.), ICILS 2013. Computer- und informationsbezogene Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern in der 8. Jahrgangsstufe im internationalen Vergleich, 2014, S. 14 ff.

len Umfeld, in der Peer-Group, in der Schule und später am Arbeitsplatz und in der Gesellschaft erfolgreich teilzuhaben.

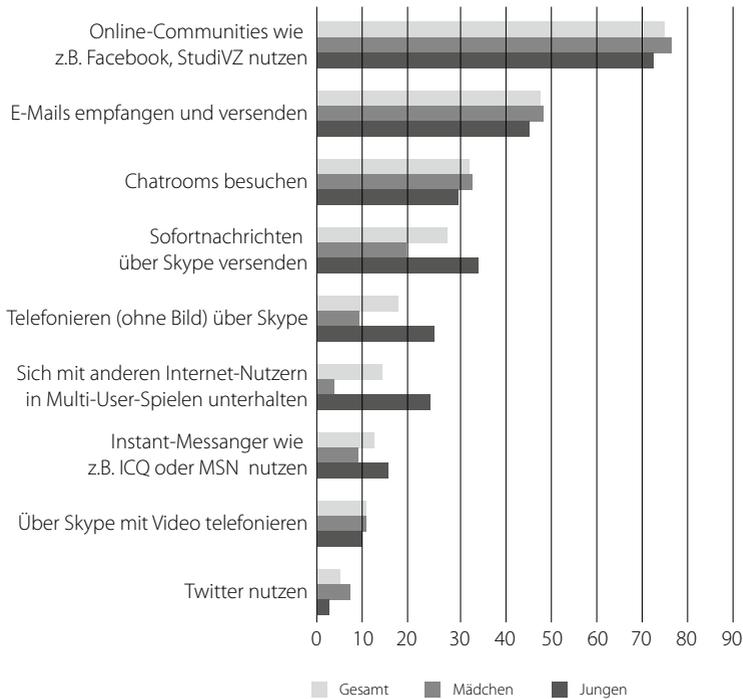


Abb. 6: Aktivitäten Im Internet – Schwerpunkt: Kommunikation 2013 – täglich/mehrmals pro Woche -

Quelle: Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (Hrsg.): JIM 2013. Jugend, Information, (Multi-)Media. Basisstudie zum Medienumgang 12- bis 19-Jähriger in Deutschland (eigene Darstellung), S.32. Im Internet abrufbar unter <http://www.mpfs.de/fileadmin/JIM-pdf13/JIMStudie2012.pdf>, abgerufen am 3. August 2015

Zudem sorgen digitale Medien dafür, das Lernen zu jeder Zeit, an jedem Ort realisierbar ist. Alleine oder mit anderen, in herkömmlichen Unterrichtsettings oder in einem projektbezogenen Rahmen. Sie stehen symbolisch für die Individualisierung des Lernens, einen vielfältigen sozialen Austausch und zugleich für kooperative Arbeitsformen. Darüber hinaus dynamisieren sie den Rollenwandel der Lehrkraft: Weg vom Allein-Wissenden hin zum Lernprozess-Befördernden.

Bei alledem ist es jedoch ein Irrglaube, dass Kinder und Jugendliche durch das bloße Aufwachsen in einer digitalisierten Welt automatisch zu

kompetenten Nutzerinnen und Nutzern werden. Vor allem nicht jene aus unteren und mittleren sozialen Lagen sowie Jugendliche mit Migrationshintergrund. Dementsprechend unterstreicht auch die jüngst erschienene Studie zu „computer- und informationsbezogenen Kompetenzen von Schülerinnen und Schüler im internationalen Vergleich“ (ICLIS), dass „die mit den neuen Technologien einhergehende Wissensexpansion eine verstärkte Fokussierung auf kompetenzorientiertes Lernen“ beansprucht.

Umso besorgniserregender ist es, dass Deutschland in der ICLIS-Studie in weiten Teilen erwartungsgemäß nur im Mittelfeld landet. Das betrifft die Infrastruktur genauso wie die gemessenen Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler.

Darüber hinaus sind jedoch vor allem die untersuchten Sichtweisen von Lehrkräften, ihre selbsteingeschätzten Fähigkeiten, ihre Fortbildung und ihre Kooperation, interessant. So nimmt zwar über die Hälfte der Lehrkräfte die Potenziale digitaler Medien wahr, im Gegenzug hegt ein Großteil nach wie vor Zweifel gegenüber dem Einsatz von Medien im Unterricht: Sie befürchten, dass die Schüler vermehrt Inhalte aus dem Internet kopieren und vom Lernen abgelenkt werden. In den anderen Ländern sind die Vorbehalte weitaus geringer.

Und wie gehen Lehrkräfte selbst mit digitalen Medien um? Was die eigene Vorbereitung für den Unterricht betrifft, meinen fast alle Lehrerinnen und Lehrer, online brauchbare Unterrichtsmittel finden zu können. Doch nur 67 % sind zugleich der Ansicht, den eigenen Unterricht mit digitalen Medien vorbreiten zu können.

Auch hier ist die Kooperation zwischen Pädagogen und Pädagoginnen – auch im internationalen Vergleich – ein wichtiges Entwicklungsfeld. Besonders wenn es um anspruchsvollere Zusammenarbeit geht – etwa gegenseitige Unterrichtsbeobachtungen, gemeinsame Entwicklung von Unterrichtskonzepten zur Nutzung digitaler Medien oder gar Kooperation mit anderen Professionen. Kurzum: Es besteht ein Missverhältnis zwischen den erkannten Potenzialen digitaler Medien und dem, was tatsächlich in den Klassenzimmern passiert.

Um kreative Verknüpfungen und Aneignungen von Unterrichtsinhalten sowie das Lernen an anderen Orten oder in anderen (virtuellen) Welten voranzutreiben, braucht es somit abwechslungsreich gestaltete Lernprozesse, selbstbestimmtes Lernen, eine entwickelte Feedbackkultur und einen rhythmisierten Schulalltag.

Abschließend lässt sich festhalten: Ohne digitale Medien ist eine veränderte Lernkultur heute kaum mehr denkbar. Dabei lässt sich allerdings zugleich hervorragend an die Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen anknüpfen. Gerade Jungen benutzen privat regelmäßig ihren Computer

und besitzen eine hohe computerbezogene Selbstwirksamkeitserfahrung. Die Chance darf nicht vergeben werden, sie auf diesem Weg für das Lernen in der Schule zu begeistern – ihre häuslichen Erfahrungen in computer- und informationsbezogenen Kompetenzen umzuwandeln und so zu Bildungserfolg beizutragen. Und wie ist das bei den Mädchen? Sie besitzen nach der eingangs zitierten ICILS-Studie durchschnittlich sogar höhere Werte bei computer- und informationsbezogenen Kompetenzen. Sie schätzen diese jedoch viel geringer ein und trauen sich zu wenig zu. Sie wären zu ermuntern, ihre Kompetenzen im MINT-Bereich stärker wahrzunehmen.

Wie so etwas aussehen kann, zeigen viele Beispiele aus dem Ganztagsschulprogramm *Ideen für mehr! Ganztätig lernen*. Dort gibt es fundierte Erfahrungen in der Organisation solcher Lernprozesse: mit Fortbildungen, Hospitationen oder in Schulentwicklungsnetzwerken.

Die Autorin *Maren Wichmann* ist Leiterin des Programmbereichs „Kita und Schule gestalten“ bei der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung Berlin.

Inklusion für alle – Erfahrungen und Perspektiven

Ulrike Becker

I. Entwicklungen im Bildungswesen

Mit der Zeichnung der UN-Behindertenrechtskonvention am 26.02.2009 hat sich die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, bis 2015 Schülern mit Behinderung den freien Zugang zur allgemeinbildenden Schule zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang spricht man von „inklusive Bildung“, die zur Vermeidung von Etikettierung und Stigmatisierung nicht nur von der Platzierung in Sonderschulen, sondern auch von der Feststellungsdiagnostik absieht. „Alle sollen allen alles lehren“ der schon von Comenius 1673 in der *didacta magna* formulierte Anspruch findet sich hier wieder, wenn heute von inklusiver Bildung gesprochen wird. Die gerade von der KMK beschlossenen Empfehlungen zur inklusiven Bildung folgen dem Grundgedanken der UN-Konvention und den pädagogischen Überlegungen Comenius insofern, als sie auf die Begriffe sonderpädagogischer Förderbedarf und Förderung verzichten und auf die Begriffe Bildung und Unterstützungsbedarf zurückgreifen.

Vor dem Hintergrund aller für die deutsche Schule relevanten rechtlichen Grundlagen kommen Langer u. a. in ihrem von der Max-Träger Stiftung in Auftrag gegebenem Rechtsgutachten zu dem Ergebnis, dass unter den Bedingungen unseres föderalen Bildungssystems davon ausgegangen werden müsse, dass etwa 70–80 % der Schüler mit Behinderungen inklusiv unterrichtet werden können. Dies bedeutet, das aktuelle Verhältnis von Schülerinnen und Schülern an Förderzentren und im gemeinsamen Unterricht umzukehren.

Wie sieht die Entwicklung in der Bundesrepublik seit der Gültigkeit der UN-Behindertenrechtskonvention aus? Bereits seit 2000 sind die Schülerzahlen in Deutschland gesunken. Wir haben 2010 eine Förderquote von 6 %. Trotz sinkender Gesamtschülerzahlen in der Bundesrepublik Deutschland hat sich die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf von 2006 bis 2010 kaum verändert.

Es kann festgestellt werden, dass die Anzahl der Schüler an allen Sonderschulen in diesem Zeitraum von 408.055 auf 387.000 gesunken und die Anzahl der Schüler in allgemeinbildenden Schulen von 76.262 im Jahre 2006 auf 97.626 gestiegen ist.¹ In der Bundesrepublik Deutschland werden 2012 25 % der Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf in allgemein bildenden Schulen unterrichtet. Berlin und Brandenburg liegen mit 47 % und 40 % weit über dem Bundesdurchschnitt. Dies erscheint zunächst als großer Erfolg. Betrachtet man jedoch die Schülerzahlen beim Förderschwerpunkt emotionale und soziale Entwicklung, so macht man folgende erschreckende Beobachtung: Die Bildungsstatistik zeigt auf, dass die Anzahl der betroffenen Schülerinnen und Schüler von 48.217 im Jahre 2006 auf 59.200 im Jahre 2010 gestiegen ist, und dies trotz stark gesunkener Schülerzahlen.²

II. Inklusion für alle?

Betrachtet man den Zeitraum von 2000 bis 2010 so stellt man fest, dass sich die Anzahl der Kinder mit Förderbedarf im Bereich emotionale und soziale Entwicklung fast verdoppelt hat. Mit den Bemühungen um gemeinsamen Unterricht oder inklusiver Bildung sind zwei Entwicklungen zu beobachten. Es stieg die Zahl der Sonderschüler an Schulen für Erziehungshilfe von 25.702 im Jahre 2000 auf 36.595 im Jahre 2010 und zeitgleich wuchs die Anzahl der Schülerinnen und Schüler im gemeinsamen Unterricht von 9.200 auf 22.605. Im Jahre 2010 haben 0,672 % aller bundesdeutschen Schüler in allgemeinbildenden Schulen sonderpädagogischen Förderbedarf in Erziehungshilfe erhalten. 0,41 % der Gesamtschülerschaft werden in Schulen für Erziehungshilfe unterrichtet. 0,256 % aller Schüler verbleiben mit Förderbedarf in Erziehungshilfe in allgemeinbildenden Schulen.³

Der Anstieg der Schülerinnen und Schüler mit einem festgestellten sonderpädagogischen Förderbedarf im Bereich Erziehungshilfe ist insbesondere deshalb erstaunlich, weil im vergleichbaren Zeitraum aus medizinischer Sicht die Anzahl der Kinder mit psychischen

1 *Becker*, Beeinträchtigungen im Sozialverhalten. Eine Herausforderung für die inklusive Pädagogik, Vierteljahreszeitschrift für Heilpädagogik und ihre Nachbarwissenschaften 82 (3/2013), S. 227 ff.

2 *Becker*, Vierteljahreszeitschrift für Heilpädagogik und ihre Nachbarwissenschaften 82 (3/2013), S. 227 ff., *Stein*, Pädagogik bei Verhaltensstörungen, Zeitschrift für Heilpädagogik 62 (2011), S. 324 ff.

3 *Becker*, Vierteljahreszeitschrift für Heilpädagogik und ihre Nachbarwissenschaften 82 (3/2013), S. 227 ff., *Stein*, Zeitschrift für Heilpädagogik 62 (2011), S. 324 ff.

Beeinträchtigungen seit 1950 nicht gestiegen ist. Laut den Ergebnissen einer Metastudie von Schulte-Markwort⁴ besteht bei 17,6% der Kinder und Jugendlichen in der Bundesrepublik Beratungs- und bei 5% ein Behandlungsbedarf. Allerdings stellt Annuß⁵ fest, dass die Psychiatrisierung auf dem Vormarsch sei, da die Anzahl der stationären Aufenthalte von Kindern und Jugendlichen von 2000–2008 um 43% gestiegen ist.⁶

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass seit der Zeichnung der UN-Behindertenrechtskonvention ein Anstieg der Unterrichtung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf an allgemeinbildenden Schulen zu verzeichnen ist.⁷ Eine Ausnahme stellen Schülerinnen und Schüler mit einem Förderbedarf im Bereich der Erziehungshilfe dar. Im Schwerpunkt Erziehungshilfe setzt sich eine stärkere Tendenz zu separierenden Bildungsangeboten durch. Dies ist an der steigenden Zahl der Schülerinnen und Schülern an Schulen für Erziehungshilfe zu beobachten. Zusätzlich gibt es viele separierende Bildungsangebote, die an allgemeinbildenden Schulen institutionell angebunden sind.

Die Gründe für den Anstieg von Schülern mit Bedarf an Erziehungshilfe an entsprechenden Sonderschulen liegen u. a. an den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen von Schule. Zum einen sinkt die Integrationskraft von Familie und Gesellschaft. Zum anderen werden höhere Erziehungsansprüche an die Schulen gestellt. Innerhalb der Ganztagschule werden Belastungen der Kinder eher von den Pädagogen wahrgenommen, die sich dann auch häufiger um die Beantragung außerschulischer Hilfen und die Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs bemühen. Darüber hinaus wird der Kinderschutz ernst genommen.

4 Schulte-Markwort/Barkmann/Brähler (Hrsg.), Ratingskalen zur Diagnostik klinischer Psychosyndrome des Kindes- und Jugendalters, Klinische Diagnostik und Evaluation, 2010.

5 Annuß, Zahl der psychischen Erkrankungen steigt bei Jugendlichen deutlich stärker als bei Erwachsenen, Ärzte Zeitung (online), 09. August 2010.

6 Annuß, Ärzte Zeitung (online), 09. August 2010.

7 Kultusministerkonferenz 2012, Sonderpädagogische Förderung in Schulen 2001 bis 2010 (Statistische Veröffentlichung der KMK, Dokument Nr. 196), im Internet abrufbar unter <http://www.kmk.org/statistik/schule/statistische-veroeffentlichungen/sonderpaedagogische-foerderung-in-schulen.html>, abgerufen am 30. Juni 2015.

III. Inklusion für alle – auch bei Beeinträchtigungen im Verhalten

Bereits Bernfeld⁸ fordert in seinen Arbeiten die Existenz eines „sozialen Ortes“, an dem sich ein Kind zu Hause fühlt, als einen wichtigen Baustein für die Erziehung von Kindern und Jugendlichen „mit dissozialen Entwicklungsverläufen“.⁹ Die Arbeiten von Bettelheim zum therapeutischen Milieu knüpfen daran an und treffen sich mit den Arbeiten Specks, der immer wieder die Schule als soziale Heimat für schwierige Schüler fordert. Da sich Schülerinnen und Schüler mit dem Förderbedarf Erziehungshilfe in heterogenen und großen Regelschulklassen überfordert fühlen, benötigen sie eine individuelle Unterstützung, die sich auf die Übernahme von Hilfs-Ich Funktionen durch einen Erwachsenen konzentriert. Individuelle Unterstützung führt zu Lernerfolg und zur Verbesserung der Ich-integrativen Leistungen, woraus eine Reduzierung der Symptomatik resultiert.

Reiser¹⁰ u. a. heben in ihren Forschungen zur Integrationspädagogik die Bedeutung der Kooperation zwischen Schule und Jugend hervor, die die Bildung des Jugendlichen als ganze Person in den Vordergrund rückt und wie auch die Elternberatung das Ziel verfolgen soll, Ressourcen in der Familie zu mobilisieren, die die Erziehung und Bildung schwieriger Kinder ermöglichen soll. Last but not least benötigen die Lehrkräfte sowie Erzieherinnen und Erzieher in Schulen Unterstützungsangebote, die ihnen im Rahmen kollegialer Beratung das Fallverstehen ermöglichen und ihnen Hilfen zur Änderung des Unterrichts und zur individuellen Förderung an die Hand geben.

Ergebnisse integrationspädagogischer Forschungen bieten uns einen systemischen Blick auf Gelingensbedingungen des gemeinsamen Unterrichts, die wegweisend für die Gestaltung der inklusiven Schule sind. Allerdings führt nur das Zusammenwirken verschiedener Faktoren zum Erfolg, den Preuss-Lausitz¹¹ für den gemeinsamen Unterricht mit Kindern, die Beeinträchtigungen im Sozialverhalten zeigen, beschreibt.

8 Bernfeld, Der soziale Ort und seine Bedeutung für Neurosen, Verwahrlosung und Pädagogik, in: Werder/Wolff (Hrsg.), Antiautoritäre Erziehung und Psychoanalyse, 1926.

9 Bernfeld (Fn. 8).

10 Reiser/Wening, Changing Roles of Special Education Teachers in Germany, in: Ainscow/Mittler (Hrsg.), Including the Excluded: Proceedings of the 5th Special Education Congress, University of Manchester, 2001; Reiser/Willmann, Integrierte und ambulante Formen der Unterstützung bei Erziehungsschwierigkeiten in der Schule, in: Preuss-Lausitz (Hrsg.), Schwierige Kinder – Schwierige Schule, 2004, S. 152 ff.

11 Preuss-Lausitz (Hrsg.), Schwierige Kinder – Schwierige Schule, 2004.

Dies zeigen exemplarisch die Befunde der Untersuchungen zum Projekt „Übergang“,¹² einem erfolgreichen Ansatz zur inklusiven Bildung bei Beeinträchtigungen im Sozialverhalten, der an den Gelingensbedingungen nach Reiser anknüpft und in Berlin sowie Hamburg in Kooperation mit der Jugendhilfe praktiziert wird. Der Förderansatz „Projekt Übergang“ wurde von mir konzipiert und zur sozialen Integration und Förderung von Schülern mit erheblichen Beeinträchtigungen im Verhalten als ein Gemeinschaftsprojekt der Senatsbildungsverwaltung Berlin, des Instituts für Interkulturelle Erziehung der Freien Universität Berlin, des Schulpsychologischen Dienstes in Berlin-Tempelhof-Schöneberg sowie des Förderzentrums Prignitz-Schule implementiert. Der Förderansatz wurde in zahlreichen Publikationen ausführlich dargestellt.¹³ „Projekt Übergang“ rückt Kooperation, Beratung, Anerkennung und Vernetzung in den Mittelpunkt der Förderung.¹⁴ Fünf Lernzugänge wirken zusammen. Diese sind: Die temporäre Lerngruppe „Übergangsklasse“, Elternberatung, Beratung des Pädagogen-teams, Kooperation zwischen Schule und Jugendhilfe, Integration in den Klassenverband.¹⁵

Durch die fünf Lernzugänge bietet dieser Förderansatz schwierigen Schülern ein spezifisches Setting „am sozialen Ort“ Schule. Auf diese Weise eröffnet sich den Schülern ein Zugang und ermöglicht das Lernen in Beziehungen auch im offenen Unterricht inklusiver Klassen. Die Eltern werden so einbezogen, dass sie konstruktiv mit der Schule kooperieren und ihre Kinder im Hinblick auf die soziale Kompetenz in der Schule stärken lernen. Die Bezugspersonen Lehrer und Erzieher erhalten so viel Unterstützung im System Schule, dass sie die Schüler mit dieser Hilfe unterrichten können und nicht mehr ihre Aussonderung fordern.

Nach Winnicott¹⁶ stellt die Supervision bzw. Beratung der Bezugspersonen im Mehrpersonensetting die entscheidende Intervention bei psychischen Störungen im Kindes- und Jugendalter dar. Hierzu ist ein multiprofessionelles Pädagogen-Team aus Sonderpädagogen, Schulpsychologen, Lehrkräften, Schulsozialarbeitern und Erziehern notwendig.

12 Becker, Lernzugänge, 2008; Becker, Vierteljahresschrift für Heilpädagogik und ihre Nachbarwissenschaften 82 (2013), S. 227 ff; Becker, Inclusive Education – Supporting Children with Behavioural Problems and Their Reference Persons in Lower Primary School, Journal of Special Education and Rehabilitation 15 (2014), S. 1 f., 24 ff.

13 Becker (Fn. 12), Becker, Vierteljahresschrift für Heilpädagogik und ihre Nachbarwissenschaften 82 (2013), S. 227 ff.

14 Becker (Fn. 12).

15 Becker (Fn. 12).

16 Winnicott, Reifungsprozesse und fördernde Umwelt, 1965.

Die Beratung von Eltern ist eine weitere wichtige Unterstützung. Darüber hinaus zeigen die Befunde integrationspädagogischer Forschungen von Reiser und die im Projekt „Übergang“ erhobenen Befunde, dass die Kooperation zwischen Schule und Jugendhilfe erheblich zu einer Mobilisierung außerschulischer Ressourcen innerhalb der Familie beiträgt. Darüber hinaus müssen erfolgreiche inklusive Bildungsangebote für Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf vorgehalten werden, die Schülerinnen und Schülern mit Förderbedarf Halt gebende und Grenzen setzende Beziehungsangebote bieten. Damit diese Zugangsmöglichkeiten für Lehrkräfte und Schüler erfolgreich umgesetzt werden können, müssen sie durch Organisationsstrukturen im Schulalltag fest verankert werden.

IV. Inklusion für alle – Perspektiven

Perspektivisch kann „Inklusion für alle“ und somit auch für Schülerinnen und Schüler mit Beeinträchtigungen im Verhalten gelingen, wenn jede Grundschule für den Umgang mit „schwierigen“ Kindern ein Konzept mit Strukturen entwickelt, das Elternberatung, Beratung der Pädagogenteams, Kooperation mit Jugendhilfe, Halt gebende und Grenzen setzende Beziehungsangebote für Schülerinnen und Schüler sowie Hilfen zur sozialen Integration im Klassenverband vorhält.

Die Autorin *Dr. Ulrike Becker* ist Schulleiterin der Refik Veseli Schule in Berlin und Privatdozentin an der Universität Potsdam.

Literatur

- Annuß, R.: Zahl der psychischen Erkrankungen steigt bei Jugendlichen deutlich stärker als bei Erwachsenen. In: Ärzte Zeitung online, 09.08.2010.
- Becker, U.: Lernzugänge. Wiesbaden: VS Verlag 2008.
- Becker, U.: Beeinträchtigungen im Sozialverhalten. Eine Herausforderung für die inklusive Pädagogik. In: Vierteljahresschrift für Heilpädagogik und ihre Nachbarwissenschaften, 82, 2013, 3, 227–241.
- Becker, U.: Inclusive Education – Supporting Children with Behavioural Problems and Their Reference Persons in Lower Primary School. *Journal of Special Education and Rehabilitation*, 15, 2014, 1–2, 24–42.

- Bernfeld, S.: Der soziale Ort und seine Bedeutung für Neurosen, Verwahrlosung und Pädagogik. In: Werder, L./Wolff, R.: Antiautoritäre Erziehung und Psychoanalyse II. Ullstein TB Verlag 1974 (zuerst 1929).
- Bielefeldt, H.: Essay. Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin, Institut für Menschenrechte 2011.
- Katzenbach, D./Schnell, I.: Strukturelle Voraussetzungen inklusiver Bildung. In: Moser, V. (Hrsg.): Die inklusive Schule. Stuttgart, Kohlhammer Verlag 2012.
- KMK/Kultusministerkonferenz (2012): Sonderpädagogische Förderung in Schulen 2001 bis 2010. Statistische Veröffentlichung der KMK. Dokument Nr. 196. Im Internet unter: <http://www.kmk.org/statistik/schule/statistische-veroeffentlichungen/sonderpaedagogische-foerderung-in-schulen.html>, zuletzt abgerufen am 30. Juni 2015.
- Poscher, Ralf/Rux, Johannes/Langer, Thomas (2008): Von der Integration zur Inklusion. Das Recht auf Bildung aus der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen und seine innerstaatliche Umsetzung. Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Prenzel, A.: Pädagogik der Vielfalt. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 3. Auflage 2006.
- Prenzel, A.: Pädagogische Beziehungen zwischen Anerkennung, Verletzung und Ambivalenz. Opladen. Verlag Barbara Budrich 2013.
- Preuss-Lausitz, U. (Hrsg.): Schwierige Kinder – Schwierige Schule. Weinheim, Beltz Verlag 2004.
- Reiser, H./Werning, R.: Changing Roles of Special Education Teachers in Germany. In: Ainscow, M./Mittler, P. (Hrsg.): Including the Excluded. Proceedings of the 5th Special Education Congress, University of Manchester 2001.
- Reiser, H./Willmann, M.: Integrierte und ambulante Formen der Unterstützung bei Erziehungsschwierigkeiten in der Schule. In: Preuss-Lausitz, U. (Hrsg.): Schwierige Kinder – Schwierige Schule. Weinheim, Beltz Verlag 2004, 152–166.
- Schulte-Markwort, M./Barkmann, C./Brähler, E. (Hrsg.) (2010): Rating-skalen zur Diagnostik klinischer Psychosyndrome des Kindes- und Jugendalters. [Themenheft]. Klinische Diagnostik und Evaluation, 2 (3), 2010.
- Stähling, R.: „Du gehörst zu uns“-inklusive Grundschule. Battmannsweiler, Schneider Verlag, 2. Auflage, 2009.
- Stein, R.: Pädagogik bei Verhaltensstörungen. In: Zeitschrift für Heilpädagogik, 62, 2011, 324–336.
- Winnicott, D.W.: Reifungsprozesse und fördernde Umwelt. München 1974 (zuerst 1965).

Schulen der Zukunft – Über die Zulassung innovativer Schulmodelle*

Timo Hebel

I. Einleitung, begriffliche und gegenständliche Eingrenzung

Der folgende Vortrag wird im gegebenen zeitlichen Rahmen einige ausgewählte, zentral erscheinende Innovationsbausteine im schulischen Bereich aus rechtlicher Sicht beleuchten. Dabei werden sich die Überlegungen auf die brandenburgischen Rechtslage auf Grundlage des Brandenburgischen Schulgesetzes¹ beschränken.

Zunächst noch einige kurze gegenständliche und begriffliche Eingrenzungen zum Vortragsthema: Wenn man das gestellte Thema „Schulen der Zukunft – Über die Zulassung innovativer Schulmodelle“ mustergültig auslegt, dann muss man zunächst insbesondere fragen, was Zulassung, Innovation und Schulmodelle bedeuten.

Eine im Schrifttum zu findende Definition von *Innovation*, der hier gefolgt werden soll, lautet: Innovation ist die Entwicklung und Einführung neuer Produkte, Verfahren und Strukturen.²

Schulmodelle – ebenfalls Begriffsbestandteil des Themas – ist kein technischer Begriff in dem Sinne, dass er z. B. von den Landesschulgesetzen verwendet wird. Weiterhin ist er – soweit für einen Juristen ersichtlich – auch kein feststehender Begriff der Erziehungs- bzw. Bildungswissenschaften. Man könnte „Modell“ als etwas ganzheitlich-umfassendes ansehen, d. h. – salopp formuliert – als einen „großen Wurf“. So eng soll der Begriff hier aber nicht verstanden werden. Es geht im Folgenden

* Der Vortragsstil wurde beibehalten. Die Schriftfassung ist gegenüber der Vortragsfassung inhaltlich nicht erweitert, lediglich Fußnotennachweise wurden ergänzt.

1 *Gesetz über die Schulen im Land Brandenburg* (Brandenburgisches Schulgesetz – Bbg-SchulG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 02. August 2002, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. März 2014 (GVBl. I Nr. 14).

2 *Hoffmann-Riem*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns*, 1994, S. 9 (13) m. w. N.; vgl. auch Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band 1, 2. Aufl. 2012, § 10 Rn. 128.

– nimmt man den Begriff Innovation hinzu – um die Einführung neuer Verfahren und Strukturen in Schulen, ohne dass diese zwingend ganzheitlich-umfassend ausgerichtet sein müssen.

Den Begriff der *Schule* in einem umfassenden Sinne zu definieren, ist an dieser Stelle nicht notwendig. Eine begriffliche Eingrenzung ist aber in einer Hinsicht angezeigt: Es gibt in Deutschland öffentliche Schulen, d.h. Schulen in öffentlicher Trägerschaft, und Privatschulen, d.h. Schulen in privater Trägerschaft. Dies ist durch Art. 7 Grundgesetz und auch durch Art. 30 Brandenburgische Verfassung zumindest als Grundprinzip sogar verfassungsrechtlich vorgegeben. Daraus folgt, dass begrifflich Schule sowohl staatliche als auch private Schule ist. Die folgenden Überlegungen werden auf die staatlichen Schulen beschränkt. Dies zum einen aus Zeitgründen, was eine Problemauswahl erfordert; zum zweiten ist das Thema im Themenblock „Innovative kommunale Organisation“ der Tagung angesiedelt, was eine Fokussierung auf die öffentlichen Schulen zumindest nahelegt.

Eine letzte begriffliche und damit zugleich auch gegenständliche Eingrenzung ist noch erforderlich: Es geht um die *Zulassung* innovativer Schulmodelle. Zulassung wird im vorliegenden Zusammenhang als grundsätzlich offen zu verstehender Sammelbegriff verstanden. Es geht darum aufzuzeigen, welche Ermöglichungsvoraussetzungen und -hindernisse das Schulrecht beinhaltet, um Innovationen im Schulbereich zu verwirklichen.

II. Gründe für Innovationen im Schulbereich

Vor den rechtlich geprägten Überlegungen (sogleich unter III.), soll vorab kurz in thesehafter Form eine Typologie von Gründen für Innovationen im Schulbereich benannt werden.

1. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Zunächst können gesellschaftliche Rahmenbedingungen einen Innovationsdruck für das Schulwesen auslösen. Als konkretes Beispiel für solche Rahmenbedingungen lässt sich zum einen der demographische Wandel anführen: Wenn es insbesondere im ländlichen Bereich zu einem starken Schülerrückgang kommt, wirft dies die Frage auf, wie das Schulwesen darauf organisatorisch – insbesondere im Hinblick auf die Anzahl von Schulstandorten – reagiert. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

Ein zweites Beispiel ist die Ganztagschule,³ zu der bereits Frau Wichmann⁴ vorgetragen hat. Denn zumindest ein Beweggrund neben anderen für ein Ganztagsschulangebot kann darin bestehen, als Schule auf Veränderungen in der beruflichen Arbeitswelt zu reagieren; wenn immer häufiger beide Elternteile ganztägig berufstätig sind, steigt der außerfamiliäre Betreuungsbedarf für die Kinder. Für die Zeit des Nachmittags kann diesen Bedarf für Kinder im Schulalter die Ganztagschule abdecken.

2. Höherrangige rechtliche Vorgaben

Zweitens kann ein Innovationsdruck durch höherrangige rechtliche Vorgaben bedingt sein. Als Beispiel lässt sich die Inklusionsdiskussion anführen, die ihren Ursprung in der UN-Behindertenrechtskonvention⁵ hat. Auch darauf wird nochmals zurückzukommen sein.

3. Politische Beweggründe

Schließlich kann es drittens politische Beweggründe für Schulinnovationen geben. Allgemein gesprochen sind politische Beweggründe im Schulbereich insbesondere solche, die der Verwirklichung neuer pädagogischer Konzepte dienen, die (maßgeblich) in der Bildungswissenschaft kreierte worden sind. Als Beispiel dafür lässt sich das Konzept eines jahrgangsübergreifenden Schulunterrichts anführen.

Zudem kann das Leistungsvergleichsdenken, insbesondere auch in seiner internationalen Dimension, als ein politischer Beweggrund für Innovation angesehen werden. Als konkretes Beispiel hierfür mag die Ertestung der schulischen Leistungsfähigkeit im internationalen Vergleich („PISA-Test“) dienen; sie ist Ausdruck eines bildungspolitisch erwünschten Leistungsvergleichs.⁶

3 Sie kann nach Maßgabe von § 18 BbgSchulG eingeführt werden.

4 Vortrag von *Maren Wichmann* (Deutsche Kinder- und Jugendstiftung Berlin) mit dem Titel „Zukunftsmodell Ganztagschule“ im Rahmen dieser Fachtagung; den derzeitigen Entwicklungsstand von Ganztagschulen in Deutschland beleuchtet *Klemm*, *Ganztagschulen in Deutschland – eine bildungsstatistische Analyse*, 2013.

5 Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (BRK), BGBl. II 2008, S. 1419, in Deutschland in Kraft getreten am 24. Februar 2009.

6 Neben dem PISA-Test, der Leistungsvergleiche an weiterführenden Schulen in verschiedenen Fächern zum Gegenstand hat, gibt es auch noch den sog. IGLU-Test. In diesem wird die Lesefähigkeit von Grundschulkindern überprüft.

III. Schulgesetzliche Regelungen in Brandenburg und deren Ermöglichung von Innovation

1. Schulerrichtung und -fortführung und demographischer Wandel

Schulen sind organisationsrechtlich grundsätzlich⁷ nicht rechtsfähige öffentliche Anstalten des Schulträgers (§ 6 I 1 BbgSchulG⁸). Schulträger von Grundschulen sind in Brandenburg die Gemeinden oder Gemeindeverbände mit Ausnahme der Landkreise. Träger von weiterführenden allgemeinbildenden Schulen sind die Landkreise und kreisfreien Städte (§ 100). Dass Schulen öffentliche Anstalten sind, ist die „klassische“ Form der Schule.⁹ Die Schule selbst ist damit also nicht rechtsfähig.

Ausfluss dieser Rechtsstellung ist u. a., dass etwa die Errichtung, Fortführung, Änderung und Auflösung von Schulen in der Verantwortung des Schulträgers liegt; dies regeln §§ 103, 104 ausdrücklich. Die Schulträger sind berechtigt und verpflichtet, Schulen zu errichten, wenn ein Bedürfnis dafür besteht und ein geordneter Schulbetrieb gewährleistet ist (§ 104 I). Der Begriff des geordneten Schulbetriebs ist ebenfalls gesetzlich geregelt: Schulen müssen die für einen geordneten Schulbetrieb erforderliche Zahl von Parallelklassen (Mindestzügigkeit) haben. Nach brandenburgischem Recht müssen Schulen mindestens zweizügig organisiert sein (§ 103 I). Das für Schule zuständige Ministerium legt die Richtwerte für die Klassenfrequenz neu einzurichtender Klassen, die Bandbreiten für die Klassenfrequenz bestehender Klassen sowie die Bedingungen für eine Unterschreitung der Richtwerte und Bandbreite fest (§ 104 IV). Im Falle der Fortführung gelten diese Kriterien des geordneten Schulbetriebs dann nur modifiziert, wenn im Einzelfall eine andere Schule nicht zumutbar erreichbar ist (§ 105 I 2). Dann darf insbesondere die beschriebene Mindestzügigkeit unterschritten werden (vgl. § 105 I 2 Nr. 1).

An dieser Stelle erweist sich das geltende Schulrecht Brandenburgs als flexibel, um veränderten demographischen Gegebenheiten¹⁰ gerecht

7 Ausnahmen ermöglicht § 6 II 1 BbgSchulG, wonach der Schulträger eine Schule versuchsweise auch in einer anderen öffentlich-rechtlichen Form organisieren kann.

8 Alle im Folgenden genannten Paragraphen sind, soweit nicht anders angegeben, solche des Brandenburgischen Schulgesetzes.

9 Avenarius, Schulrecht, 8. Aufl. 2010, S. 140.

10 Dazu *Ministerium für Bildung, Jugend und Sport* (Hrsg.), Empfehlungen für künftige Modelle der Grundschulversorgung im ländlichen Raum im Land Brandenburg – Bericht der Demografie-Kommission, 2013.

zu werden. Wie angedeutet, kann der demographische Wandel ein von außen an das Schulwesen und Schulrecht herangetragenem Umstand sein, den es zu bewältigen gilt. Dies bedeutet im vorliegenden Kontext Folgendes: Wenn es besonders in ländlichen Regionen immer weniger Schüler gibt und sich die Frage nach der Aufrechterhaltung von Schulstandorten stellt, so ermöglicht es das brandenburgische Schulgesetz, darauf zu reagieren. Schulstandorte können aufrechterhalten werden, indem grundsätzlich geltende Mindestzahlen für Schüler und Klassen unterschritten werden können. Dies sind somit sinnvolle, zu begrüßende und im vorliegenden Themenkontext *innovative* Normen des brandenburgischen Schulgesetzes.

2. Inklusion als Gesetzgebungsauftrag

Wie bereits angedeutet, stellt die sog. Inklusion einen höherrechtlichen – nämlich völkerrechtlichen – Belang dar, der Vorgaben für die Art und Weise der Schulgestaltung macht.¹¹ Das erste Element hin zu einem inklusiven Schulsystem war das Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) im Jahr 2009. Diese gilt es in den Unterzeichnerstaaten umzusetzen. Für das Schulwesen bedeutsam ist insbesondere Art. 24 BRK, welcher ein Recht auf Bildung für behinderte Menschen normiert und außerdem regelt, wie das Schulsystem ausgestaltet werden muss, damit dieses Recht verwirklicht werden kann. Das brandenburgische Schulgesetz regelt in § 29 I, dass Schüler mit Lern-, Leistungs- und Entwicklungsbeeinträchtigungen verschiedener Ursachen, die in der Schule individueller, sonderpädagogischer Hilfe bedürfen, ein Recht auf sonderpädagogische Förderung haben. Sonderpädagogische Förderung sollen Grundschulen, weiterführende allgemeinbildende Schulen und Oberstufenzentren durch gemeinsamen Unterricht mit Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf erfüllen, wenn eine angemessene personelle, räumlich und sächliche Ausstattung vorhanden ist oder nach Maßgabe gegebener Finanzierungsmöglichkeiten geschaffen werden kann (§ 29 II).

11 Zum Recht auf Inklusion allgemein siehe *Poscher/Rux/Langer*, Von der Integration zur Inklusion, 2009; *Schulte*, Die UN-Behindertenrechtskonvention (Teil II), ZESAR 2012, S. 112 ff.; *Eichholz*, Kinder mit Behinderung und das Recht auf Inklusion, FPR 2012, S. 228 ff. Eine erste Bilanz zur Etablierung inklusiver Bildung in Brandenburg zieht *Ministerium für Bildung, Jugend und Sport* (Hrsg.), Schule für alle – Entwicklung und Umsetzung der inklusiven Bildung im Land Brandenburg, 2013.

Auf den ersten Blick könnte man annehmen, dass § 29 II eine Umsetzung von Art. 24 BRK darstellt und somit durch diesen Paragraphen bereits die rechtlichen Rahmenbedingungen für ein inklusives Schulsystem gegeben sind. Diese Annahme ist jedoch unzutreffend. Zum einen existiert § 29 II in dieser Form schon seit 2005. Der gemeinsame Unterricht als solcher ist sogar schon seit Mitte der 1990er Jahre im brandenburgischen Schulgesetz verankert. Die BRK trat allerdings erst im Jahr 2009 in Kraft und kann mithin gar nicht Auslöser für die Einführung des § 29 II gewesen sein. Weiterhin ermöglicht § 29 II bei genauerer Betrachtung keine Inklusion, sondern zielt allenfalls darauf ab, integrativen Unterricht zu ermöglichen. Dieser steht zudem nach dem brandenburgischen Schulgesetz unter zahlreichen Vorbehalten. Inklusion wird auf Grundlage der BRK verstanden als ein umfassendes Konzept des menschlichen Zusammenlebens. Inklusion in diesem Sinne bedeutet für den Bereich der Schule einen gleichberechtigten Zugang zu Bildung für alle und das Erkennen sowie Überwinden von Barrieren. Grundlage inklusiver Bildung sind das gemeinsame Lernen und die gemeinsame Erziehung von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen.¹² Dass § 29 II dem nicht gerecht wird, hat der brandenburgische Schulgesetzgeber erkannt. Um Inklusion zu verwirklichen, sind Umgestaltungen in verschiedenen Bereichen des Schulgesetzes notwendig: Gestaltung des Unterrichts, Leistungsbewertung und Anerkennung von Abschlüssen sowie eine Neukonzeption der Ausbildung der Lehrkräfte.

Brandenburg befindet sich derzeit in einer Vorbereitungsphase zur Änderung des Schulgesetzes, die für die nächste Legislaturperiode geplant ist.¹³ Erst dann wird in Brandenburg den Vorgaben der UN-Konvention vollumfänglich Rechnung getragen.

3. Schulversuche als schulisches Experimentier- und Versuchsfeld

Die Schulgesetze der meisten Bundesländer enthalten Regelungen zu sog. Schulversuchen. So auch das brandenburgische Schulgesetz in § 8. Dort heißt es u. a., dass Schulversuche dazu dienen, das Schulwesen pädagogisch und organisatorisch weiterzuentwickeln (§ 8 I 1). Dazu können insbesondere Abweichungen von Aufbau und Gliederung des

12 Beschluss der KMK vom 20. Oktober 2011, Beschluss-Nr. 305.

13 *Ministerium für Bildung, Jugend und Sport* (Fn. 11), S. 21 f.

Schulwesens sowie Veränderungen oder Ergänzungen der Aufnahmeverfahren, der Unterrichtsinhalte, der Unterrichtsorganisation, der Unterrichtsmethoden, der Form der Leistungsbeurteilung einschließlich des Erwerbs von Abschlüssen (...) erprobt werden (§ 8 I 2). Die Durchführung von Schulversuchen ist antragsgebunden: Antragsberechtigt sind Schulen und, soweit äußere Schulangelegenheiten betroffen sind, Schulträger (§ 8 I 3). Der Antrag einer Schule kann, soweit äußere Schulangelegenheiten betroffen sind, nur im Einvernehmen mit dem Schulträger gestellt werden (§ 8 I 4). Schulversuche bedürfen der Genehmigung durch das für Schulen zuständige Ministerium im Benehmen mit dem Schulträger (§ 8 I 5).

Die Regelungen zu den Schulversuchen lassen sich als Experimentier- und Versuchsklauseln¹⁴ im Schulwesen begreifen. Schulversuche dienen dazu, das Schulwesen weiterzuentwickeln.¹⁵ Wie weitreichend die Experimentiermöglichkeiten reichen, dürfte noch nicht abschließend geklärt sein. In Nordrhein-Westfalen gab es im Jahr 2010 z. B. den Versuch, die Gemeinschaftsschule als eigenständigen, neuen Schultypus im Wege des Schulversuchs landesweit einzuführen. Dies wurde von vielen als rechtswidrig angesehen, u. a. deshalb, da Schulversuche nur zeitlich und umfangmäßig begrenzte Vorhaben ermöglichen.¹⁶ Dass es sich bei Schulversuchen in Brandenburg um zeitlich und umfangmäßig begrenzte Vorhaben handeln muss, besagt § 8 nicht ausdrücklich. Da Schulversuche aber auch in Brandenburg Abweichungen vom „Normalfall“ ermöglichen sollen, dürfen Schulversuche gegenständlich und zeitlich aber nicht so weitreichend sein, dass sie grundlegend für das „normale“ Schulsystem werden. Richtiger Ansicht nach müssen daher Schulversuche gegenständlich und zeitlich begrenzt sein.

Die brandenburgische Schulversuchsklausel benennt u. a. Veränderungen der Form der Leistungsbeurteilung als möglichen Schulversuchsgegenstand. Es kann daher – um ein konkretes Beispiel anzuführen – im Wege eines Schulversuchs von der regulären Leistungsbewertung abgewichen werden. Die regulären Grundsätze der Leistungsbewertung sehen die bekannten Notenstufen von 1 bis 6 vor

14 *Pieroth/Barczak*, NWVBI 2011, S. 121 (124).

15 *Winands*, DÖV 2011, S. 45 (46).

16 Vgl. *Pieroth/Barczak*, NWVBI 2011, S. 121 (124); *Winands*, DÖV 2011, S. 45 (46). Das OVG NRW, NWVBI 2011, S. 436 (436–438), ist der Auffassung, dass die Errichtung einer Gemeinschaftsschule als Schulversuch oder Versuchsschule einen Erprobungsbedarf im Sinne einer durch Erprobung zu beseitigenden Ungewissheit hinsichtlich der Bedingungen für die Realisierung der benannten Erprobungsziele erfordert.

(§ 57 III) und legen fest, bei welchen Jahrgangsstufen diese im Normalfall zur Anwendung kommen (vgl. § 57 I).

Aus den geschilderten Regelungen zum Schulversuch in § 8 ergibt sich, dass die Durchführung eines Schulversuchs antrags- und genehmigungsbedürftig ist; zuständig für die Genehmigungserteilung ist das Schulministerium. Offen lässt das Gesetz dem Wortlaut nach den Genehmigungsmaßstab, denn es heißt schlicht „Schulversuche bedürfen der Genehmigung“. Da Schulen – wie dargestellt – selbst nicht rechtsfähig sind, greift eine Genehmigungsversagung auch in keine Rechtsposition der Schule ein. Es steht daher dem Ministerium frei, den Schulversuch zu genehmigen oder nicht; es kann dabei zum Entscheidungsmaßstab z. B. die „schulpädagogische Sinnhaftigkeit“, die mit dem Schulversuch aus Sicht des Ministeriums einhergeht, machen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass mit der Regelung zu den Schulversuchen eine querschnittsartige Öffnungsklausel geschaffen wurde, die Schulinnovationen im Hinblick auf neue pädagogische oder organisatorische Konzepte ermöglicht.

IV. Schulaufsicht und Innovation

Zuletzt soll noch ein kurzer Blick auf die Ausgestaltung der Schulaufsicht geworfen werden.

Die Schulaufsicht wird im Regelfall von den Schulämtern als untere Schulbehörden wahrgenommen (vgl. § 131 II), ausnahmsweise auch vom Schulministerium als oberste Schulbehörde (vgl. § 131 I). Die Schulaufsicht umfasst die Fachaufsicht über Unterricht und Erziehung an den Schulen, die Dienstaufsicht über die Lehrkräfte (...) und die Rechtsaufsicht bei der Verwaltung und Unterhaltung der Schulen (§ 130 I 1). Insoweit ist das Aufsichtswesen „klassisch“ ausgestaltet. Hinsichtlich der Grundsätze der Schulaufsicht gibt es aber einige bemerkenswerte Besonderheiten: Zunächst noch ebenfalls „klassisch“ aufsichtsrechtlich ist, dass die Schulaufsicht umschrieben ist als die Gesamtheit der staatlichen Aufgaben zur inhaltlichen, organisatorischen und planerischen Gestaltung der Schulen (§ 129 I 1). Außerdem umfasst die Aufsicht aber auch die Beratung sowie Unterstützung der Schulen (Schulberatung) und Untersuchungen der Schulen als Gesamtsysteme (Schulvisitation, § 129 I 2). Die Schulaufsicht sichert die landeseinheitlichen Grundlagen für die pädagogische und organisatorische Arbeit der Schulen und trägt Sorge für deren Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung (§ 129 II 1). Die Schulvisitation unterstützt die Qualitätsentwicklung

der Schulen durch regelmäßige systematische Schulbesuche, die von fachlich geeigneten Personen durchgeführt werden (§ 129 III 1).

Die Schulaufsicht beinhaltet somit auch „weiche“ Aufsichtselemente. Man kann sogar von kooperativen Elementen der Aufsicht sprechen: Die Schulaufsicht ist so ausgestaltet, dass sich Schule bzw. Schulträger und Schulaufsichtsbehörde nicht einander gegenüberstehen und ein reines Überwachungsverhältnis gegeben ist. Beratung und Information – letztere auch und gerade durch das Mittel der Schulvisitation – lassen sich vielmehr als Mittel eines gemeinsamen Wirkens begreifen. Dadurch, dass auch Unterstützung zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung gegeben werden soll, kann der Schulaufsicht auch ein Element der Innovationsverwirklichung innewohnen. Denn erst dann, wenn u. sa. auch unter Zuhilfenahme der Schulaufsichtsmittel Klarheit über den derzeitigen schulischen Qualitätsstandard herrscht, lässt sich absehen, hinsichtlich welcher Faktoren Innovationsbedarf besteht, um Qualitätssicherung oder -verbesserung anzustreben und zu erreichen.

Auf eine kurze Formel gebracht: Die Schulaufsicht kann sich als ein verfahrensrechtlicher Baustein zum Erkennen von schulischem Innovationsbedarf erweisen.

V. Fazit

Das brandenburgische Schulgesetz ist an verschiedenen Stellen „offen“ für Schulinnovationen. Beispiele hierfür sind die Reaktionsmöglichkeiten auf den demographischen Wandel und die Ermöglichung von Schulversuchen als Instrumentarium, mittels dessen sich Schulinnovationen erproben lassen. Bei der Inklusion ist angesichts der UN-rechtlichen Vorgaben noch gesetzgeberischer Handlungsbedarf gegeben, der aber erkannt worden ist.

Der Autor *Prof. Dr. Timo Hebler* ist Inhaber einer Professur für Öffentliches Recht, Sozialrecht und Verwaltungswissenschaft an der Universität Trier und Direktor des Instituts für Umwelt- und Technikrecht (IUTR) der Universität Trier.

Modelle zur Sicherung von Schulstandorten aus Brandenburger Sicht

Karl-Ludwig Böttcher

Bildung ist eine der entscheidenden Zukunftsfragen, da sind sich die Landesregierung und die Gemeinden einig. Es geht um den Erhalt der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit und vorsorgende Sozialpolitik.

Mit der Umsetzung des Rechtsanspruches U 3 in der Kindertagesbetreuung geht es auch um frühkindliche Bildung. Obwohl das Land Brandenburg im bundesweiten Vergleich einen relativ hohen Versorgungsgrad schon vor Geltung des Rechtsanspruches hatte, ist es den Kommunen mit Unterstützung des Bundes gelungen, in den letzten Jahren 7.000 zusätzliche Betreuungsplätze einzurichten. Bemerkenswert ist an dieser Stelle zu nennen, dass es eine finanzielle Unterstützung dieses kommunalen Kraftaktes seitens des Landes Brandenburg nicht gegeben hat.

Der Kommunalpolitik vor Ort geht es um die frühzeitige Zusammenarbeit zwischen Kindertagesbetreuung und Schule.

Ganz oben auf der Handlungsliste steht der *Ausbau der Ganztags-schulangebote*. Es geht um die Chancen – und altersgerechte Bildung und Betreuung. Bundesweit wünschen sich 70 % der Eltern Ganztags-schulangebote, u. a. zur Sicherung der Erwerbstätigkeit beider Elternteile. Dies gilt es zu berücksichtigen. Ein Rechtsanspruch wird jedoch seitens der kommunalen Spitzenverbände abgelehnt. Rechtsansprüche erhöhen Erwartungshaltungen, ohne dass diese vollständig erfüllbar sind.

Schulen können über Ganztagsprogramme ein eigenes Profil und Angebot entwickeln. Hier ist jedoch auch die Elternschaft gefordert, sich intensiv einzubringen.

I. Besondere Probleme ländlicher Räume im Flächenland Brandenburg

Brandenburg ist mit 30.000 km², aber weniger als 2,5 Millionen Einwohnern, das fünfgrößte Flächenland der Bundesrepublik Deutschland. Zöge man den Verdichtungsraum um die Metropole Berlin ab, würde dies noch deutlicher hinsichtlich der dünnen Besiedlung, vergleichbar mit Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern werden.

Fast ständig und überall sind in der Bundesrepublik Deutschland Schulreformen anzutreffen. Dieses trifft auch für Brandenburg zu, wo es in den letzten über 20 Jahren noch mehr Schulreformen oder Gesetzesänderungen am Schulgesetz gegeben hat. Dies erfolgte oft auch ohne wissenschaftliche Erkenntnisse und Analysen, bei Medizinern würde man dies als Therapie vor Diagnose bezeichnen.

Interessant ist, dass bei den sogenannten Bildungsrankings regelmäßig die Bundesländer am besten abschneiden, wo kaum Schulstrukturereformen erfolgt sind. Solche fortlaufenden Reformen erzeugen Unruhe bei Lehrern, Schülern und Eltern.

Hingegen sind flexible Schulstrukturen, insbesondere für ländliche Räume zum Erhalt der erforderlichen Schulstandorte dringend geboten. Schule ist der Ort der Bildung, aber weit darüber hinaus ein ganz wesentlicher Standortfaktor für die Städte und Gemeinden. Die geringe Einwohnerdichte hat natürlich auch dazu geführt, dass ein Wahlspruch einer früheren Bildungsministerin „Kurze Beine, kurze Wege“ heute kaum noch die Realität wiedergibt. Fahrzeiten zwischen Wohnort und Schulstandort überschreiten heute oft schon je eine Stunde. Wenn wir auch an Realitäten nicht vorbeikommen, so muss man doch eindeutig feststellen, dass noch weitere Schulwege bzw. -fahrzeiten kaum zumutbar sein dürften. Nach den erheblichen Schulschließungen in den 1990er Jahren sowie weiterer Schließungen der sogenannten öffentlichen Schulen auch in den weiteren Jahren bedarf es dauerhaft wirksamer Anpassungsstrategien.

II. Mitwirkung des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg in der Demografie-Kommission

Die Gründung der sogenannten Demografie-Kommission unter Leitung von Frau Ministerin a. D. Ute Erdsiek-Rave erfolgte auf den Beschluss der Landesregierung vom 10. Juli 2012 zur „Erarbeitung von Empfehlungen für künftige Modelle der Grundschulversorgung im ländlichen Raum in Brandenburg angesichts der langfristigen demografischen Entwicklung einschließlich eines Ausblicks auf die Entwicklung in der Sekundarstufe I“.

Glücklicherweise hat diese Bandwurm-Bezeichnung der Arbeit nicht sehr geschadet.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg wurde in der Kommission durch Frau Referatsleiterin Bianka Petereit aus der Verbandsgeschäftsstelle und Herrn Bürgermeister Sven Klemckow, Stadt Lychen, vertreten. Der Abschlussbericht der Kommission vom 18. November 2013 erhielt die wesentliche Zustimmung auch des Städte- und Gemeindebundes als Schritt in die richtige Richtung.

Trotzdem haben die Vertreter des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg zu dem Abschlussbericht ein Sondervotum abgegeben, wie Sie es den Tagungsunterlagen entnehmen können. Wesentlicher Hintergrund des Sondervotums war die Empfehlung im Bericht, welche prognostiziert, dass noch weitere 10 bis 20 Grundschulschließungen in Räumen erforderlich seien, die schon jetzt erhebliche strukturelle Defizite zu verzeichnen haben.

Nach Auffassung des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg verträgt Brandenburg, vor dem Hintergrund der bereits starken Ausdünnung der Schullandschaft, keine weiteren Schulschließungen im ländlichen Raum. Die strukturellen Defizite würden sich weiter verfestigen und eine weitere Abwärtsspirale in Gang setzen. Wie schon erwähnt, ist Schule heute weit mehr, als ein sogenannter *weicher* Standortfaktor, das örtliche Gemeinwesen wird ganz wesentlich beeinflusst.

Der Abschlussbericht benennt den jährlichen finanziellen Mehrbedarf für zusätzliche Lehrer zwischen 6,5 und 9 Millionen Euro. Hierzu muss man allerdings konstatieren, dass Brandenburg mit seiner Bildungsfinanzierung in Höhe von 23,2% des Haushalts Schlusslicht unter den Bundesländern ist. Die Flächenländer West weisen hier einen Durchschnitt von 36,2% aus, selbst der Durchschnitt der Flächenländer Ost liegt mit 32,2% immer noch 9% höher als Brandenburg.

Brandenburg braucht einen Schulfrieden, der Stabilität und Standortsicherheit für alle bestehenden Grundschulen im ländlichen Raum gewährt.

Die demografischen Herausforderungen erfordern ein Höchstmaß an Flexibilität und Gestaltungsspielräumen auf kommunaler Ebene. Die Rolle der Schulträger wurde in der Vergangenheit eher auf die des Geldgebers und Erfüllungsgehilfen begrenzt. Allerdings hat der Städte- und Gemeindebund nach jahrelangem Bemühen erreicht, dass der Schulträger mindestens in der Schulkonferenz einen Sitz und eine Stimme hat.

Zu den Empfehlungen des Abschlussberichtes haben sich die Vertreter des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg in ihrem Sonder-votum positioniert.

- Hinsichtlich der Mindestgrößen und -klassenfrequenzen geht der Bericht von einer starren Auslegung aus, eine Abwägung im Einzelfall ist jedoch erforderlich.
- Der Erhalt des gegenwärtigen Grundschulnetzes wird im Bericht ausgeschlossen, der Städte- und Gemeindebund spricht sich gegen weitere Schulschließungen aus.
- Das bewährte Brandenburger Modell der Kleinen Grundschule zur Sicherung wohnortnaher Beschulung ist weiterhin zu empfehlen. Beeinträchtigungen der pädagogischen Qualität, die einen Ausschluss des Modells rechtfertigen, sind nicht ersichtlich. Der Bericht stellt fest, dass die Lernstände in den Fächern Deutsch und Mathematik von Schülern an anderen Grundschulen nicht abweichen. Bedauerlicherweise empfiehlt der Bericht nicht, das Modell der Kleinen Grundschule auszudehnen.

Hingegen empfiehlt der Bericht das sogenannte Filialschulmodell, welches verschiedene Standorte bedient (Lehrer pendeln, nicht Schüler). Dieses Modell hat sich mit Begleitung durch den Städte- und Gemeindebund Brandenburg bereits seit 2006 im Amt Ziesar bewährt, in der Bewährungsphase befindet sich ein weiteres Modell in Karstädt und der Gemeinde Groß Warnow.

Weitergehende Vorstellungen als im Abschlussbericht enthalten, gibt es seitens des Städte- und Gemeindebundes auch für *alle* Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit im Bildungsbereich. Diese sollten nicht allein auf das Modell des Schulverbundes reduziert werden, sondern sollte alle bisher bewährten Modelle berücksichtigen, allerdings damit auch eine verbesserte Finanzausstattung.

- Der Bericht regt die Erarbeitung eines Konzeptes zur Lehrkräftegewinnung an, das kann unterstützt werden, allerdings erfordert dies auch allumfassende und aktive Maßnahmen. Ob die nunmehr gerade erfolgte Neuorganisation der Staatlichen Schulämter mit einer Zentrale und vier Außenstellen dazu beiträgt, Personalentscheidungen zügig zu treffen, muss noch bewiesen werden.
- Der Städte- und Gemeindebund empfiehlt, den interkommunalen Finanzausgleich für Schulträgeraufgaben zu verbessern. Um eine aufgabenadäquate Finanzlastenverteilung zu gewährleisten, sollten künftig auch Investitionskosten im Rahmen des Schulkostenbeitrages (§ 116 BbgSchulG) umlagefähig sein, so wie dies z. B. das schleswig-holsteinische Schulgesetz in § 111 vorsieht.

III. Weitere bildungspolitische Schwerpunkte aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes

Mit Blick auf den Vortrag von Frau Glittenberg hat das sogenannte E-Learning in Brandenburg noch nicht den notwendigen Stellenwert erreicht. Hinzu kommt, dass Projekte des E-Learnings aus Mitteln der Europäischen Union (ELER) finanziert werden können, die Zuständigkeit hierfür liegt jedoch nicht beim Bildungsministerium und lange Beantragungswege erschweren deren Nutzung. In der Gesamtheit wäre es erforderlich, E-Learning in ein Medienkonzept des Landes einzubetten. Hierin sollten jedoch auch Konzepte der kommunalen Ebene einfließen, diese weiterentwickelt und vom Land anerkannt und einbezogen werden. Insgesamt besteht im Bereich der modernen Medienutzung noch erheblicher Nachholbedarf – allerdings ist dies auch mit einem hohen Aufwand der kommunalen Schulträger verbunden. So gibt es Beispiele, dass sogenannte White-Boards in Klassenräumen vorhanden sind, eine Nutzung in Einzelfällen allerdings wegen fehlender Qualifikation der Lehrer nicht zum Tragen kommt.

Unter Bezugnahme auf den Vortrag von Frau Dr. Becker seien einige Anmerkungen zur Inklusion in unserer Bildungslandschaft gestattet: Dieses ist insgesamt ein weites Feld und wird von den kommunalen Spitzenverbänden begleitet. Allerdings muss festgestellt werden, dass es politischer und finanzieller Weichenstellungen seitens des Landes entbehrt, nur die ständige Ansprache an andere, so auch die Kommunen, hilft nicht weiter und weckt Erwartungshaltungen, die nicht erfüllt werden können.

Herr Prof. Dr. Hebler hat zutreffend festgehalten, dass inklusive Bildung nicht zum Nulltarif zu haben ist. Es handelt sich eben um keine automatische Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention durch die Kommunen, es bedarf der konzeptionellen und rechtlichen Ausgestaltung im brandenburgischen Schulgesetz sowie der Ausfinanzierung der selbst gesetzten Standards durch das Land.

Aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg sind die Ausführungen von Frau Dr. Becker, dass nicht alle Kinder für eine Regelbeschulung geeignet seien, nur ausdrücklich zu unterstützen. Bevor man ein funktionierendes System der Förderschulen gänzlich zerschlägt, sollte auch hier die Diagnose vor Therapie gesetzt werden.

Einen weiteren Gesichtspunkt für die kommunalen Schulträger stellt der öffentliche Bildungsauftrag dar. In Brandenburg ist eine vielfältige Schullandschaft in freier Trägerschaft entstanden. Konkurrenz mag zwar förderlich sein, ein Wettbewerb unter ungleichen Voraussetzungen und Bedingungen ist aber nicht hinnehmbar. Dies betrifft insbesondere die höheren Anforderungen an Schulen in öffentlicher Trägerschaft hinsichtlich der Klassenfrequenz und -zügigkeit.

In der Gesamtheit ist zu resümieren, dass die Regionen innerhalb Brandenburgs nicht weiter auseinanderdriften dürfen. Auch stellt sich die Frage einer aufgabengerechten Finanzausstattung für eine bessere Bildung.

Mit der Föderalismusreform II ging die vollständige Zuständigkeit für Bildung und Schule auf die 16 Bundesländer über – ob dies „Bildungsweisheit“ darstellt, darf, zumindest aus meiner Sicht, bezweifelt werden, haben wir doch eine zersplitterte Bildungslandschaft in der Bundesrepublik Deutschland zu konstatieren.

Der Autor *Karl-Ludwig Böttcher* ist Geschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg.

E-Learning: Erfahrungen und Perspektiven

Barbara Glittenberg

Ich freue mich sehr, die SDLN – School of Distance Learning Niedersachsen in diesem Rahmen vorstellen zu dürfen und bedanke mich herzlich für die Einladung zur Teilnahme an dieser Tagung.

Im Verlauf meiner Ausführungen werde ich auf folgende Aspekte und Inhalte unseres Konzeptes¹ für die virtuelle Schule eingehen:

- Vorstellung der am Projekt beteiligten Schulen,
- die Gründe für die Kooperation des Niedersächsischen Internatsgymnasiums in Esens (NIGE) mit den Inselschulen,
- Vorstellung der SDLN und des NIGE mithilfe eines im Januar 2013 entstandenen Films, der auch auf verschiedenen Plattformen im Internet anzusehen ist,²
- die Ziele der virtuellen Schule sowie,
- die Kooperationsbereiche,
- die Arbeitsweise innerhalb der SDLN,
- Beispiele aus der Praxis,
- vorläufiges Fazit und Ausblick.

I. Beteiligte Schulen

Am Projekt der virtuellen Schule Niedersachsen sind außer dem NIGE die Inselschulen aller sieben Ostfriesischen Inseln mit verschiedenen Schulformen und –größen und pädagogischen Konzepten bis einschließlich Jahrgang 10 beteiligt. Um eine Vorstellung über die Vielfältigkeit und besonderen Herausforderungen der Insellage zu erhalten, stelle ich hier die jeweiligen Inselschulen kurz vor.

Auf der westlichsten der Ostfriesischen Inseln befindet sich die Inselschule Borkum. Es handelt sich um eine Oberschule mit

1 Vollständiger Wortlaut nachzulesen unter folgendem Link: <http://www.sdln.de/SDLN%20-%20Konzept.pdf>, abgerufen am 30. Juni 2015.

2 Im Internet abrufbar unter http://wordpress.nige.de/wordpress/?page_id=118, abgerufen am 30. Juni 2015.

gymnasialem Förderzentrum in den Jahrgängen 8–10 und den Fächern Deutsch, Englisch, Mathematik und Naturwissenschaften. Ca. 270 Schülerinnen und Schüler gehen dort zur Schule.³

Die Insselschule Juist ist eine Grund- und Oberschule mit etwa 100 Schülerinnen und Schülern.⁴ Die Schüler werden dort aufgrund der geringen Schülerzahlen jahrgangs- und schulformübergreifend unterrichtet.

Die KGS Norderney ist mit ca. 450 Schülerinnen und Schülern im Vergleich zu den anderen Insselschulen verhältnismäßig groß. Die Klassenstärken von ca. 20 bis 28 Schülern an den dort angebotenen Haupt- und Realschulzweigen sowie dem Gymnasium bis Jahrgang 10 sind mit Klassengrößen an Festlandschulen vergleichbar.⁵

Die Insselschule Baltrum⁶ ist eine Grund- und Oberschule mit insgesamt rund 50 Schülerinnen und Schülern. Auch hier werden die Schülerinnen und Schüler schulform- und jahrgangsübergreifend unterrichtet.

Auf der Nachbarinsel befindet sich die Insselschule Langeoog,⁷ die Grund-, Haupt- und Realschule sowie Förderschule unter einem Dach vereint. Die Haupt- und Realschüler der insgesamt rund 250 Schülerinnen und Schüler werden oft gemeinsam in schulformübergreifenden Lerngruppen unterrichtet und auf den Sekundarabschluss I vorbereitet.

An der Insselschule Spiekeroog⁸ befindet sich eine Grund- und Oberschule mit ca. 50 Schülerinnen und Schülern. Neben jahrgangs- und schulformübergreifendem Unterricht gibt es dort zusätzlich eine Kooperation mit dem auf der Insel ansässigen Internatsgymnasium, der Hermann-Lietz-Schule, um geeigneten Schülerinnen und Schülern eine gymnasiale Schulbildung zu ermöglichen.

Auf der östlichsten Ostfriesischen Insel befindet sich die Insselschule Wangerooge,⁹ die klassen- und schulformübergreifenden Unterricht

3 Homepage der Schule, abrufbar unter <http://www.inselschule-borkum.de/>, abgerufen am 30. Juni 2015.

4 Homepage der Schule, abrufbar unter <http://inselschule-juist.de/>, abgerufen am 30. Juni 2015.

5 Homepage der Schule, abrufbar unter <http://www.kgs-norderney.de/index.php>, abgerufen am 30. Juni 2015.

6 Homepage der Schule, abrufbar unter <http://inselschule-baltrum.de/index.html>, abgerufen am 30. Juni 2015.

7 Homepage der Schule, abrufbar unter <http://www.inselschule-langeoog.de/>, abgerufen am 30. Juni 2015.

8 Informationen zur Schule, siehe <http://www.spiekeroog.de/inselfinfo/gemeinde-spiekeroog/schule-kindergarten.html>, abgerufen am 30. Juni 2015.

9 Homepage der Schule, abrufbar unter <http://inselschule.de/>, abgerufen am 30. Juni 2015.

an Grund-, Förder-, Haupt- und Realschule sowie dem Gymnasium bis Klasse 10 ermöglicht.

Am Festland, in unmittelbarer Nähe zur Küste befindet sich das Niedersächsische Internatsgymnasium Esens (NIGE), eines der drei Internatsgymnasien in Trägerschaft des Landes Niedersachsen, das zur Zeit rund 1.000 Schülerinnen und Schüler besuchen. Die 135 Bewohnerinnen und Bewohner des angeschlossenen Internats kommen aktuell nahezu ausschließlich von den ostfriesischen Inseln, um nach Erwerb des Sekundarabschlusses an den jeweiligen Inselfschulen die allgemeine Hochschulreife zu erwerben.

II. Gründe für die Kooperation mit den Inselfschulen

Wie aus der Vorstellung der beteiligten Inselfschulen hervorgeht, verfügt keine der Schulen auf den Inseln über eine gymnasiale Oberstufe zur Erreichung des Abiturs. Geeignete und ambitionierte Schülerinnen und Schüler müssen an ein allgemeinbildendes oder berufliches Gymnasium auf dem Festland wechseln. Erfreulicher Weise entscheiden sich die Eltern der Inselkinder oft für das NIGE, das durch das angeschlossene Internat auch die nötige Unterbringungsmöglichkeit mit entsprechender Betreuung vorhält.

Um die von den Inselfschulen ans NIGE wechselnden Schülerinnen und Schüler einerseits möglichst gut auf den Wechsel in die gymnasiale Oberstufe vorbereiten zu können, gab es ausgehend von den Inselfschulen bereits 2002 Bestrebungen hinsichtlich einer Zusammenarbeit mit dem NIGE. Im Interesse der Inselfschulen, aber auch des NIGE, lag aus diversen Gründen zudem die Vermeidung eines frühen Wechsels geeigneter und ambitionierter Kinder auf das Gymnasium auf dem Festland.

In der Vergangenheit wurden unterschiedliche Maßnahmen angedacht, diskutiert und ausprobiert, um den Kindern bis einschließlich Klasse 10 am jeweiligen Inselstandort gymnasialgestützte Unterrichtsangebote zu machen. Dazu gehörten Abordnungen von Gymnasiallehrkräften in bestimmten Fächern an die Inselfschule, der Austausch von Stoffplänen, Hospitationen, sogenannten „Vergleichsarbeiten“ in den Fächern Deutsch, Englisch und Mathematik, gemeinsame Fachkonferenzen bis hin zur Forderung, computergestützte Unterrichtselemente zu entwickeln bzw. Arbeitsblätter etc. zum Abruf für die Inselfschulen auf einer noch zu entwickelnden Plattform einzustellen.

Die Maßnahmen erwiesen sich aus diversen Gründen als ungeeignet. So wurden die teilweise unter hohem Arbeitseinsatz erstellten Arbeitsblätter oft nicht abgerufen. Abordnungen und Fachkonferenzen waren mit hohem zeitlichem Aufwand durch teilweise tideabhängige Fahrzeiten verbunden und oft innerhalb eines Tages kaum zu bewerkstelligen. Hinzu kam ein oft nicht unerheblicher finanzieller Aufwand für Fahr- oder Flugkosten und eventuell notwendige Übernachtungen.

Die Entwicklung einer E-Learning-Plattform wurde angeregt, aber als sehr zeitaufwändig bei der Erstellung und Wartung, und daher als wenig praktikabel empfunden.

Ein in Schleswig-Holstein eingesetztes Audio-System zur Beschulung der Kinder auf den Halligen, über das wir uns informiert haben, empfanden wir aus mehreren Gründen als wenig geeignet für unsere Zwecke.

Nach unserer Auffassung konnte und sollte eine sinnvolle Beschulung nur durch ein synchrones, videobasiertes System erfolgen, das die Schulleiterin des NIGE, Frau Oberstudiendirektorin Petra Palenzatis, beim Besuch unserer amerikanischen Partnerschule in Georgia erleben konnte. Dort wurde und wird regelmäßig Lateinunterricht unter Einsatz eines Videokonferenzsystems aus einem Klassenraum der Schule vor Ort verlässlich und in guter Ton- und Bildqualität von einem Lehrer an mehreren Schulen im Staat Georgia erteilt. Nach unserer Auffassung bietet diese Art der Beschulung eine verlässliche und verbindliche Möglichkeit der gymnasialen Vorbereitung geeigneter Schülerinnen und Schüler bei gleichzeitiger Bestandssicherung der auf den Inseln vorhandenen Systeme.

III. Ziele der virtuellen Schule

Das Konzept der virtuellen Schule sieht vor, die Kooperation zwischen allen beteiligten Schulen zu erhöhen ohne großen zeitlichen oder finanziellen Aufwand durch Anreise oder notwendige Übernachtungen zu verursachen. Häufig geht mit einer Reisetätigkeit der Lehrkräfte auch Unterrichtsausfall einher, der vermieden werden soll.

Ferner soll das an den jeweiligen Schulen bestehende fachliche Angebot ergänzt werden, z. B. durch Fächer, für die es an der Schule keine oder zu wenig ausgebildete Lehrkräfte gibt. Aber auch der reguläre Unterricht kann durch Zusammenarbeit mit einer Lerngruppe einer anderen Schule oder auch international bereichert werden, was die Attraktivität jeder Schule durchaus steigern kann. Beispiele aus der praktischen Umsetzung werden später folgen.

Im Interesse aller Beteiligten liegt es, die Kinder möglichst lange in ihrer vertrauten Umgebung, mit den ihnen vertrauten Unterstützungssystemen zu belassen. Für die Inselfschulen kann dieser Aspekt gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels Bestandssicherung bedeuten.

Dennoch soll den Schülern der Übergang in die gymnasiale Oberstufe am Festland erleichtert werden, indem ihnen spezielle Arbeitsweisen vertraut werden, Mitschüler oder Lehrer u. U. bereits bekannt sind bevor sie an das Gymnasium auf dem Festland in für sie ungewohnt große Lerngruppen wechseln und die „Ehrfurcht“ vor Gymnasialschülern genommen wird, weil sie merken, dass sie an ihren vergleichsweise kleinen Systemen fachlich gut vorbereitet wurden und auch Schüler eines Gymnasiums teilweise dieselben Fehler machen wie sie.

Ein weiterer Aspekt ist die Einbindung langfristig erkrankter Schüler unserer Schule in den Unterricht ihrer Lerngruppen. Wie im bereits erwähnten Film deutlich wird, kann der betreffende Schüler über einen auf einem Laptop, Desktop oder Tablet installierten Software-Client mit Headset und Kamera zum Unterricht seiner Klasse hinzugeschaltet werden, sich aktiv am Unterricht beteiligen und mit Klassenkameraden und Lehrkräften interagieren. Er verpasst auf diese Weise nicht nur weniger Unterrichtsstoff, sondern der soziale Kontakt zu den Klassenkameraden bleibt erhalten, auch wenn der betreffende Schüler längere Zeit krankheitsbedingt nicht zur Schule kommen kann. Aus technischer Sicht ist auch die Teilnahme per Smartphone über eine spezielle App möglich, vorausgesetzt es gibt eine Internetverbindung mit entsprechender Bandbreite.

IV. Kooperationsbereiche

Innerhalb der SDLN kooperieren alle Personengruppen, die traditionell an Schule beteiligt sind: Schülerinnen und Schüler, Lehrkräfte, Eltern sowie Schulleitung und Verwaltung. Die folgende Tabelle fasst die berücksichtigten Kooperationsbereiche zusammen:

Kooperationsbereiche			
Schülerinnen und Schüler	Lehrkräfte	Eltern	Schulleitung und Verwaltung
<ul style="list-style-type: none"> • Pflicht- und Wahlunterricht • Ergänzende Angebote im regulären Unterricht • Projekte • AG 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortbildungen • Dienstbesprechungen und Konferenzen • Ausgleich strukturellen Fehls 	<ul style="list-style-type: none"> • Elternabende und -sprechstage • Versammlungen des Schulleiternrats • Konferenzen • Informationsveranstaltungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Dienstbesprechungen • Bewerbungsgespräche

Für die Schülerinnen und Schüler können und sollen in erster Linie im Bereich des Pflicht- und Wahlunterrichts Kooperationsmöglichkeiten geboten werden. Aber auch ergänzende Angebote im regulären Unterricht können organisiert und in Anspruch genommen werden. Besondere Projekte und die gemeinsame Arbeit in Arbeitsgemeinschaften eröffnen weitere Möglichkeiten.

Lehrkräfte können an Fortbildungen, Dienstbesprechungen und Konferenzen auch virtuell teilnehmen und somit von zeitlichen und finanziellen Einsparungen profitieren.

Ein vorübergehendes strukturelles Fehl an einer der beteiligten Schulen kann durch die neu geschaffenen Kooperationsmöglichkeiten zeitlich begrenzt durch eine andere am Projekt beteiligte Schule ausgeglichen werden.

Im Bereich der Elternarbeit können Elternabende und -sprechstage virtuell durchgeführt werden, um v. a. den Eltern unserer Internatsschülerinnen und -schüler eine lange, unter Umständen mit Übernachtung verbundene Reisetätigkeit zu ersparen. Gleiches gilt für Versammlungen des Schulleiternrats des NIGE, wenn gewählte Elternvertreter von einer der Inseln an der am NIGE stattfindenden Versammlung teilnehmen möchten. Auch die Teilnahme an Konferenzen kann den gewählten Elternvertretern von den Inseln ermöglicht werden.

Ein weiterer Aspekt sind Informationsveranstaltungen für Eltern zukünftiger oder potentieller Oberstufenschüler, die sich über die Möglichkeiten und Anforderungen in der gymnasialen Oberstufe informieren möchten. Auch hier kann auf eine kosten- und zeitintensive Anreise verzichtet werden.

Auf Schulleitungs- und Verwaltungsseite werden Dienstbesprechungen und auch Bewerbungsgespräche mit dem Ziel der Zeit- und Kostenersparnis ermöglicht.

V. Arbeitsweise

In unserer Arbeit bedienen wir uns je nach Einsatzbereich unterschiedlicher Arbeitsweisen. Schwerpunktmäßig streben wir eine synchrone Kooperation an, in der an den verschiedenen beteiligten Standorten zeitgleich interagiert wird, wie es im Unterricht, bei Konferenzen und Besprechungen aller Art der Fall ist. Dazu setzen wir ein hochmodernes Videokonferenzsystem der Firma Polycom ein, das mit hochempfindlichen Mikrofonen und einer qualitativ hochwertigen Kamera in HD-Qualität ausgestattet ist. An jeder der beteiligten Schulen ist ebenfalls mindestens eines dieser Systeme installiert. Dieses System verspricht absolute Verlässlichkeit bei in der Regel hervorragender Bild- und Tonqualität, das sogar Gesangs- und Instrumentalunterricht über große Distanzen ermöglicht.

Zusätzlich haben wir eine Plattform für die nötige asynchrone, zeitversetzte Kommunikation und Kooperation innerhalb des Schulverbundes installiert, die den Austausch von Dateien und Dokumenten (Arbeitsblätter für Schüler oder Lehrkräfte, Unterrichtskonzepte, Tests und Klassenarbeiten, Einladungen zu Konferenzen etc.) und sonstigen Informationen erleichtern soll. Wir haben uns innerhalb der virtuellen Schule für einen Portalserver der Firma IServ entschieden, der von mehreren der am Projekt beteiligten Schulen bereits genutzt wird und den Lehrkräften und beteiligten Schülerinnen und Schülern in seiner Arbeitsweise daher vertraut ist. Über diese Plattform können von beteiligten Lehrkräften, Schülerinnen und Schülern sehr leicht Emails ausgetauscht werden, in Foren können zeitversetzte Diskussionen geführt und Informationen für vordefinierte Gruppen eingestellt werden, Buchungen der Videokonferenzanlagen und virtuellen Konferenzräume sind möglich, ein integrierter Kalender informiert über wichtige Termine zu Veranstaltungen, Konferenzen und Ferienzeiten, die auf den Inseln teilweise von den Ferienzeiten am Festland abweichen und somit bei der Planung von Unterricht und sonstigen Veranstaltungen berücksichtigt werden müssen.

Soweit zu den konzeptionellen Überlegungen, die aus den Forderungen der Inselnschulen hervorgegangen sind und die besonderen Bedingungen der Schulen auf den Ostfriesischen Inseln berücksichtigen.

Ich möchte Ihnen nun einige Beispiele aus der Praxis vorstellen, die wir seit der Eröffnung der SDLN im November 2012 in den verschiedenen Kooperationsbereichen umgesetzt haben. Berichte über aktuell durchgeführte Projekte erscheinen auf der Homepage der SDLN, www.sdln.de.

VI. Beispiele aus der Praxis

Bereits seit Februar 2013 unterrichtet eine Kollegin regelmäßig ein Mal wöchentlich je eine Stunde Physik und Chemie auf Borkum im Rahmen des Regelunterrichts und der gymnasialen Förderung. Auf Borkum ist immer eine Lehrkraft anwesend, die vor Ort die Schüler betreut, bei Bedarf für Disziplin sorgt, vorab zugeschnittene Arbeitsblätter austeilte und ggf. einsammelt, während die Kollegin am NIGE in einem leeren Klassenraum vor dem Videokonferenzsystem die Unterrichtsinhalte vermittelt und mit den Schülerinnen und Schülern auf Borkum kommuniziert.



Aus dem Bereich der ergänzenden Angebote im Regelunterricht konnte ich selbst eine sogenannte Kollaboration mit einer Kollegin auf Langeoog im Fach Englisch durchführen. Wir haben uns auf das gemeinsame Lesen einer Lektüre verständigt, an dessen Ende eine Gerichtsverhandlung mit Akteuren an beiden Standorten stand. Vor der Gerichtsverhandlung haben wir vier gemeinsame Unterrichtsstunden gehalten, die nicht nur dem gegenseitigen Kennenlernen dienten, sondern in denen neben dem Textverständnis, der formale Ablauf der abschließenden Gerichtsverhandlung geklärt wurde und Diskussionen zu angemessenen Strafen für die Angeklagten geführt wurden. Rollenkarten mit Vokabelhilfen habe ich vorab auf der IServ-Plattform eingestellt. Die Kommunikation mit der Kollegin erfolgte per Email, aber auch telefonisch. Die Schüler der unterschiedlichen Standorte kommunizierten untereinander ebenfalls über verschiedene Kanäle: Email, Facebook oder auch bei einem persönlichen Treffen in Esens, bevor es letztendlich um die Frage *“Guilty or not guilty”* ging. Ein ungeplanter, positiver Nebeneffekt der Kollaboration war die persönliche Begegnung mit den Schülern auf Langeoog. Nach einem gemeinsamen Frühstück lernten wir Esenser das uns bisher unbekannte Schlagballspiel am Strand kennen und verließen nach dem von Eltern und Lehrkräften ausgerichteten Grillen wieder die Insel. Ein Gegenbesuch in diesem Schuljahr wird folgen.



Eine internationale virtuelle Begegnung mit einer Schule in Frankreich wird im Mai ebenfalls zu einer persönlichen Begegnung, diesmal in Esens, führen. Eine erste Videokonferenz mit einer Klasse des Collège Clos-Ferbois diente dem gegenseitigen Kennenlernen und Anwenden der jeweiligen Fremdsprache. Kommuniziert wurde im Wechsel auf Deutsch und Französisch. Den Abschluss der gut einstündigen Videokonferenz bildete das gemeinsame Singen eines französischen Liedes. Da das Collège Clos-Ferbois Videokonferenzen in ihr Schulprogramm aufgenommen hat, wird der Kontakt aufrecht erhalten bleiben. Die beiden beteiligten Kolleginnen sprechen weitere virtuelle Termine gerade ab.



Im Rahmen der Prüfungsvorbereitung vor der Handelskammer in London sollten die Schülerinnen und Schüler des von Frau Palenzatis geleiteten Business Englisch Kurses Gelegenheit bekommen, Vorstellungsgespräche auf Englisch in nahezu realer Situation per Videokonferenz durchzuführen. Im Kurs wurde das nötige Vokabular und Verhaltensregeln erarbeitet und Lebensläufe sowie Bewerbungsschreiben auf eine Stellenausschreibung erstellt, bevor die nahezu realen Bewerbungsgespräche mit einem professionellen Recruiter in London per Videokonferenz durchgeführt wurden. Im Anschluss an die Bewerbungsgespräche konnte der Recruiter den Schülerinnen und Schülern ausführliche Rückmeldung und wertvolle Tipps zur Vorbereitung für zukünftige Bewerbungsgespräche mit auf den Weg geben. Neben der praktischen Sprachanwendung ergab sich für die Schülerinnen und Schüler ein weiterer Mehrwert, denn ein Erstgespräch per Videokonferenz ist in einigen Branchen schon jetzt etabliert und wird in Zukunft sicher häufiger von Firmen durchgeführt werden.

Job title (Moscow):	Demonstration and Briefing Specialist
<ul style="list-style-type: none"> • Department: • Location: • Reports to: • Scope: 	Sales Enablement Moscow, Russia Solution Centre Manager EMEA EMEA and worldwide support



Anlässlich des 20-jährigen Bestehens von Green Cross International im September 2013 gab es u. a. eine Videokonferenz mit Schülerinnen und Schülern verschiedener Schulen aus Genf, Ghana und Deutschland sowie Beteiligten des Musicals *“2050 – The Future We Want”*, das am Vorabend der Videokonferenz aufgeführt wurde, und Vertretern von Green Cross International. Moderiert wurde die Videokonferenz von Marci Powell aus Texas.

Im Vorfeld beschäftigten sich zwei Schwerpunktkurse Englisch des Jahrgangs 11 mit den Inhalten des Musicals, formulierten Fragen, die sie den Mitwirkenden stellen konnten und bereiteten eine Präsentation einer lokal agierenden Organisation vor, die verdeutlichte, wie lokal ergriffene Maßnahmen Auswirkungen auf global drängende Probleme, wie Wasserknappheit, Armut etc. haben können. Große Betroffenheit löste der sehr persönliche Beitrag eines syrischen Musical-Teilnehmers aus, der den Tagesablauf seiner Familie während der aktuellen bürgerkriegsähnlichen Zustände schilderte. Die Verabschiedungen am Morgen werden sehr bewusst wahrgenommen, da man nicht weiß, ob am Abend alle Familienmitglieder lebend nach Hause kommen werden. Der Musiker hofft, durch seine Musik die verfeindeten Gruppen zusammen zu bringen.

Ein weiteres Beispiel für ein ergänzendes Angebot ist das international ausgeschriebene Projekt *“Read Around the Planet”*, das der Leseförderung und der interkulturellen Begegnung dient.

Aufgabe ist es, einem zuvor zugeordneten Partner ein gelesenes Buch auf eine selbst gewählte Weise vorzustellen. In diesem Beispiel

trifft eine 7. Klasse des NIGE eine 5. Klasse aus Utah. Die Klasse des NIGE hatte den Inhalt des von ihnen gelesenen Buches aus Sicht der jeweiligen Protagonisten dargestellt, während die Klasse aus Utah den Inhalt ihres gelesenen Buches in einem Film dargestellt und an die Siebtklässler geschickt hat. Im Anschluss an die Buchvorstellungen gab es ausführlich Gelegenheit Fragen zur Schule zu stellen. Man stellte fest, dass man auf beiden Seiten des Atlantik die gleichen Sänger und Schauspieler kannte, die gleichen Bücher gelesen hatte und die gleichen Computerspiele spielte. Der Mehrwert für unsere Schülerinnen und Schüler war, dass die Kommunikation in der Fremdsprache funktionierte, auch wenn wir Lehrkräfte bei manchen Fehlern zusammenzuckten.



Neben den selbst initiierten Kollaborationen gibt es v. a. im englischsprachigen Raum (USA, Australien, Großbritannien) auch sogenannte *“Content Provider”*. Dies sind Museen, Universitäten, Zoos etc., die Inhalte teils kostenlos, teils gegen Gebühr für Schulen zur Verfügung stellen.

Ein Beispiel für einen solchen *“Content Provider”*, dessen Angebot wir ausprobieren konnten, ist die Manhattan School of Music in New York, die Gesangs- und Instrumentalunterricht anbietet, aber auch Programme zu musiktheoretischen Themen. Weitere Beispiele aus den USA sind die NASA, die George W. Bush Library in Texas, aber auch z. B. die National Archives in London. Im Unterschied zu Filmen oder im Internet angebotenen virtuellen Rundgängen, sind die angebotenen Programme in der Regel interaktiv.

Wir konnten Gesangsunterricht für die vier Hauptdarstellerinnen des in diesem Jahr am NIGE aufgeführten Musicals „Oliver“ organisieren. Der neuseeländische Coach gab den Sängerinnen wertvolle Tipps zur Ausgestaltung ihrer Rolle. Die verantwortliche Musikkollegin zeigte sich sehr beeindruckt von der Effektivität des mit 60 Minuten zeitlich vergleichsweise kurzen Unterrichts für vier Schülerinnen.

Unsere Bestrebungen in näherer Zukunft werden in Richtung der Erschließung von Content Providern auch im deutschsprachigen und europäischen Raum gehen.



Aus dem Kooperationsbereich der Lehrkräfte fanden in diesem Schuljahr erstmals auch Dienstbesprechungen und Konferenzen unter Beteiligung interessierter Kolleginnen und Kollegen der Inselfschulen statt. Es konnten ebenfalls zwei Fortbildungsveranstaltungen für das NIGE und mehrere Inselfschulen durchgeführt werden. Eine Fortbildung berücksichtigte vorwiegend den technischen Bereich und Aspekte, die bei der Vorbereitung von Videokonferenzen zu beachten sind. Eine weitere Fortbildung mit didaktisch-methodischen Inhalten war ein Angebot aus Amerika, das uns aufgrund der Zeitverschiebung um 21:00 Uhr in die Schule holte, während andere Teilnehmer aus diversen Staaten Amerikas die Fortbildung während ihrer Mittagspause wahrnehmen konnten.



Von den Eltern unserer Internatsschülerinnen und -schüler wird das Angebot, per Videokonferenz an Elternabenden und -sprechtagen teilnehmen zu können, seit Beginn dieses Schuljahres intensiv genutzt. Elternvertreterinnen und -vertreter in den Klassenkonferenzen wurden gewählt und können per Videokonferenz an den Versammlungen der Schulelternratsversammlungen am NIGE teilnehmen. Voraussetzung dafür ist die Infor-

mation und Absprache mit den Inselfschulen, die die Videokonferenzanlage an ihren Schulen anschalten und für die Eltern vorbereiten müssen.

Die Teilnahme an Vorträgen an einer der beteiligten Schulen ist ebenfalls möglich und seit Beginn des Schuljahres wiederholt durchgeführt worden.

Auch zwei Informationsveranstaltungen zur Oberstufe wurden von unserer Oberstufenkoordinatorin für Eltern einer Inselfschule seit Bestehen der SDLN durchgeführt. Eine zeit- und kostenintensive Anreise wurde sowohl den Eltern als auch unserer Koordinatorin dadurch erspart.



VII. Vorläufiges Fazit und Ausblick

Nach gut einem Jahr Erfahrung kann bereits ein vorläufiges, aus unserer Sicht positives Fazit gezogen werden.

Durch internationale Kontakte per Videokonferenz ermöglichen wir unseren Schülerinnen und Schülern interkulturelles Lernen und eine globale Bildung in höherem Maße als dies bei herkömmlichem Unterricht möglich wäre.

Wir öffnen Schule und Unterricht nach außen durch ergänzende externe Angebote, was durchaus auch die Unterrichtsqualität erhöhen kann. Durch notwendige Absprachen zwischen den beteiligten Lehrkräften, Schulleitungen und Eltern in der Vorbereitung von Kollaborationen ist eines unserer Ziele, das der stärkeren Vernetzung der Schulen, bereits erreicht worden.

Insgesamt sind wir auf einem guten Weg, aber noch lange nicht am Ziel. Die angelaufenen Aktivitäten im Bereich des Pflichtunterrichts sollen ausgebaut und rhythmisiert werden. Unterrichtsprojekte innerhalb unseres Netzwerks und mit internationalen Partnern sollen verstärkt auch auf regelmäßiger Basis durchgeführt werden. Konkrete Vorbereitungen mit einigen Partnern laufen bereits. Zusätzlich erreichen mich immer wieder Anfragen aus Großbritannien und Amerika, die Partner für kurz- oder langfristige Projekte suchen.

Auch Fortbildungen von Lehrkräften, vorwiegend im Bereich Methodik und Didaktik im *Distance Learning*, werden notwendig sein,

um Unterrichtsstunden effektiv und schülerorientiert gestalten zu können.

Die Eltern unserer Internatsschüler haben das Angebot der Zuschaltung per Videokonferenz bisher sehr gut angenommen. Die Arbeit in diesem Bereich soll weiter intensiviert und institutionalisiert werden.

Zur Ergänzung des Unterrichts in verschiedenen Fächern möchten wir auch Content Provider in Deutschland erschließen, die Inhalte in zum Beispiel den Naturwissenschaften, Kunst, Geschichte oder Musik interaktiv und anschaulich per Videokonferenz in die Schulen bringen. Den Eltern unserer Schülerinnen und Schüler könnten z. T. nicht unerhebliche Kosten für Exkursionen erspart werden. Unterrichtsausfall am Exkursionstag in den anderen Fächern könnte reduziert werden.

Als vorerst letzter Punkt steht die Überarbeitung unserer Homepage www.sdlh.de an, auf der Berichte unserer aktuellen Projekte, unser Konzept sowie allgemeine Informationen zu den beteiligten Schulen und Projektpartnern nachzulesen sind.

Damit wir alle hier geschilderten Ideen umsetzen können, werden wir von mehreren Partnern ideell und finanziell unterstützt.

Der Verein n-21¹⁰ hat sich um die Finanzierung des Projektes bemüht und wird sich auch für eine Weiterfinanzierung über die Laufzeit des Projektes einsetzen. Er fungiert als Mittler zwischen den am Projekt Beteiligten. Das niedersächsische Kultusministerium¹¹ hat das Projekt ermöglicht und unterstützt unsere Arbeit durch Anrechnungsstunden für die Beteiligten. Die Firmen Polycom,¹² GreenIT¹³ und IServ¹⁴ haben für die nötige technische Infrastruktur der virtuellen Schule gesorgt und unterstützen uns auf diverse Art weiterhin bei unseren aktuellen Vorhaben. Alle Projektpartner berichten auf ihren Webseiten ebenfalls über das Projekt.

Die Autorin *Barbara Glittenberg* ist Oberstudienrätin am Niedersächsischen Internatsgymnasium Esens und Obfrau zur Umsetzung besonderer pädagogischer und methodischer Innovationen (E-Learning) und Mitwirkung bei der Gestaltung des Stunden- und Vertretungsplanes.

10 Im Internet abrufbar unter <http://n-21.de>, abgerufen am 30. Juni 2015.

11 Im Internet abrufbar unter <http://www.mk.niedersachsen.de>, abgerufen am 30. Juni 2015.

12 Im Internet abrufbar unter <http://polycom.de>; <http://www.polycom.com>, abgerufen am 30. Juni 2015.

13 Im Internet abrufbar unter <http://www.greenit24.de>, abgerufen am 30. Juni 2015.

14 Im Internet abrufbar unter <http://iserv.eu/>, abgerufen am 30. Juni 2015.

Kapitel 2

Kommunale Kooperation und Kommunalisierung

Rechtliche Rahmenbedingungen für interkommunale Kooperation im Schulsektor

Winfried Kluth

I. Einführung in die Thematik

Die institutionalisierte Kooperation gehört in Deutschland zu den klassischen Instrumenten kommunalen Handelns. Gesetzliche Regelungen zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit,¹ wie es die meisten einschlägigen Landesgesetze formulieren, finden sich seit dem 19. Jahrhundert in den meisten Ländern, die moderne Kommunalrechtsordnungen erlassen hatten.² Als erstes explizit der kommunalen Gemeinschaftsarbeit gewidmetes Gesetz wird das preußische Zweckverbandsgesetz des Jahres 1911 angesehen.³

Damals wie heute können ähnliche Gründe herausgearbeitet werden, die eine Entscheidung für eine kommunale Kooperation an Stelle der Aufgabenwahrnehmung durch die *einzelne* Kommune bestimmen.⁴

- Die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben mit einem spezifischen Raumbezug kann einer Erweiterung des Gebietszuschnitts für die Aufgabenwahrnehmung sinnvoll erscheinen lassen. Naheliegende Beispiele dafür sind Aufgaben der Planung (für die Planungsverbände vorgesehen sind), aber auch Aufgaben der Infrastruktursicherung, wenn diese sinnvoll mehrere Kommunen betrifft. Man kann hier von *aufgabenimmanenten Impulsen* für die Kooperation sprechen.

1 Siehe Kluth, Das Recht der kommunalen Gemeinschaftsarbeit, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Hrsg.), Verwaltungsrecht II, 7. Aufl., 2010, § 98. Teilweise wird auch von interkommunaler Zusammenarbeit gesprochen; siehe Oebbecke, in: Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 3. Aufl. 2007, § 29.

2 Einzelheiten der historischen Entwicklung bei Oebbecke, (Fn. 1), § 29 Rn. 13 ff. Es handelt sich um spezialgesetzliche Regelungen zu Zweckverbandsbildungen.

3 G. v. 19. Juli 1911, PrGS, S. 115.

4 Siehe dazu exemplarisch Oebbecke, (Fn. 1), § 29 Rn. 2 ff.

- Eine zweite Konstellation betrifft Fallgestaltungen, bei denen durch die Kooperation das ökonomische „Volumen“ der Aufgabenwahrnehmung vergrößert wird und dadurch bessere Skalenerträge erzielt werden können. Das kann z. B. deshalb der Fall sein, weil die Auslastung und die Betriebskosten von Anlagen optimiert werden oder die Einkaufspreise für benötigte Produkte oder Dienstleistungen mit wachsendem Volumen günstiger werden. Man kann in diesen Fällen von *Wirtschaftlichkeitsanreizen* sprechen, die eine Kooperation als vorteilhaft erscheinen lassen.
- Eine andere Form der ökonomischen Motivation von Kooperation liegt vor, wenn durch die mit ihr verbundene Vergrößerung des Betätigungsfeldes eine Stärkung der eigenen Marktmacht im Wettbewerb mit konkurrierenden (privaten) Akteuren angestrebt wird. Dies kann naturgemäß nur dort der Fall sein, wo die betreffenden Leistungen nichthoheitlicher Natur sind und auch von privaten Anbietern in vergleichbarer Weise am Markt angeboten werden. Ein plastisches Beispiel dafür stellt das Sparkassenwesen dar, bei dem in den letzten Jahrzehnten immer wieder eine Fusion (= Kooperation) zur Stärkung der Marktposition beobachtet werden konnte. Man kann diese Fälle als *marktmachtorientierte Motivation* bezeichnen, wobei die Stärkung der Marktmacht keinen Selbstzweck darstellt, sondern der nachhaltigen Absicherung der kommunalen Leistungserbringung dient.
- Durch eine Kooperation wird die Steuerung der betroffenen Aktivitäten regelmäßig⁵ auf ein selbständiges Rechtssubjekt übertragen, in dem die Kooperationspartner durch ihre Vertreter repräsentiert sind und eigene Leitungsrechte⁶ wahrnehmen. Dieser Vorgang ist aus der Sicht der handelnden Akteure mit einer Verminderung der Kontrolllast verbunden, da die politisch ausgerichteten Leitungsorgane der kommunalen Kooperationspartner nicht mehr direkt auf die Entscheidungen einwirken. Dadurch soll die Sachorientierung und Qualität der Aufgabenwahrnehmung verbessert werden. Man kann diese Motivation als *Kooperation zur Entpolitisierung der Aufgabenwahrnehmung* bezeichnen.
- Schließlich zeigen kritische Analysen, dass mit der Schaffung neuer Organisationen, die zusätzliches Leitungspersonal erfordern, auch neue „Posten“ und Einnahmequellen für ehrenamtlich tätige Kommunalpolitiker geschaffen werden können, wobei

⁵ Zu Ausnahmen später im Text unter III.

⁶ Zum Konzept der Leitungsgewalt siehe näher Kluth, Verfassungsrechtliche Vorgaben für das Verwaltungsorganisationsrecht, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Fn. 1), § 80 Rn. 205 ff.

dieses Ziel auch durch die Schaffung selbständiger Einheiten einzelner Kommunen verfolgt werden kann. In diesen Fällen ist die Kooperation (auch) durch den kaum legitimen *Zweck der Politiker-versorgung* motiviert.

Diese nicht auf formale Vollständigkeit abzielende Übersicht zeigt, dass es ein thematisch breites Spektrum an Gründen gibt, die für eine Kooperation sprechen und dass diese Gründe untereinander sehr heterogen sind. Es erscheint deshalb sinnvoll und weiterführend, in einem zweiten Schritt nach gemeinsamen Gesichtspunkten zu fragen, die den meisten Motiven, die zu einer Kooperation führen, zugrunde liegen. Ein solcher Grund erschließt sich, wenn man in die Überlegungen den Gedanken einbezieht, dass kommunale Aufgabenwahrnehmung immer auch durch die jeweilige Leistungsfähigkeit determiniert ist. Die Kommunalgesetze bringen dies unter anderem dadurch zum Ausdruck, dass die Bereitstellung von sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Einrichtungen nur „im Rahmen der Leistungsfähigkeit“ zugelassen ist.⁷ Hinzu kommt, dass auch die Abgrenzung der Zuständigkeit von Gemeinden und Kreisen an der Leistungsfähigkeit ausgerichtet ist.⁸ Vor diesem Hintergrund sind alle Maßnahmen, die zu einer Steigerung der Leistungsfähigkeit führen, zugleich geeignet, die gemeindliche Zuständigkeit abzusichern mit der Folge, dass insbesondere die ökonomisch begründete Entscheidung für eine Kooperation der Sache nach zugleich eine kompetenzerhaltende Kooperation darstellt. Kooperation trägt folglich dazu bei, die örtliche Leistungsfähigkeit abzusichern, die Bedingung für die selbstbestimmte Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe durch eine Kommune ist. Sie dient damit in vielen Fällen zugleich der Realisierung bürgerschaftlicher Selbstverwaltung und sichert einen spürbaren gestalterischen Einfluss der Bürger auf die sie betreffenden Infrastrukturen.

Dieser Gesichtspunkt lenkt die Aufmerksamkeit auf einen Zusammenhang zwischen der kommunalen Selbstverwaltung und der Genossenschaftsidee. Beide sind entstehungsgeschichtlich eng miteinander verbunden, werden heute aber nur noch selten miteinander in Verbindung gebracht. Ohne dass an dieser Stelle⁹ dazu eine vertiefende

7 Siehe exemplarisch § 4 S. 2 KVG LSA.

8 Siehe dazu näher Kluth, Die kommunale Selbstverwaltung und ihre verfassungsrechtliche Garantie, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Hrsg.) (Fn. 1), § 96 Rn. 87.

9 Siehe dazu näher Kluth, Die Rolle von Genossenschaften und Kooperationen (einschließlich Kammern) im Bereich der Bildungsinfrastrukturen, in: Schmidt-Trenz/Stober (Hrsg.), Jahrbuch Recht und Ökonomik des Dritten Sektors 2013/2014, 2014, S. 167 ff.

Betrachtung angestellt werden kann und soll, ist aber daran zu erinnern, dass in der Genossenschaftsidee ebenso wie bei der kommunalen Selbstverwaltung die gleichberechtigte Mitgestaltung der den eigenen Lebenskreis betreffenden Aufgaben abgesichert werden soll. In beiden Fällen soll eine größere Abhängigkeit von anderen Akteuren verhindert oder vermindert werden. Damit steht die Genossenschaftsidee in besonderer Weise für eine dezentrale und insoweit in Bezug zu den Zentralinstitutionen unabhängige, aber zugleich regional und lokal verwurzelte Organisationsform.¹⁰ Diese staatsrechtliche Umschreibung kann auch aus dem Blickwinkel privater Organisations- bzw. Unternehmensträgerschaft beschrieben werden und bedeutet dann, dass keine wesentliche Abhängigkeit von „anonymen“ Kapitaleignern besteht, sondern die Trägerschaft in den Händen der von den Aufgaben betroffenen bzw. an ihnen interessierten Personen liegt. Das zentral-dezentrale Spannungsverhältnis ist insoweit ein prägendes Element staatlicher und privat-wirtschaftlicher Organisation und Machtbalance gleichermaßen.

II. Rechtsgrundlagen der Schulkooperation im Überblick

1. Regelungen in den Schulgesetzen

Die Bedeutung der Kooperation von kommunalen Schulträgern spiegelt sich auch in den für diesen Zweck vorgehaltenen Normen in den Schulgesetzen der Länder wieder. Diese legitimieren ausdrücklich eine solche Kooperation, wobei diese auch ohne eine ausdrückliche Regelung zulässig wäre.¹¹ Der Zweck der Regelungen liegt deshalb darin, die Kooperation aufgabentypisch zu steuern.¹²

Man kann die Regelungen in zwei Typen untergliedern. Für den ersten Typ soll hier exemplarisch auf die Regelungen im Schulgesetz für das Land Brandenburg abgestellt werden:

10 Zu Dezentralisation als Ordnungsprinzip siehe auch *Peters*, Zentralisation und Dezentralisation, 1928.

11 Die grundsätzliche Zulässigkeit gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung ergibt sich aus dem Selbstverwaltungsprinzip, das u. a. als Ausdruck der Organisationshoheit eine solche Form der Aufgabenwahrnehmung absichert. Siehe *Kluth* (Fn. 8), § 96 Rn. 70.

12 Zur Wechselwirkung zwischen Aufgabe und Organisationsform siehe *Kluth*, Funktionsgerechte Organstrukturen – ein Verfassungsgebot, *VerwArch* 102 (2011), S. 525 ff.

„§ 101 Übertragung von Aufgaben, Schulverband

(1) Schulträger können sich zu Schulverbänden als Zweckverbände zusammenschließen oder die Schulträgerschaft aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung auf einen anderen Schulträger übertragen. Schulverbände sollen in der Regel aus aneinander grenzenden Gemeinden desselben Landkreises gebildet werden und keine eigene Verwaltung unterhalten.

(2) Auf Schulverbände und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen finden die Vorschriften dieses Gesetzes und im Übrigen die Vorschriften des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg Anwendung. Besteht das Bedürfnis zur Errichtung oder Fortführung einer Schule und ist anders ein geordneter Schulbetrieb nicht zu gewährleisten, können die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Zusammenarbeit verpflichtet werden. § 43 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg findet entsprechende Anwendung mit der Maßgabe, dass die Anordnungen der Kommunalaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der zuständigen Schulbehörde zu treffen sind.“

Die Regelung bestätigt in Absatz 1 Satz 1 das Kooperationsrecht und beschränkt es auf zwei Gestaltungsformen: den Zweckverband und die öffentlich-rechtliche Vereinbarung.¹³ Damit wird insbesondere die Nutzung privatrechtlicher Organisationsformen für Zwecke der Kooperation ausgeschlossen. In Satz 2 wird zudem eine Vorgabe für die räumliche Zuordnung der Kooperationspartner gemacht, die aber Ausnahmen zulässt. Schließlich wird die kommunale Organisationshoheit dahingehend beschränkt, dass die Etablierung einer eigenen Verwaltungsstruktur aus Gründen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit untersagt wird mit der Folge, dass sich die Schule der Organisationseinheiten der beteiligten Kommunen bedienen muss.

Der zweite Absatz erklärt auf die beiden zugelassenen Organisationsformen die spezialgesetzlichen Regelungen im Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit für anwendbar. Diese Regelungstechnik liegt auch deshalb nahe, weil so eine Doppelregelung vermieden wird und die Kommunalverwaltungen mit der Rechtsmaterie besonders vertraut sind. Hinzu kommt, dass es sich um bewährte Regelungen handelt, die in der Praxis auch zur Anwendung kommen würden, wenn es den Verweis nicht

13 Teilweise sprechen die Gesetze an Stelle der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung von einer Zweckvereinbarung; vgl. § 3 GKG-LSA. In beiden Fällen wird durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag ein verwaltungsrechtliches Dauerrechtsverhältnis begründet.

gäbe. In Satz 2 wird sodann die Möglichkeit eröffnet, die Kommunen zu einer Kooperation zu verpflichten. Auch das ist eine Vorgehensweise, die aus dem kommunalen Kooperationsrecht vertraut ist, gibt es Pflichtverbände¹⁴ doch in zahlreichen Aufgabengebieten, vor allem im Bereich von kommunalen Pflichtaufgaben mit Bezügen zum Umweltschutz. Satz 3 enthält schließlich eine Klärung zum Aufsichtsregime.

2. Abweichende Regelung in Sachsen-Anhalt

Anders strukturiert ist die entsprechende Regelung für das Land Sachsen-Anhalt, die (alleine) den zweiten Regelungstyp darstellt. Sie hat folgenden Wortlaut:

„§ 66 Zusammenschlüsse von Schulträgern

- (1) Schulträger können zur Erfüllung einzelner Aufgaben Vereinbarungen miteinander treffen.
- (2) Schulträger können mit Zustimmung der Schulbehörde auch die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern aus dem Gebiet des jeweils anderen Schulträgers vereinbaren.
- (3) Vereinbarungen gemäß den Absätzen 1 und 2 müssen mit den Zielen der Schulentwicklungsplanung vereinbar sein. Sie bedürfen der Zustimmung der Schulbehörde.
- (4) Die Schulbehörde kann anordnen, dass auswärtige Schülerinnen und Schüler aufzunehmen sind, wenn ein entsprechender Bedarf besteht und eine Vereinbarung zwischen den Schulträgern nicht zustande kommt. Auswärtige Schülerinnen und Schüler sind Schülerinnen und Schüler, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt nicht im Gebiet des Schulträgers haben. Für Teilzeitschüler in der dualen Berufsausbildung gilt, dass auswärtige Schülerinnen und Schüler die Schülerinnen und Schüler sind, deren Ausbildungsstätte nicht im Gebiet des Schulträgers liegt.“

An dieser Regelung fällt zunächst auf, dass in Absatz 1 *explizit* nur die Möglichkeit eröffnet wird, Vereinbarungen zu treffen, während die Gründung eines Zweckverbandes nicht thematisiert wird. Das führt zu der Frage, ob der Rückgriff auf das Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit insoweit ausgeschlossen sein soll.

¹⁴ Zu Rechtsfragen der Pflichtverbände siehe auch Kluth (Fn. 1), § 98 Rn. 50.

Aus der Perspektive des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit, das gem. § 1 GKG-LSA auf alle kommunalen Aufgaben anwendbar ist, erscheint eine gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung auch durch einen Zweckverband möglich. Der Umstand, dass in § 66 SchulG-LSA ausdrücklich nur die Vereinbarung normiert ist und zwar mit einer im Vergleich zu anderen Gesetzen großen Regelungsdichte, spricht indes dafür, dass der Gesetzgeber insoweit eine abschließende Spezialregelung der Kooperationsformen normiert haben könnte mit der Folge, dass die Gründung von Schulzweckverbänden ausgeschlossen sein könnte. Für diese Sichtweise kann aus der Sicht der Praxis auch angeführt werden, dass es in Sachsen-Anhalt keine Schulverbände gibt.

Zu überzeugen vermag dieses Ergebnis indes nur bedingt. Es sind keine tragfähigen Gründe zu erkennen, warum die Nutzung des Zweckverbandes als Kooperationsform ausgeschlossen sein soll, so dass auch die damit verbundene Beschränkung der kommunalen Organisationshoheit als Ausdruck des Selbstverwaltungsrechts nicht verfassungsmäßig beschränkt werden kann. Die besseren Gründe sprechen deshalb dafür, dass der Gesetzgeber durch die detaillierte Ausgestaltung zwar zu erkennen gegeben hat, dass er die Kooperation durch Vereinbarung bevorzugt, ein Verbot der Gründung von Zweckverbänden aber sachlich nicht zu rechtfertigen und deshalb unverhältnismäßig wäre.

Die weiteren Absätze konkretisieren das Steuerungsinstrumentarium, indem sie detailliert die Pflichten im Zusammenhang mit der Aufnahme von Schülern aus dem Zuständigkeitsbereich eines anderen Schulträgers normieren. Auch hier sieht das Gesetz ein Pflichtenregime für den Fall vor, dass eine Vereinbarung auf freiwilliger Basis nicht zustande kommt.

3. Zwischenergebnis

Der Vergleich der beiden Rechtsregime zeigt, dass bei der Suche nach einer optimalen Verortung der Schulträgerschaft der Regelungsansatz einerseits auf der Ebene der Trägerschaft selbst gesucht werden kann, andererseits aber auch auf der Ebene der Zuordnung der Schüler. Das erste Modell präferiert die öffentlich-rechtliche Vereinbarung, bei der ein Träger die Aufgaben eines anderen Trägers miterfüllt. Das zweite Modell präferiert den Zweckverband und damit eine von allen beteiligten Kommunen getragene selbständige Einrichtung.

III. Die Kooperationsrechtsformen im Vergleich

1. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung/Zweckvereinbarung

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist ein Instrument der einseitigen Delegation von Aufgaben, wie sich aus § 5 des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg exemplarisch¹⁵ ergibt:

§ 5 Mandatierende und delegierende Vereinbarung

(1) Kommunen können durch öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbaren, eine am Vertrag beteiligte Kommune mit der Durchführung einzelner Aufgaben zu beauftragen (mandatierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung) oder einzelne Aufgaben auf eine beteiligte Kommune zu übertragen (delegierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung).

Zum Inhalt derartiger Vereinbarungen vgl. § 7 des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit:

§ 7 Inhalt der Vereinbarung

(1) In der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sind die Beteiligten und die einzelnen Aufgaben zu bestimmen.

(2) In der delegierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung kann bestimmt werden, dass die Befugnis, in Bezug auf die übertragene Aufgabe Satzungen und Verordnungen zu erlassen, bei der übertragenden Kommune verbleibt.

Offen und flexibel gestaltet das Gesetz die Frage, welche Mitwirkungsrechte den delegierenden Stellen zustehen. Hierzu bedarf es einer Vereinbarung, so dass es grundsätzlich auch möglich ist, dass keine Mitwirkungsrechte eingeräumt werden und die ausführende Kommune alleine entscheidet:

(3) In der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung kann der beauftragenden oder übertragenden Kommune ein Mitwirkungsrecht bei der Erfüllung der Aufgabe eingeräumt werden.

¹⁵ Siehe auch *Kluth* (Fn. 1), § 98 Rn. 105 ff.

Ob dies verfassungsrechtlich unbedenklich ist, erscheint angesichts jüngerer Entscheidungen von Verfassungsgerichten zur gemeinsamen Aufgabewahrnehmung als fraglich, soll an dieser Stelle aber nicht vertieft werden.¹⁶

Naheliegend und finanzverfassungsrechtlich notwendig ist zudem eine Klärung der Kostentragung, denn eine Kommune kann nicht die Wahrnehmung von Aufgaben finanzieren, für die sie nicht zuständig ist:

(4) In der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung soll eine Kostenregelung enthalten sein.

Aus den vorgenannten Gründen muss man das „soll“ sehr eng verstehen. Auf eine Kostenerstattung könnte nur dann verzichtet werden, wenn die Kosten vollständig anderweitig gedeckt sind.

Ein Blick auf die Regelungen im Schulgesetz von Sachsen-Anhalt macht zudem deutlich, dass man auch in diesem Bereich eine Pflicht zur Kooperation vorsehen kann mit der Folge, dass kleinere Gemeinden als Schulträger entlastet werden können.

2. Der Schul(zweck)verband

Bei der gemeinsamen Gründung eines Schulverbandes wird ein anderes Delegationsmodell umgesetzt, bei dem alle beteiligten Kommunen ihre eigene Schulträgerschaft auf eine neu zu schaffende (Verbands-)Körperschaft des öffentlichen Rechts übertragen, die fortan Aufgabenträger ist. Die beteiligten Kommunen wirken im Hauptorgan der Körperschaft an der Aufgabenausführung mit, in dem sie durch den Bürgermeister und ggf. weitere Vertreter repräsentiert sind. Die weiteren Einzelheiten sollen nachfolgend am Beispiel der Rechtslage in Brandenburg thematisiert werden.

Aus dem Schulgesetz ist insoweit die Restriktion des § 101 Abs. 1 S. 2 zu beachten:

„Schulverbände sollen in der Regel aus aneinander grenzenden Gemeinden desselben Landkreises gebildet werden und keine eigene Verwaltung unterhalten.“

Diese Vorgabe ist in ihrem ersten Teil vor allem im Hinblick auf die Schulwegzeiten relevant, die ansonsten unverhältnismäßig anwachsen

¹⁶ Siehe exemplarisch *BVerfG*, NVwZ 2008, S. 183 ff.

könnten.¹⁷ Der zweite Teil verfolgt den Zweck, die Entstehung zusätzlicher Bürokratiestrukturen und damit verbundene Kosten zu vermeiden.

Die weiteren strukturellen Rahmenbedingungen für einen Schulverband ergeben sich aus dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit. Die wichtigsten Aspekte beziehen sich auf die folgenden Punkte:

Der Zweckverband wird durch die Delegation zum Aufgabenträger unter Einschluss des korrespondierenden Selbstverwaltungsrechts:

§ 10 Wesen und Rechtsnatur des Zweckverbandes

- (1) Kommunen können zur gemeinsamen Erfüllung öffentlicher Aufgaben in einem Zweckverband zusammenarbeiten, um den Zweckverband mit der Durchführung einzelner Aufgaben zu beauftragen oder um einzelne Aufgaben auf den Zweckverband zu übertragen.
- (2) Der Zweckverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er verwaltet seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung.

Das zentrale Rechtsstatut des Schulverbandes stellt die Verbandssatzung dar, die einen zwingenden Mindestregelungsgehalt aufweisen muss, um genehmigt werden zu können:

§ 13 Verbandssatzung

- (1) Zur Bildung des Zweckverbandes vereinbaren die Beteiligten eine Verbandssatzung, in der die Rechtsverhältnisse des Zweckverbandes geregelt werden. Vor der Bildung von Zweckverbänden, die Kreisgrenzen überschreiten, sind die betroffenen Landkreise rechtzeitig zu unterrichten.
- (2) Die Verbandssatzung muss bestimmen
 1. die Verbandsmitglieder und die Zahl ihrer Stimmen in der Verbandsversammlung,
 2. die Aufgaben des Zweckverbandes,
 3. den Namen des Zweckverbandes,
 4. den Sitz des Zweckverbandes,
 5. den Maßstab, nach dem die Verbandsmitglieder nach § 29 zur Deckung des Finanzbedarfs beizutragen haben, und

¹⁷ Zu Schulwegzeiten siehe auch *Koppers/Baumann/Weichert/Höcht*, Schulfahrt – Demographiefeste Schulstandortplanung und –zuwegung im ÖPNV, in: Friedrich/Pasternack (Hrsg.), Demographischer Wandel als Querschnittsaufgabe, 2012, S. 103 ff.

6. die Form der öffentlichen Bekanntmachung des Zweckverbandes.
- (3) Darüber hinaus kann die Verbandssatzung insbesondere Bestimmungen enthalten über
 1. die innere Verfassung und Verwaltung des Zweckverbandes einschließlich der ehrenamtlichen oder der hauptamtlichen Tätigkeit der Verbandsvorsteherin oder des Verbandsvorstehers,
 2. die Abwicklung im Fall der Auflösung des Zweckverbandes einschließlich der Übernahme der Beschäftigten und
 3. den Maßstab für die Konsolidierung nach § 83 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg.
- (4) Bestimmungen der Verbandssatzung nach Absatz 2 Nummer 6 können von den Bestimmungen der Rechtsverordnung im Sinne des § 3 Absatz 3 Satz 2 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg abweichen. Die Verletzung von Bestimmungen über die öffentliche Bekanntmachung ist unter den Voraussetzungen des § 3 Absatz 4 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg unbeachtlich.

Als rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts ist ein Schulverband auf eine selbständige Organstruktur angewiesen.

§ 17 Organe

Organe des Zweckverbandes sind

1. die Versammlung und
2. die Verbandsvorsteherin oder der Verbandsvorsteher (Verbandsleitung).

Die Verbandssatzung kann als weiteres Organ einen Verbandsausschuss vorsehen.

Da es sich um eine Verbandskörperschaft handelt, sind in erster Linie die beteiligten Kommunen in der Versammlung als dem Hauptorgan repräsentiert. Im Falle eines Schulverbandes dürfte der Verbandsvorsteher mit dem Schulleiter identisch sein.

Wie bei den Kommunen selbst ist auch bei den Schulverbänden die ehrenamtliche Tätigkeit der Normalfall.

§ 22 Ehrenamtliche Verbandsleitung

- (1) Die Verbandsleitung ist ehrenamtlich tätig, wenn die Verbandssatzung keine hauptamtliche Verbandsleitung vorsieht.

(2) Bei Zweckverbänden, denen Aufgaben mit Anschluss- und Benutzungszwang übertragen worden sind und die keine hauptamtliche Verbandsleitung haben, soll als ehrenamtliche Verbandsleitung eine Hauptverwaltungsbeamtin oder ein Hauptverwaltungsbeamter der Verbandsmitglieder, deren allgemeine Stellvertreterinnen oder Stellvertreter oder Beigeordnete gewählt werden. Entfallen die Voraussetzungen nach Satz 1 für die Wahl, soll die ehrenamtliche Verbandsleitung abgewählt werden; § 21 Absatz 4 findet keine Anwendung.

(3) Die nach Absatz 2 gewählten Hauptverwaltungsbeamtinnen oder Hauptverwaltungsbeamten, deren allgemeine Stellvertreterinnen oder Stellvertreter oder Beigeordneten sind verpflichtet, die Wahl anzunehmen und die Funktion als ehrenamtliche Verbandsleitung auszuüben. § 20 Absatz 1 Satz 4 und 5 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg gilt entsprechend.

(4) Die ehrenamtliche Verbandsleitung kann vom Zweckverband eine angemessene Aufwandsentschädigung nach Maßgabe einer Entschädigungssatzung erhalten.

§ 23 Hauptamtliche Verbandsleitung

(1) Die hauptamtliche Verbandsleitung muss die erforderlichen fachlichen Voraussetzungen erfüllen und ausreichende Erfahrung für die wahrzunehmende Aufgabe haben.

(2) Die Stelle der hauptamtlichen Verbandsleitung ist öffentlich auszuschreiben. 2Bei der Wiederwahl kann die Verbandsversammlung mit der Mehrheit der satzungsmäßigen Stimmenzahl durch Beschluss von der Ausschreibung absehen.

(3) Im Anstellungsvertrag einer hauptamtlichen Verbandsleitung sind die Befristung und die Möglichkeit einer vorzeitigen Abwahl gemäß § 21 zu berücksichtigen.

Da das Schulgesetz weitere Verwaltungsstrukturen nicht zulässt und das Lehrpersonal im Landesdienst steht, bleibt kein Raum für weiteres hauptamtliches Personal.

3. Vergleich

Die Unterschiede zwischen den beiden Kooperationsinstrumenten sind aus verschiedenen Blickwinkeln zu erfassen, die schematisch folgendermaßen aufgezeigt werden können:

	ö-r Vereinbarung	Schulverband
Delegation	• einseitig/asymmetrisch	• zweiseitig/symmetrisch
Steuerung	• (nur) Mitwirkung der delegierenden Seite	• grundsätzlich gleicher Einfluss aller Beteiligten
Trägerschaft	• durch die aufnehmende Kommune	• durch die neu geschaffene Körperschaft

An dieser Übersicht wird deutlich, dass bei der Vereinbarung der geringere organisatorische Aufwand entsteht und die Aufgaben in einer ursprünglichen Kommunalstruktur bei direkter demokratischer Legitimation und Steuerung wahrgenommen wird. Bei einem Schulverband wird durch die Schaffung eines neuen Rechtsträgers die Aufgabe gemeinsam mediatisiert erfüllt. Die damit verbundene Verselbständigung ist mit Vor- und Nachteilen gleichermaßen verbunden. Einerseits wird die durch den Verband getragene Schule vor direkten Einflussnahmen stärker abgeschirmt. Andererseits sind die Steuerungsprozesse aufwendiger, so dass ggf. verschiedene Interessen der Träger kollidieren können.

IV. Die (nicht) zugelassenen Kooperationssubjekte

1. Die Kooperation zwischen Kommunen

Bei der kommunalen Gemeinschaftsarbeit steht – wie der Name indiziert – die Kooperation von Kommunen im Vordergrund. Wie die Gesetzesanalyse zeigt, ist grundsätzlich aber auch eine Mitwirkung von anderen Körperschaften (Land, Bund usw.) grundsätzlich möglich, wenn dies der Aufgabenerfüllung dient.¹⁸ Im Bereich der Schulverbände ist jedoch zu beachten, dass eine Kooperation nur zwischen solchen Kommunen bzw. Körperschaften möglich ist, die selbst als Schulträger in Frage kommen. Deshalb kommt der Erweiterung der Kooperationspartner im öffentlich-rechtlichen Bereich keine Bedeutung zu.

¹⁸ Siehe § 11 Abs. 1 S. 1 GKG-Brb: „(1) Neben den kommunalen Mitgliedern nach § 10 Absatz 1 können auch der Bund, die Länder der Bundesrepublik Deutschland und andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts Mitglieder eines Zweckverbandes sein, soweit nicht die für sie geltenden besonderen Vorschriften die Beteiligung ausschließen oder beschränken.“

2. Die Kooperation mit Privatschulen

Denkbar und in bestimmten Fällen sinnvoll erscheint aber eine Kooperation mit Privatschulen durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen.¹⁹ Sie wird in vielen Bereichen auch praktiziert, etwa bei der Koordination von Fächerangeboten oder der Übernahme von Schülern.

Dagegen ist eine gemeinsame Schulträgerschaft durch einen Schulverband, dem auch Privatschulen angehören,²⁰ aus zwei Gründen ausgeschlossen. Erstens steht einer solchen Vorgehensweise in der Regel die Schulentwicklungsplanung entgegen. Zweitens unterliegen beide Schulträger unterschiedlichen materiell-rechtlichen Rechtsregimen, die eine Kooperation ausschließen, jedenfalls soweit es um die Trägerschaft für eine staatliche Schule geht.

V. Was durch Kooperation verändert wird

Jede Kooperation mindert naturgemäß den Einfluss des einzelnen beteiligten Akteurs im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung. Sie verlangt Verständigung und Interessenausgleich. Reichweite sowie Art und Verweise der Veränderungen unterscheiden sich aber bei den verschiedenen Kooperationsformen zum Teil sehr deutlich.

Übernimmt eine Kommune die Schulträgerschaft und die Schüler einer anderen Kommune auf Grund einer entsprechenden Vereinbarung, so verlagert sich die Steuerungsmacht automatisch auf die ausführende Kommune. Der abgebenden Kommune stehen lediglich beschränkte Mitwirkungsrechte zu.

Wird ein Schulverband gegründet, so steht grundsätzlich allen beteiligten Kommunen das gleiche Mitwirkungsrecht zu. Aus der Perspektive der Bürger kommt es aber zu einem Einflussknick (F. Wagener), da nicht mehr die direkt gewählten kommunalen Vertretungskörperschaften, sondern die Verbandsversammlung die Kontrolle und Leitung ausübt.

Jede Form der Kooperation hat somit ihren Preis. Als Vorteil kann man andererseits betrachten, dass eine durch einen Zweckverband getragene Schule praktisch eine größere Selbständigkeit besitzt, da die

¹⁹ Dazu auch *Reich*, SchulG-LSA, Kommentar, 2. Aufl. 2006, § 66, Rn. 1.

²⁰ Das ist grundsätzlich nach § 11 Abs. 1 S. 2 GKG-Brb möglich: „(1) Ebenso können natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts Mitglieder eines Zweckverbandes sein, wenn die Erfüllung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen.“

Komplizierung der Steuerungsmechanismen im Zweifel zur Folge hat, dass davon weniger Gebrauch gemacht wird.

VI. Die öffentlich-rechtliche Genossenschaft als Instrument hybrider Kooperation

1. Gesetzliche Ausgangslage

Nach § 11 Abs. 1 S. 2 GKG-Brb können auch natürliche und juristische Personen des Privatrechts an einem Zweckverband mitwirken. Damit öffnet sich das Zweckverbandsrecht für hybride Formen der Erfüllung von Aufgaben durch Staat und Private. In der Praxis dominiert für öffentlich-private Kooperationen das private Gesellschaftsrecht.²¹ Es gibt aber gute Gründe, warum eine Kooperation unter Nutzung öffentlich-rechtlicher Rechtsformen zu bevorzugen ist. Unter anderem sprechen dafür die stärkere Gesetzes- und Gemeinwohlbindung bei der Aufgabenerfüllung.

Im Folgenden soll deshalb das Modell einer Kooperation durch die Nutzung einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft aufgezeigt werden, die Kommunen und private Unternehmen sowie Eltern(vereine) nutzen könnten, um gemeinsam eine Schule zu betreiben.

2. Skizze eines möglichen Rechtsrahmens²²

Im Rahmen des demografischen Wandels haben vor allem die östlichen Bundesländer in den schwach besiedelten ländlichen Räumen die Zahl der Schulstandorte reduzieren müssen. Da gleichzeitig die Mindestgrößen der Gemeinden durch entsprechende Gebietsreformen angehoben wurden, waren die Auswirkungen im Bereich der Schulträgerschaften und bei den Schulverbänden gering. Viele bislang durch einen Schulverband getragene Schulen wurden durch die Fusion der kooperierenden Gemeinden zu einer Gemeinde in die Trägerschaft der neu gebildeten Gemeinde überführt. Zugleich wurde durch eine Absenkung der Mindeststärke von Klassenverbänden versucht, die Schließung von Schulstandorten abzumildern.

²¹ Dazu näher *Stober*, Public-Private-Partnerships, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Hrsg.) (Fn. 1), § 93.

²² Vertiefend dazu *Kluth* (Fn. 9), S. 167 ff.

Diese Entwicklung kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass in vielen Ortschaften auch in Zukunft die Grundschulen sowie teilweise auch die weiterführenden Schulen und Berufsschulen wegen zurückgehender Schülerzahlen „bedroht“ sind. Die Länder sind nur begrenzt in der Lage, die Vorgaben für die Mindeststärke von Klassenverbänden weiter abzusenken. Die damit verbundenen Kostensteigerungen sind ebenso schwer zu legitimieren wie die damit verbundenen Ungleichbehandlungen innerhalb des staatlichen Schulwesens. Hinzu kommt, dass durch den Rückgang der Schülerzahlen auch die Existenzbedingungen für Privatschulen immer schwieriger werden. Es besteht in den ländlichen Räumen deshalb in immer geringerem Umfang die Möglichkeit, alternative pädagogische Modelle und Bildungsangebote zu etablieren.

Geht man davon aus, dass ortsnahe Schulen, insbes. Grundschulen einen herausragend bedeutsamen Standortfaktor darstellen, der auch für die Gewinnung von Fachkräften für Unternehmen von zentraler Bedeutung sein kann, so stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoll ist, stärkere Anreize für ein gemeinsames Engagement von Kommunen, Unternehmen und Bürger zu setzen, um Schulstandorte zu erhalten und bei den Schulen auch die spezifischen Interessen der Bevölkerung besser zu berücksichtigen.

Eine Möglichkeit, ein solches Engagement zu fördern, könnte darin bestehen, im kommunalen Kooperationsrecht ein genossenschaftliches Modell einzurichten, das die Möglichkeit einer gemeinsamen Schulträgerschaft durch Kommune, Unternehmen und Familien eröffnet. Ein solcher Träger könnte Träger einer Privatschule sein, für die das Schulrecht einen größeren Gestaltungsspielraum eröffnet als bei einer staatlichen Schule. Durch die Beteiligung der Unternehmen könnte die finanzielle Mehrbelastung durch kleinere Klassengrößen ausgeglichen werden. Für die Kommune würde keine finanzielle Mehrbelastung entstehen, aber sie könnte die Attraktivität der einzelnen Ortsteile erhöhen und bessere Rahmenbedingungen für einen Zuzug von jungen Menschen und Familien schaffen.

Der Autor *Prof. Dr. Winfried Kluth* ist Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und war von 2000 bis 2014 Richter des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt.

Erfolgsfaktoren einer kommunalen Bildungslandschaft

Eine Handreichung zum Aufbau eines kommunalen Bildungsnetzwerkes

Wolfgang Rombey

I. Einführung

Internationale und nationale Vergleichsstudien bescheinigen dem deutschen Bildungswesen eine hohe Selektionswirkung und erhebliche Qualitätsdefizite. Insbesondere ist deutlich geworden, dass die *Chancengerechtigkeit im Bildungswesen* immer noch nicht verwirklicht ist, obwohl dies seit Jahren zu den Grundforderungen aller Bildungspolitik und -experten gehört. Immer noch entscheiden der sozioökonomische Status und die Herkunft über den Erfolg der Schullaufbahn von Kindern und Jugendlichen.

Ausgangspunkt für Bildungsprozesse in den verschiedenen Lebensphasen ist die kommunale Ebene. Hier fragen die Eltern nach guten Schulen und zukunftssicheren Ausbildungsplätzen für ihre Kinder, hier erwarten Handel, Handwerk, Wirtschaft und Hochschulen qualifizierte Schulabsolventen. Hier entscheidet sich Erfolg oder Misserfolg von Bildung. Die Kommunen tragen die Soziallasten für diejenigen, die ohne Schulabschluss oder Berufsausbildung bleiben. Dagegen gereicht ein qualitativ hochwertiges Bildungswesen einer Kommune zum Standortvorteil. Deswegen ist es ureigenes Interesse der Kommunen, die Rahmenbedingungen von Bildung mitzugestalten.

Die Handlungskompetenz der *Kommunen als Schulträger* basiert auf Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG). Dieser Verfassungsartikel schützt die kommunale Selbstverwaltung, indem er den Kommunen das Recht einräumt, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft selbstständig und frei von Weisungen dezentral unter Aufsicht des Staates im Rahmen der Gesetze zu regeln. Auf der anderen Seite üben die Länder in Anwendung des Artikel 7 Abs. 1 GG die *staatliche Schulaufsicht* aus, aus der sich die Verantwortung für die inhaltliche Gestaltung des Schulwesens ableitet. Länder und Kommunen tragen also gemeinsam

Verantwortung für das Schulwesen. Allerdings führt dieses gesetzliche Zuständigkeitssplitting zwischen äußeren und inneren Schulangelegenheiten bislang zu einer unkoordinierten Aufgabenwahrnehmung.

Während die Kommunen in der frühkindlichen Bildung, in der Jugendbildung und in der beruflichen Bildung sowie in der Weiterbildung gemeinsam mit Bund und Ländern die Rahmenbedingungen gestalten, ist ihnen das im schulischen Bereich noch weitgehend verwehrt. Trotzdem haben die Kommunen in den letzten 20 Jahren ihr Verständnis von Schulträgerschaft über die Sachaufwandsträgerschaft hinaus erweitert, indem sie den Schulen Unterstützungssysteme anbieten, damit diese den gesellschaftlichen Wandel bewältigen können. So gehört es inzwischen zum Standard *der erweiterten Schulträgerschaft*, dass die Kommunen eigenverantwortlich Schulsozialarbeiter,¹ Schulpsychologen, Migrationsberater, Medien- und Kulturpädagogen etc. sowie außerschulische Lernorte in Theatern, Museen, Bibliotheken den Schulen als Bildungspartner zur Verfügung stellen.

Allerdings erfordern die Beschleunigung und neue Herausforderungen des gesellschaftlichen Wandels, wie z. B. die demographische Entwicklung, die fortschreitende Segregation in unseren Städten, das veränderte Schulwahlverhalten, der notwendige weitere Ausbau der Ganztagsbetreuung oder die Umsetzung der Inklusion, neue Handlungsstrategien.

Die kommunale Antwort auf den stetigen *Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse* liegt in der Strategie der Vernetzung aller Akteure im Bildungsbereich und der Bündelung der Kräfte. Das Denken in Einzelzuständigkeiten soll zugunsten des Denkens in Verantwortungsgemeinschaften überwunden werden. Den Ansatz der Vernetzung über institutionelle Barrieren hinaus und eine Stärkung der kommunalen Ebene hat der Deutsche Städtetag in der 2007 verfassten *Aachener Erklärung*² mit dem Begriff „kommunale Bildungslandschaft“ versehen. Im Mittelpunkt einer solchen Bildungslandschaft steht die Bildungssteuerung vor Ort im Rahmen einer *staatlich-kommunalen zivilgesellschaftlichen Verantwortungsgemeinschaft*. In einer solchen Verantwortungsgemeinschaft werden die Lebenswege der Kinder und Jugendlichen bis zum Erwachsenenalter mit ihren entsprechenden Statuspassagen von der Betreuung unter Dreijähriger über den Besuch der Kindertagesstätte und der

1 Aus Gründen der Vereinfachung wird auf die durchgängige Verwendung beider Geschlechtsformen verzichtet. Die im Text verwendete männliche Form bezieht die weibliche Form ausdrücklich ein.

2 Im Internet abrufbar unter www.staedtetag.de/fachinformationen/bildung/058050/index.html, abgerufen am 30. Juni 2015.

Grundschule hin zur weiterführenden Schule bis zum Übergang in den Beruf oder ins Studium begleitet. Grundlage ist ein ganzheitlicher Bildungsbegriff, der die formale Bildung (abschlussbezogene Bildung), die non-formale Bildung (in Jugend-, Kultur-, Sportinstitutionen) sowie die informelle Bildung (Familie, Freunde, Lebensumfeld) umfasst. *Bildung ist mehr als Schule!* Leitbild der kommunalen Handlungsstrategie soll ein vernetztes System von Erziehung, Bildung und Betreuung im Rahmen einer kommunalen Bildungslandschaft sein.

Die *Aachener Erklärung* definiert dabei folgende Hauptmerkmale einer Bildungslandschaft:

- Die individuellen Potenziale des Individuums und deren Förderung in der Lebensperspektive sind Ausgangspunkt für die Organisation von Bildungs- und Lernprozessen, d. h. die Anpassungsleistung muss nicht vom Einzelnen erbracht, sondern vom System geleistet werden. Es bedarf der individuellen Förderung jedes Einzelnen, damit kein Kind, kein Jugendlicher verloren geht.
- Alle Bildungsakteure arbeiten auf der Basis verbindlicher Strukturen und Regeln zusammen.
- Übergänge zwischen den Bildungsbereichen werden nach dem Prinzip „Anschlüsse statt Ausschlüsse“ organisiert.
- Jugendarbeit und kulturelle Bildung sind als Teil der ganzheitlichen Bildung in den Lernprozessen zu berücksichtigen.
- Eltern bzw. Familien sind als wichtige Bildungspartner einzubeziehen.
- Zur Steuerung und Qualitätssicherung ist ein Bildungsmonitoring bzw. eine Bildungsberichterstattung aufzubauen.

Die Städte wollen eine zentrale Rolle bei der Steuerung und Moderation der zielorientierten Zusammenarbeit aller Akteure vor Ort einnehmen und fordern die Länder auf, sich aktiv mit der Schulaufsicht an der Bildungssteuerung vor Ort zu beteiligen und die Kommunen als Bildungspartner auf Augenhöhe anzuerkennen.

Auch der Deutsche Landkreistag erarbeitet zurzeit ein Positionspapier „Landkreise als Gestalter kommunaler Bildungslandschaften“, das in Kürze veröffentlicht werden soll.

II. Erfolgsfaktoren für die Gestaltung einer Bildungslandschaft

Für den Aufbau einer kommunalen Bildungslandschaft gibt es noch keine rechtlichen Rahmenbedingungen oder allgemeingültige Regeln. Die Herangehensweise ist regional unterschiedlich und hängt von den lokalen Verhältnissen ab. Wichtig erscheint, dass der politische Wille, „Bildungsteuerung vor Ort“ zu gestalten, eindeutig vorhanden ist und der Oberbürgermeister, der Bürgermeister oder der Landrat sich an die Spitze der Bewegung setzen. Nur mit dieser Autorität und der politischen Rückendeckung kann der schwierige Weg des Paradigmenwechsels erfolgreich zurückgelegt werden. Schließlich basiert das Konstrukt der Bildungslandschaft auf das freiwillige Zusammenwirken verschiedener Akteure mit unterschiedlichen Kompetenzen und Zuständigkeiten.

Kooperation erfordert den eindeutigen Willen der Akteure, auf Augenhöhe gemeinsam Verantwortung zu übernehmen. Wenn einer der Akteure nicht zur Kooperation bereit ist, bricht das Konstrukt zusammen.

Eine Kommune, die das Politikfeld Bildung im Rahmen einer kommunalen Bildungslandschaft gestalten will, sollte dabei folgende Schritte beachten:

1. Handlungsfelder identifizieren

Am Anfang des Prozesses stehen sinnvollerweise folgende Fragestellungen: Welche Handlungsbedarfe bestehen? Wo liegen die Defizite? Was ist zu verbessern? Was soll erreicht werden? Die Antworten können regional sehr unterschiedlich ausfallen. Manchmal liegen die Handlungsbedarfe auf der Hand, manchmal bedarf es umfangreicher Bestandsaufnahmen, die in Gründungsworkshops mit verschiedensten Akteuren aller Bildungsbereiche erarbeitet werden können. Eine frühe Partizipation der betroffenen Akteure dient der Transparenz und Vertrauensbildung.

Demographische Entwicklung

Ausgangspunkt für neue Handlungsstrategien in der Bildungssteuerung ist – wie in der Einführung dargestellt – der demographische Wandel, weil dieser sich auf alle kommunalen Handlungsfelder auswirkt. Wir werden weniger, älter und bunter. Die Schülerzahlen gehen in allen Ländern – außer in Berlin, Hamburg und Sachsen – zurück.

Dabei verläuft der Rückgang bis 2030 in den Altersgruppen der Primarstufe (-12,1 %), der Sekundarstufe I (-16 %) und Sekundarstufe II (-20,3 %) unterschiedlich. Allerdings ist zu beobachten, dass der ländliche Raum und strukturschwache Gebiete überproportional stärker vom Rückgang betroffen sind als der urbane Raum. Auch wird sich die Alterszusammensetzung der Gesellschaft stark zulasten der Jüngeren zu mehr älteren Menschen hin entwickeln, ebenso wird der Anteil der jungen Menschen mit Migrationshintergrund stark zunehmen. Insofern sollte jede Region/Kommune ihr demographisches Zukunftsprofil zum Ausgangspunkt ihrer Handlungsstrategie machen.

Die Bertelsmann Stiftung bietet mit dem „Wegweiser Kommune“ ein Instrument, mit dem Kommunen ab 5.000 Einwohner die Entwicklungstrends der verschiedenen bildungsbiographischen Altersgruppen ihrer Gemeinde analysieren können.³

Übergangsmanagement

Ein Handlungsfeld, das in der Regel in allen Kommunen bearbeitet werden sollte, ist die Vermeidung von Brüchen beim Übergang von einer Stufe des Bildungswesens zur nächsten. Unser Bildungssystem ist vertikal in Stufen gegliedert, die vom Kind/Jugendlichen einen Wechsel der Einrichtung verlangen. Von der Elementarstufe (Kindertagesstätte) zur Primarstufe (Grundschule), weiter in die Sekundarstufen I und II (weiterführende Schulen), in den tertiären Bereich der Berufsausbildung bis hin zum Studium. An jeder Schwelle besteht die Gefahr des Scheiterns, weil das Kind/der Jugendliche eine Anpassungsleistung erbringen muss und dadurch Wissen über die besonderen Fähigkeit und die Persönlichkeitsstruktur des Kindes/Jugendlichen verloren gehen kann.

Vor diesem Hintergrund ist die Entwicklung eines Übergangsmanagements zwischen den Stufen des Bildungssystems fast überall ein identifizierbares Handlungsfeld.

Qualitätsentwicklung von Schule und Unterricht

Ein weiteres Handlungsfeld, das allgemein von Bedeutung sein könnte, ist die systematische Schulentwicklung und Qualitätsverbesserung von Unterricht. Dabei geht es darum, allen Schülern ein Lernangebot zu

³ Im Internet abrufbar unter www.wegweiser-kommune.de, abgerufen am 30. Juni 2015.

unterbreiten, das an ihren Lernvoraussetzungen anknüpft. Gute Schulen stärken individuelles, selbstständiges, eigenverantwortliches und kooperatives Lernen, damit Kinder und Jugendliche motiviert und mit allen notwendigen Kompetenzen für ein erfolgreiches und lebenslanges Lernen ausgestattet sind. Dieses Handlungsfeld kann nur zusammen mit der Schulaufsicht gestaltet werden. Aber Kommunen können durchaus den Anspruch erheben, dieses Feld zu bearbeiten, weil gute Schulen Voraussetzungen schaffen, damit Kinder und Jugendliche Bildungserfolge erfahren und in der Lage sind, gesellschaftliche Teilhabe zu erleben und ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Hinweise über die Qualität des Unterrichts können den Berichten der Qualitätsanalyse der Schulinspektion entnommen werden.

Wegen der freien Schulwahl ist es wichtig, vergleichbare Qualitätsstandards der Schulen zu gewährleisten, um eine gleichmäßige Auslastung der Schulen vor Ort zu ermöglichen. Darüber hinaus kann die Kommune zur größeren Selbstständigkeit der Schulen im finanziellen Bereich durch Bereitstellung eines Schulbudgets zur Eigenbewirtschaftung beitragen. Seitens der Länder kann die Selbstständigkeit von Schulen durch Übertragung von Kompetenzen bei der Lehrereinstellung gestärkt werden.

Weitere Handlungsfelder

Neben den aus Sicht des Verfassers elementaren Handlungsfeldern wird jede Kommune, jede Region entsprechend der örtlichen Situation und Potenziale weitere Handlungsfelder identifizieren können. Einige sollen nachfolgend stichwortartig skizziert werden:

- Sprachkompetenzentwicklung und Sprachförderung
- Förderung der MINT-Kompetenzen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik)
- Stärkung der kulturellen Bildung
- Vernetzung der Bildungsberatung
- Schulentwicklungsbegleitung
- Jugendpartizipation
- frühkindliche Bildung
- Kooperation Jugendhilfe/Schule
- Umsetzung der Inklusion
- Qualitätsrahmen Ganztagschule
- Familienbildung und Elternarbeit

- Gewaltprävention
- Umwelterziehung und nachhaltige Entwicklung
- Weiterbildung

Beim Aufbau einer Bildungslandschaft empfehle ich, sich auf wenige Handlungsfelder zu beschränken: Es kommt nicht auf die vollzählige Identifizierung wünschenswerter Handlungsfelder an, sondern darauf, was in der jeweiligen Kommune Priorität hat und mit den vorhandenen Ressourcen bearbeitet werden kann.

2. Leitbild oder Leitziele vereinbaren

Eine kommunale Bildungslandschaft benötigt als strategisches Dach ein Leitbild oder – zumindest am Anfang – die Festlegung starker Ziele. Das Leitbild für die kommunale Bildungslandschaft bezieht sich sinnvoller Weise auf das kommunale Leitbild. Falls ein solches nicht vorhanden ist oder in Landkreisen unterschiedliche kommunale Leitbilder bestehen, empfehle ich, sich zunächst auf wenige strategische Ziele zu verständigen. Oftmals beansprucht die erstmalige Entwicklung eines Leitbildes einen langen Vorlauf und umfassende Diskussionsprozesse. Aus pragmatischer Sicht ist meines Erachtens in solchen Fällen zielführender, sich auf wenige starke Ziele zu verständigen, aus denen konkrete Maßnahmen abgeleitet werden können.

Die *Bildungsregion Freiburg* bietet ein gutes Beispiel für die Verknüpfung von Leitbild und Leitzielen:

„Leitbild

- Die Bildungsregion Freiburg leistet konkrete Beiträge zu einer Verbesserung der Zukunftschancen für Freiburger Kinder und Jugendliche.
- Dabei richten wir unser Handeln an der Perspektive dieser Zukunftsfähigkeit aus.
- Die Förderung der Potenziale von Kindern und Jugendlichen steht im Mittelpunkt.
- Wir orientieren uns in unserem Handeln an gelingenden Bildungsbiografien.
- Als regionale Steuergruppe verstehen wir uns als Verantwortungsgemeinschaft, die in gemeinsamen Verantwortlichkeiten denkt und handelt.

- Die Zusammenarbeit aller an der Bildungsregion Beteiligten ist von Wertschätzung geprägt.
- Die Bildungsregion Freiburg trägt zur Wertschätzung der Arbeit der Schulen bei.

Leitziele

- Bestmögliche Bildungserfolge für alle Freiburger Kinder und Jugendlichen.
- Wir begreifen Heterogenität als Chance und treten aktiv für die Inklusion der an Bildungsprozessen Beteiligten ein.
- Entwicklung einer regional abgestimmten Bildungslandschaft von früher Bildung bis Weiterbildung.
- Weiterentwicklung einer Verantwortungsgemeinschaft Schulträger – Land.
- Unterstützung von systemischer Qualitätsentwicklung in Schulen.
- Begleitung und Unterstützung von Kindern und Jugendlichen mit Bildungsrisiken.
- Erhöhung der Ausbildungsfähigkeit.“

Freiburg gliedert die Leitziele noch weiter auf in Ziele für die einzelnen Zielgruppen.⁴

Die *Städtereion Aachen* hat dagegen „vier starke Ziele für die Bildungsregion Aachen“ benannt:

- „Bildung ganzheitlich betrachten und ein hohes Bildungsniveau anstreben. Alle Menschen in ihren Kompetenzen fördern.
- Übergänge gestalten: Klare Perspektiven schaffen und Anschlüsse sichern.
- Partizipation und Eigenverantwortung fördern.
- Potenziale der Region aufgreifen und einbinden“⁵.

Die Entwicklung einer Bildungslandschaft erfordert langen Atem: Es handelt sich nicht um ein Projekt, sondern um eine neue dauerhafte Aufgabe. Insofern gilt auch für die Festlegung von Zielen die Empfehlung, Schritt für Schritt vorzugehen und zwischen kurzfristigen, mittel-

4 Im Internet abrufbar unter www.freiburg.de/pb/,Lde/231207.html, abgerufen am 30. Juni 2015.

5 Im Internet abrufbar unter www.staedte-region-aachen.de/Bildungsbuero, abgerufen am 30. September 2015.

fristigen und langfristigen Zielen zu unterscheiden. Nichts ist für die Akzeptanz einer Bildungslandschaft kontraproduktiver, als geweckte Erwartungen nicht zu erfüllen.⁶

3. Grundlagen vereinbaren

Für das Gelingen einer Bildungslandschaft ist es von Bedeutung, dass die Partner sich auf Augenhöhe begegnen. Deshalb erscheint es sinnvoll, die Grundlagen für die Zusammenarbeit vertraglich zu fixieren.

So haben z. B. die Stadt Aachen, der Kreis Aachen und der ehemalige Zweckverband *Städteregion Aachen* in einer *öffentlich-rechtlichen Vereinbarung* die Einrichtung eines gemeinsamen Bildungsbüros verabredet. In der Vereinbarung sind die Handlungsfelder, die Aufgaben und Kosten, die strukturelle Organisation sowie die Installierung eines regionalen Bildungsfonds geregelt.

Auch die Stadt Darmstadt und der Landkreis Darmstadt-Dieburg haben eine Vereinbarung zur Bildung einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft „BildungsAgenDa-Di“ geschlossen, die die Ziele, Aufgaben, Organe und Verfahren der Bildungsregion regelt.

Die Stadt Offenbach hat z. B. ein „Bündnis für Bildung Offenbach“ mit Vertretern des Landesschulamtes von Stiftungen und Kammern sowie der Agentur für Arbeit u. a. abgeschlossen.

Das Land *Nordrhein-Westfalen* hat mit rund 50 Bildungsregionen in NRW jeweils einen auf die lokalen Verhältnisse abgestellten *Kooperationsvertrag zur Entwicklung eines Bildungsnetzwerkes* abgeschlossen. Im Vertrag mit der Städteregion Aachen sind beispielsweise folgende Ziele vereinbart:

- „Die Zahl der Schulabgänger ohne Schulabschluss wird minimiert.
- Die Zahl der Schulabgänger mit einem qualifizierten Abschluss wird erhöht.
- Das regionale Bildungsangebot dient dazu, eine bestmögliche individuelle Förderung von Kindern und Jugendlichen sicherzustellen, die vorhandenen Personal- und Sachressourcen optimal einzusetzen und eine horizontale und vertikale Vernetzung der Bildungspartner als regionale Verantwortungsgemeinschaft zu initiieren und zu intensivieren.

⁶ Zur Vertiefung vgl. *Minderop*, Kommunen auf dem Weg zur Bildungslandschaft, 2014.

- Die Schul- und Unterrichtsentwicklung an allen Schulen der Region wird gestärkt und ausgebaut, indem ein angemessenes Beratungs- und Unterstützungssystem auf kommunaler Ebene angeboten bzw. weiterentwickelt wird.
- Die Qualität von Unterricht und das gesamte Bildungsangebot an Schulen werden optimiert.
- Die bereits vorhandenen Kooperations- und Vernetzungsstrukturen werden auf kommunaler Ebene mit allen Bildungsakteuren systematisch ausgebaut, um den Informationsaustausch, die Planung, die Koordination und Abstimmung zwischen den Bildungsbereichen und den damit verbundenen Aufgaben zu intensivieren und damit zu verbessern.
- Das Profil der Bildungsregion Aachen wird geschärft. Dies umfasst vor allem die Stärkung und Unterstützung des Hochschulstandortes, die Gestaltung und Unterstützung der euregionalen Kooperationen sowie die Stärkung und Unterstützung der Kooperationen von außerschulischer und schulischer Bildung insbesondere im den Bereichen der Kultur, des Sports und der Sprache.“

Als Grundsätze der Kooperation sind in dem Vertrag benannt:

- Es besteht der übereinstimmende Wille zur vertrauensvollen Zusammenarbeit bei der gemeinsamen Entwicklung der Bildungsregion.
- Die vereinbarte Zusammenarbeit sowie die ihr zugrunde liegenden Prinzipien und Grundsätze gelten auch für die nachgeordneten Behörden des Landes und für die öffentlichen Schulen.
- Die bisherigen Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche des Landes, der Stadt und des Kreises bleiben erhalten, sollen aber inhaltlich im Sinne eines Informations-, Planungs-, Koordinations- und Handlungsverbundes enger aufeinander abgestimmt und miteinander vernetzt werden.
- Neben den Handlungsfeldern und der Organisationsstruktur regelt der Vertrag auch die Ressourcenfrage, in der Weise, dass die Städteregion die sächliche und personelle Ausstattung des Bildungsbüros sicherstellt und das Land eine volle zusätzliche pädagogische Stelle zur Verfügung stellt, deren Besetzung im Benehmen mit der Bildungsregion erfolgt.

Der Kooperationsvertrag mit dem Land NRW zur Entwicklung eines Bildungsnetzwerkes ist abgelegt unter www.staedteregion-aachen.de > Service > Die Ämter > Bildungsbüro > Hintergrund und Organisation > Formulare/Infos > Kooperationsvertrag mit dem Land NRW zur Entwicklung eines Bildungsnetzwerkes.

Das Land Baden-Württemberg hat nach einer dreijährigen Modellphase das „Landesprogramm Bildungsregionen“ aufgelegt, in dem die Grundzüge einer Bildungsregion als aktives Netzwerk zwischen Kitas, Schulen, Partnern aus Wirtschaft, gesellschaftlichen Organisationen, Trägern der Weiterbildung, Einrichtungen der außerschulischen Jugendarbeit, Jugendhilfe u. a. beschrieben werden und als verbindliche Strukturen einer regionalen Steuergruppe und eines regionalen Bildungsbüros vorgegeben sind. Das Land bezuschusst jede Stadt und jeden Landkreis, die eine Bildungsregion begründen, mit einer Lehrerstelle (A13) oder 45.000 Euro, sofern die Stadt bzw. der Landkreis ebenfalls mindestens diese Summe zweckgebunden zur Einrichtung eines Bildungsbüros zur Verfügung stellen.

Auch das Land Niedersachsen hat im Rahmen der Zukunftsinitiative Bildung angekündigt, mehr Bildungskoordinatoren zur Unterstützung des weiteren Ausbaus von Bildungsregionen zur Verfügung zu stellen.

4. Strukturen schaffen

Zur Steuerung einer Bildungslandschaft bedarf es eines kohärenten Bildungsmanagements. Dessen Aufgabe ist es, gemeinsam mit allen örtlichen Akteuren im Bildungsbereich die unterschiedlichen, oft nebeneinander agierenden Bildungsbereiche von der frühkindlichen Bildung bis zur Weiterbildung aufeinander abzustimmen und zu verknüpfen, damit erfolgreiche Bildungsbiographien für alle im Lebenslauf ermöglicht werden. Die Steuerung erfolgt auf verschiedenen, aber aufeinander bezogenen Ebenen.

Bildungskonferenz

In die regionale Bildungskonferenz fließen die Kompetenzen und Interessen aller an Bildung beteiligten gesellschaftlichen Gruppen ein: Hier arbeiten Vertreter aus Kommunalverwaltungen, Politik, Land, Kindertageseinrichtungen, Schulen, Schulaufsicht, Jugendhilfe, Hochschulen, Kammern und Wirtschaft, Bundesagentur für Arbeit, Kultur und

Sport sowie Akteure aus den Bereichen Erziehung, Bildung, Betreuung und Weiterbildung zusammen. Die Teilnehmer der Bildungskonferenz repräsentieren die Bildungsregion mit ihren vielfältigen Angeboten und Möglichkeiten. Die Bildungskonferenz gibt Impulse für die Stärkung und Entwicklung der Bildungsregion und stellt den regionalen Konsens hinsichtlich der Themen und Ziele her. Die Bildungskonferenz ist ein heterogenes Netzwerk, das ein- bis zweimal im Jahr zur Beratung thematischer Schwerpunkte entlang aktueller bildungspolitischer Herausforderungen zusammentritt.

In einigen Regionen wird die Bildungskonferenz als offene Veranstaltung für interessierte Bürger geöffnet. Dies führt zu einem hohen Maß an Partizipation und Transparenz. Es empfiehlt sich, eine solche Konferenz professionell moderieren zu lassen. Die Bertelsmann Stiftung hat hierzu einen zweitägigen Workshop entwickelt, an dem die Bildungsakteure eine Standortbestimmung vornehmen. Diesem Workshop geht ein Vorbereitungstreffen mit den kommunalen Entscheidungsträgern voraus. Er richtet sich an alle, die vor Ort mit Bildung befasst sind. Gemeinsam werden so Ziele, Unterziele und schließlich Handlungsoptionen erarbeitet, die gestaltenden Einfluss auf die Bildungslandschaft haben. Der Workshop kann zu Beginn aller Aktivitäten durchgeführt werden oder bei begonnener Arbeit der Ziel- bzw. Wegkontrolle dienen. Er ist aber auch Garant für die Einbindung von zahlreichen Bildungsverantwortlichen, die aktiv an der Gestaltung der Bildungslandschaft teilhaben wollen.⁷

Bildungsbeirat/Bildungskommission

Da die Bildungskonferenz aufgrund der Vielzahl der Mitglieder entsprechend der Größe der Kommune sich eher als Veranstaltungsformat und Netzwerktreffen versteht, haben einige Kommunen einen Bildungsbeirat eingerichtet. Diese Beiräte sind im Grunde erweiterte Steuerungskreise, die themenbezogen durch Experten des jeweiligen Beratungsgegenstandes ergänzt werden.

Einige Oberbürgermeister und Landräte haben auch Bildungskommissionen einberufen, die mit den obersten Repräsentanten von Firmen und Behörden besetzt sind und konkrete gemeinsame Aktionen zur Bildungsförderung verabreden.

⁷ Im Internet abrufbar unter www.bildungsworkshop-kommunen.de, abgerufen am 30. Juni 2015.

Lenkungskreis/Steuergruppe

Der Lenkungskreis ist das strategische Leitungsgremium der Bildungsregion. Es tagt in regelmäßigen Abständen (sechs bis acht Wochen), entwickelt gemeinsam Vorschläge für eine gemeinsame Bildungsstrategie und beschließt konkrete Maßnahmen, die vom Bildungsbüro umgesetzt werden. Die Mitgliederzahl sollte überschaubar sein, damit das Gremium diskussions- und entscheidungsfähig bleibt. Wünschenswert wäre, wenn der Bürgermeister/Landrat oder der Bildungsdezernent den Vorsitz übernehme, um den Stellenwert der Steuergruppe zu dokumentieren. Dem Lenkungskreis sollten angehören:

- Beigeordneter für das Bildungswesen
- Beigeordneter für Jugend und Soziales
- in Kreisen ein Vertreter der kreisangehörigen Kommunen
- Vertreter der oberen und unteren Schulaufsicht
- Vertreter der allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen
- Vertreter der Hochschulen
- Vertreter der Jugendhilfeträger und des Jugendamtes
- Vertreter der Weiterbildung
- Vertreter der Wirtschaft und der Arbeitsverwaltung
- evtl. Vertreter der Kultur und des Sports
- evtl. Vertreter eines regionalen Stiftungsverbundes

Jedes Mitglied vertritt eine Akteursgruppe und ist für die Kommunikation in dieser Gruppe verantwortlich.

Bildungsbüro

Das Bildungsbüro ist die operative Einheit der Bildungsregion. Es hat folgende Aufgaben:

- Aufbau und Koordination eines Bildungsnetzwerkes für Lernen im Lebenslauf
- Vernetzung der schulischen und außerschulischen Partner
- Unterstützung der Bildungseinrichtungen
- Bearbeitung der Handlungsfelder
- Konzeption, Durchführung und Unterstützung von Bildungsmaßnahmen und Veranstaltungen
- Geschäftsführung der Gremien und Arbeitskreise

Das Bildungsbüro sollte multiprofessionell zusammengesetzt sein und mindestens drei Mitarbeiter aus dem verwaltungsfachlichen, pädagogischen sowie dem Veranstaltungs- bzw. Marketingbereich haben. Das Bildungsbüro ist Dienstleister und Unterstützer von Bildungseinrichtungen, aber auch zentrale Anlaufstelle für Informationen, Marketingstelle der Bildungsregion, kompetenter Berater für lokale und regionale Entwicklungsprozesse sowie Koordinator, Mittler und Initiator. Es kann und soll aber nicht die spezifischen Aufgaben der Fachämter, z. B. Schulverwaltungsamt, Jugendamt, Gebäudemanagement etc., übernehmen.

Politische Gremien einbeziehen

Netzwerke aus staatlichen, kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteuren entwickeln außerhalb der politischen Gremien Ideen, Maßnahmenvorschläge und Handlungsgrundsätze. Nach herkömmlichem Verständnis basiert Verwaltungshandeln auf politischen Beschlüssen. Die Hinwendung von der Government-Steuerung zu Governance-Netzwerken⁸ erfordert von Verwaltung und Politik ein Umdenken. Das setzt viel Kommunikation, Transparenz und rechtzeitige Beteiligung der politischen Gremien voraus. Insofern ist es sinnvoll, regelmäßig in den zuständigen Ratsgremien über die Aktivitäten der Bildungsregion zu berichten und wesentliche Vorhaben der Bildungskonferenz/des Lenkungskeises den Ratsgremien zur Zustimmung vorzulegen.

Verwaltungsstrukturen anpassen

Auch innerhalb der Kommunalverwaltung können die Strukturen der Bildungsverantwortung auf den Ansatz des ganzheitlichen Bildungsverständnisses ausgerichtet werden. So erscheint es sinnvoll, die Ämter für Schulverwaltung und für Jugend in einem Dezernat zu verorten. Von Vorteil wäre auch, die Kultur als Bestandteil der ganzheitlichen Bildung in einem Bildungsdezernat anzusiedeln. Immer mehr Städte gehen sogar dazu über, die Aufgaben Schule und Jugend in einem Fachbereich zu bündeln, weil sie ineinandergreifen und institutionelle Schnittstellen Reibungsverluste produzieren.

8 Das Governance-Konzept beschreibt einen Paradigmenwechsel in der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft. Es verweist auf eine multilaterale Handlungskoordination aller gesellschaftlicher Kräfte statt unilateraler Steuerung durch den Staat (vgl. *Bröchler/von Blumenthal, Von Government zu Governance. Analysen zum Regieren im modernen Staat, 2006*).

Zuständigkeiten bündeln/Doppelstrukturen vermeiden

Ein kohärentes Bildungsmanagement setzt voraus, dass die Bildungssteuerung aus einer Hand erfolgt. Insofern sind die identifizierten Handlungsfelder und entwickelten Ziele durch die Gremien der Bildungslandschaft zu gestalten. Nach Möglichkeit sollen Doppelstrukturen vermieden werden. Trotzdem haben in der Vergangenheit einige Städte das Projekt „Lernen vor Ort“ nicht über das Bildungsbüro gesteuert, sondern an anderer Stelle verortet. Eine solche Doppelzuständigkeit wird von den Empfängern von Bildungsmaßnahmen als hinderlich empfunden. Bildungseinrichtungen benötigen verlässliche und bekannte Ansprechpartner. Der Paradigmenwechsel, dass die Anpassungsleistung vom System und nicht vom Individuum erbracht werden sollte, fordert von den einzelnen Bildungseinrichtungen eine solche Anstrengung, dass es ihnen nicht zugemutet werden kann, sich durch den Zuständigkeitsdschungel der Bildungsverwaltung zu kämpfen. Insofern sind Projekte, die von den unterschiedlichen Bildungsanbietern – ob von Stiftungen, Kammern, Sozialverbänden oder dem Land – ausgelobt werden, über das Bildungsnetzwerk zielgerichtet zu steuern.

Das Projekt „Lernen vor Ort“, das das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft 2009 zusammen mit über 180 deutschen Stiftungen bis 2014 durchführt, hat in 35 Kommunen dazu beitragen, ein aufeinander abgestimmtes Bildungsmanagement zu entwickeln.

Auch die Stiftungen gehen dazu über, langfristige Initiativen gemeinsam mit Kommunen zu entwickeln und über viele Jahre hinweg zu begleiten, um eine nachhaltige Wirkung zu entfalten. Dies gilt insbesondere für lokale Stiftungen, die sich gemäß ihrer Satzungen in einer bestimmten Region/Stadt für die Verbesserung von Bildungschancen engagieren.

5. Bewusstsein entwickeln/Partizipation ermöglichen

Die Verwirklichung eines kohärenten Bildungsmanagements ist kein Selbstzweck. Es geht nicht um eine bürokratische Selbstbeschäftigung, nicht um den Aufbau einer neuen Bürokratie, sondern um Qualitätsverbesserung und Unterstützung der Menschen in den Bildungseinrichtungen, ob als Vermittler oder Empfänger von Bildung. Von daher ist oberstes Gebot, Partizipation zu ermöglichen. Weder Lenkungskreis noch Bildungsbüro verfügen über ausreichende Ressourcen, konkrete Maßnahmen für die einzelnen Handlungsfelder zu entwickeln. Basis für Veränderungsprozesse sind die Akteure in den Bildungseinrichtungen.

gen vor Ort. Der Grundsatz der Arbeitsweise einer Bildungsregion lautet: „*Betroffene zu Beteiligten machen*“.

So wurden in der Städteregion Aachen 15 Arbeitsgruppen mit insgesamt rund 300 Mitgliedern gebildet, die zu den im Folgenden aufgeführten Themen Qualitätsstandards entwickelt haben. Die Mitglieder der Arbeitsgruppen kommen aus Kitas, Schulen, Schulaufsicht, Verwaltungen, Verbänden, Eltern- und Schülerschaft. Sie wählen aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden, die Geschäftsführung übernimmt das Bildungsbüro. Die Themenbereiche umfassen:

- Bildungsmonitoring
- Bildungsberatung
- Sprachförderung
- MINT-Förderung
- Kulturförderung
- Inklusion
- Schulentwicklung
- Übergang Elementar-/Primarstufe
- Übergang Primar-/Sekundarstufe
- Offener Ganztag
- Jugendpartizipation
- Berufsorientierung
- Studienorientierung
- Übergangsangebote
- Berufsausbildung

Ein besonderes, exemplarisches Projekt betrifft die Jugendpartizipation. Im Rahmen eines freiwilligen politischen Jahres haben sich Jugendliche unter dem Dach des Bildungsbüros in Zusammenarbeit mit Schülervertretungen einzelner Schulen, der Bezirksschülervertretung und den Jugendorganisationen der demokratischen Parteien zum Ziel gesetzt, jungen Menschen mehr Gehör bei der Politik zu verschaffen und so ihren Mitgestaltungswillen zu dokumentieren. Das Veranstaltungsformat: „Was geht? Werkstatt für Jugendbeteiligung und Jugendpolitik“ führt jährlich Jugendliche, Politiker, Jugendverbände zu Themen wie Europaverdrossenheit, Rechtsextremismus etc. zusammen.⁹

Durch verschiedene *Veranstaltungsformate* kann es gelingen, bei den Betroffenen die Erkenntnis reifen zu lassen, dass sie aus der Mitwirkung an den Veränderungsprozessen in der Bildungsregion für sich

⁹ Im Internet abrufbar unter www.staedteregion-aachen.de/dasgeht, abgerufen am 30. Juni 2015.

einen Mehrwert erfahren. Neben den Bildungskonferenzen hat sich das Format der „Bildungstage“ als besonders erfolgreich erwiesen: Referenten aus Wissenschaft und Praxis halten zu einem aktuellen Thema einen Vortrag, das Thema wird anschließend in Workshops auf die lokale Ebene heruntergebrochen.

Weitere Formate sind Fachtage oder Konferenzen und Zukunftsforen zu bestimmten Themen. Beispiele aus der *Städtereion Aachen*:

- Bildungstag: Jeder Mensch lernt anders – Individuelles Lernen in Kita und Schule
- Workshops: Beispiele individueller Förderung in der Region
- Fachtag: Elternarbeit in Kita und Grundschule
- Konferenz für Schulen und OGS-Träger: Räume und Lernkultur im Offenen Ganzttag
- Zukunftsforum: Hallo Zukunft! Perspektiven der MINT-Bildung

6. Inhalte qualifizieren/Qualitätsstandards entwickeln

Wie schon ausgeführt, steht nicht die Organisation der Bildungslandschaft im Vordergrund – sie hat lediglich eine dienende Funktion –, es sind vielmehr die Ergebnisse für die Fortentwicklung und die Qualität des Bildungswesens. Nachfolgend werden einige Beispiele aus der Bildungsregion Aachen dargestellt, die im Rahmen der Arbeitsgruppen oder mit weiteren Partnern entwickelt wurden:

- städtereionale Qualitätsstandards für die offene Ganzttagsschule
- Vereinbarung über Qualitätsstandards in den Fächern Deutsch und Englisch beim Übergang von der Grundschule in die Sekundarschule
- Ausbildung von Schulentwicklungsbegleitern
- Qualifizierung von Bildungsberatern und Bildungsberatungslotsen
- Qualitätszirkel Berufskoordinatoren
- Tandem-Fortbildungen für Erzieher und Grundschullehrer
- Entwicklung von Ferienakademien
- Profilentwicklung Kulturschule
- MINT-Fortbildungen für Erzieher (Haus der kleinen Forscher) und Grundschullehrer (Klassenkisten)

Diese Beispiele sollen zeigen, welche Chancen und Möglichkeiten eine regionale Bildungslandschaft zur Qualitätsverbesserung des örtlichen

Bildungswesens bietet. Allerdings muss bedacht werden, dass es der Städteregion Aachen nur möglich war, diese Vielfalt an Handlungsfeldern und Themen zu behandeln, weil sie seit 2009 durch das Projekt „Lernen vor Ort“ gefördert wird. Aufgrund dessen konnten zehn Mitarbeiter beschäftigt und Veranstaltungen finanziert werden. Andererseits haben die gleichzeitige Bearbeitung der Themenvielfalt die beteiligten Kommunen und Akteure an den Rand ihrer Arbeitskapazität geführt, weil die sehr zeitaufwendige Netzwerkarbeit neben den beruflichen Belastungen zusätzliches Engagement erforderte. Nach Wegfall der Förderung Mitte 2014 wird die Arbeit des Bildungsbüros durch Eigenmittel mit weniger Personal und unter Setzung von Schwerpunkten fortgeführt. Dabei kann sich die Region auf die eingeübten Strukturen und Prozesse stützen. Insofern sollten sich Kommunen, die am Anfang stehen, nicht entmutigen lassen, den Weg der Bildungssteuerung vor Ort zu gehen.

7. Bildungsmonitoring/Berichtswesen/Evaluation installieren

Eine wichtige Voraussetzung für ein koordiniertes Handeln regionaler Akteure ist die Erhaltung einer weitgehenden Transparenz über die Handlungsbedarfe. *Bildungsmonitoring* ermöglicht, dass Daten zum Bildungswesen systematisch erfasst und ausgewertet und Bildungsbedarfe sowie Bildungsdefizite festgestellt und kontinuierlich beobachtet werden. Es stellt wesentliche Aspekte des Bildungswesens in Zahlen dar und kann Stärken und Schwächen sowie die Zusammenhänge der Teilsysteme aufzeigen. Nach der Leitidee des lebenslangen Lernens umfassen diese Teilsysteme neben der frühkindlichen Bildung, Schule und Berufsausbildung auch das Studium und die Weiterbildung.

Das umfassendste Produkt des Bildungsmonitorings ist der *Bildungsbericht*, der bildungsbereichsübergreifend, indikatorengestützt und problemorientiert Entwicklungen im Zeitverlauf darstellt. Solche Bildungsberichte haben inzwischen über 50 Gebietskörperschaften erstellt. Die Vorteile eines umfangreichen Berichts liegen in der systematischen Information und der Herstellung von Transparenz über das örtliche Bildungswesen. Von Nachteil sind der Umfang der Datensammlung, die oftmals aufgrund der verzögerten Datenverfügbarkeit nicht aktuell ist, und die unzureichende Darstellung von Wirkungszusammenhängen.

Vor diesem Hintergrund präferiere ich eine themenbezogene *Bildungsberichterstattung*, die Teilbereiche vertieft und untersucht, wie z. B. Übergangverhalten zwischen Schule und Beruf, Entwicklung

regionaler Schülerströme, Konkurrenzsituation in der öffentlichen und privaten Weiterbildung etc.

Monitoring und Bildungsberichterstattung können allerdings Fachplanungen wie Schulentwicklungsplanung, Kindertagesstättenbedarfsplanung, Jugendhilfeplanung oder Weiterbildungsentwicklungsplanung, die von den Fachämtern der Verwaltung erstellt werden, nicht ersetzen. Allerdings sind die Analysen der Bildungsberichterstattung und die Handlungsempfehlungen der Gremien der Bildungslandschaft bei den Fachplanungen zu berücksichtigen.

Während Bildungsberichte Grundlagen für eine Zielorientierung bieten, bezieht sich die Evaluation auf die Wirkungsorientierung von Maßnahmen. Evaluationen haben den Zweck, Maßnahmen und Projekte zu optimieren und Rechenschaft darüber abzulegen, ob Ressourcen sinnvoll eingesetzt werden.¹⁰

8. Finanzierung sicherstellen, Bildungsfonds gründen

Wie bereits ausgeführt, benötigt die Bildungssteuerung vor Ort hauptamtliches Personal und ein Sachkostenbudget. Um wahrnehmbare Veränderungen und messbare Ergebnisse zu erzielen, ist aus meiner Sicht für eine mittlere Großstadt (bis 200.000 Einwohner) eine Mindestausstattung von 3,5 Vollzeitstellen erforderlich: jeweils eine Vollzeitstelle für eine Verwaltungsfachkraft, eine pädagogische Fachkraft, eine Fachkraft für Veranstaltungen und Marketing sowie eine halbe Sekretariatsstelle. Teilweise können diese Stellen durch Aufgabenumstrukturierung oder Bündelung von Aufgaben innerhalb der Verwaltung gewonnen werden.

Da die Einrichtung einer kommunalen Bildungslandschaft zu den freiwilligen Aufgaben der Gemeinden/Kreise gehört, kann deren Finanzierung vor dem Hintergrund der Haushaltssicherung zu Problemen führen. Insofern ist es hilfreich, durch vertragliche Regelungen die Ressourcenfrage zu klären.

Insbesondere sollten mit dem *Land* Verträge über eine Personalkostenbeteiligung geschlossen werden. Denn immer mehr Länder beteiligen sich an der Personalausstattung des Bildungsbüros, indem sie *Lehrerstellen oder Lehrstellenäquivalente* zur Verfügung stellen: Nordrhein-Westfalen

10 Vgl. Schmidt, Regionale Bildungslandschaften wirkungsorientierter gestalten. Ein Leitfaden zur Qualitätsentwicklung, 2012, sowie die Handlungsempfehlung „Nachhaltige Qualitätsentwicklung in Bildungsregionen“, im Internet abrufbar unter www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/bildung, abgerufen am 30. Juni 2015.

beispielsweise stellt den Bildungslandschaften jeweils eine volle Lehrerstelle ohne Begrenzung auf eine Besoldungsgruppe zur Verfügung, in Baden-Württemberg erhalten Bildungsregionen 45.000 Euro oder alternativ eine abgeordnete Lehrerstelle (maximal A13), das niedersächsische Kultusministerium hat angekündigt, jedem Landkreis und jeder kreisfreien Stadt eine halbe Lehrerstelle bereitzustellen.

Die Finanzierung der Sachkosten kann oftmals durch zivilgesellschaftliche Partner der Bildungslandschaft erfolgen. Im Projekt „Lernen vor Ort“ hat es sich bewährt, einen örtlichen Stiftungsverbund zur Unterstützung der Bildungslandschaft zu bilden. Bürgerstiftungen, Sparkassenstiftungen und Nachlassstiftungen unterstützen seit jeher das Gemeindeleben. Durch die Beteiligung eines örtlichen Stiftungsverbundes in den Gremien der Bildungslandschaft, z. B. in der Bildungskonferenz, können einerseits zivilgesellschaftliche Aspekte in die Beratungen und Zielfindungsprozesse eingebunden und andererseits deren Förderaktivitäten zielorientiert fokussiert werden. Viele Städte haben zusätzlich eigene Bildungsstiftungen gegründet. Die bekannteste ist wohl der Lübecker Bildungsfonds, in dem Stadt, Land, Wirtschaftsunternehmen und ein örtlicher Stiftungsverbund zusammenarbeiten und so Mittel und Kompetenzen zum Wohl der Kinder und Jugendlichen in Lübeck bündeln.¹¹ Weitere Beispiele: Bildungsfonds und Bildungsstiftung Bildungsregion Nordkreis Osnabrück,¹² Fonds „Jugend, Bildung, Zukunft“ der Stadt Ludwigsburg,¹³ Freiburger Fonds „Bildung für nachhaltige Entwicklung“¹⁴ und der Schulentwicklungsfonds Dortmund.¹⁵

Auch ohne die Beteiligung Dritter, die in einen Bildungsfonds einzahlen, stellen Kommunen besondere Budgets zur Bildungsförderung bereit. So stellt z. B. die Städteregion Aachen jährlich 300.000 Euro als Bildungszugabe bereit, um Kindertagesstätten und Schulen zu ermöglichen, Lernangebote in außerschulischen Einrichtungen wahrzunehmen.¹⁶

Darüber hinaus haben sich in einigen Städten *Fördervereine* gebildet, wie z. B. die Vereine zur Förderung von Bildung und Kultur Mönchengladbach e.V.¹⁷ oder Partner für Bildung e.V. Aachen. Hinzu kommen *Sponsoren*, die oftmals für einzelne Projekte gewonnen werden können.

11 Im Internet abrufbar unter www.bildungsfonds-luebeck.de, abgerufen am 30. Juni 2015.

12 Im Internet abrufbar unter www.ilek-nol.de, abgerufen am 30. Juni 2015.

13 Im Internet abrufbar unter www.ludwigsburg.de, abgerufen am 30. Juni 2015.

14 Im Internet abrufbar unter www.freiburg.de, abgerufen am 30. Juni 2015.

15 Im Internet abrufbar unter www.dortmund.de/rbb, abgerufen am 30. Juni 2015.

16 Im Internet abrufbar unter www.staedteregion-aachen.de/bildung/ausserschulischebildung, abgerufen am 30. Juni 2015.

17 Im Internet abrufbar unter www.vzb-ev.de, abgerufen am 30. Juni 2015.

Im Übrigen fördern auch *überörtliche Stiftungen* besondere Bildungsprojekte und Entwicklungsprozesse, wie z. B. die Stiftung Haus der kleinen Forscher, die insbesondere für Kitas und Grundschulen Förderangebote in Naturwissenschaften, Mathematik und Technik bereitstellt,¹⁸ oder die Deutsche Telekom Stiftung, die Schulen für den MINT-Bereich Experimentierkästen zur Verfügung stellt.¹⁹ Die Robert Bosch Stiftung greift im Programmbereich Bildung, Gesellschaft und Kultur mit Blick auf die Konsequenzen des demographischen Wandels für Familien Initiativen zur zukünftigen Entwicklung der Schulen und der Unterrichtsqualität auf.²⁰ Die Bertelsmann Stiftung hat im Programmbereich Bildung beispielsweise zum Thema Qualitätsverbesserung von Unterricht das wissenschaftlich geprüfte und praxiserprobte Selbstevaluationsinstrument SEIS „Selbstevaluation in Schulen“ entwickelt²¹ und unterstützt im Programm „LebensWerte Kommune“ die Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften, den Wissenstransfer in der Kinder- und Jugendhilfe und die kommunale Integrationspolitik.²² Die Montag Stiftungen unterstützen Kommunen bei der Umsetzung der Inklusion.²³

Die Beteiligung von Stiftungen an der Entwicklung von Bildungslandschaften wird im politischen Raum gelegentlich kritisch gesehen, weil dem Stiftungsgeber interessengeleitete Motive unterstellt werden. Dagegen hat das *Bündnis für Gemeinnützigkeit*, dem u. a. der Deutsche Kulturrat, die Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und der Bundesverband Deutscher Stiftungen angehören, am 4. April 2010 in der *Genshagener Erklärung* festgestellt, „dass bürgerschaftliches Engagement für eine vitale Demokratie und den Zusammenhalt unserer Gesellschaft unabdingbar ist. Kaum eine der großen Herausforderungen, mit denen sich unsere Gesellschaft konfrontiert sieht, kann ohne ein solches Engagement bewältigt werden ...“, und vorgeschlagen, „im Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen sowie Wirtschaft und Zivilgesellschaft eine kohärente nationale Engagementstrategie zu entwickeln.“²⁴ In der Erklärung wird betont, dass Stiftungen unabhängig von den wirtschaftlichen Interessen der Stiftungsgeber agieren.

Im Rahmen des Programms „Lernen vor Ort“ hat die Bertelsmann Stiftung Grundpatenschaften für Aachen, Freiburg und Leipzig

18 Im Internet abrufbar unter www.haus-der-kleinen-Forscher.de, abgerufen am 30. Juni 2015.

19 Im Internet abrufbar unter www.telekom-stiftung.de, abgerufen am 30. Juni 2015.

20 Im Internet abrufbar unter www.bosch-stiftung.de, abgerufen am 30. Juni 2015.

21 Im Internet abrufbar unter www.seis-deutschland.de, abgerufen am 30. Juni 2015.

22 Im Internet abrufbar unter www.bertelsmann-stiftung.de, abgerufen am 30. Juni 2015.

23 Im Internet abrufbar unter www.montag-stiftungen.de, abgerufen am 30. Juni 2015.

24 Im Internet abrufbar unter www.kulturrat.de, abgerufen am 30. Juni 2015.

übernommen und in den jeweiligen Steuerungsgremien ihre Erfahrungen, ihr Wissen und ihre Expertise aus den Vorgängerprojekten „Schule & Co“, „Selbstständige Schule“ und „Kind & Ko“ eingebracht sowie zahlreiche praktische Hilfestellungen geleistet: z. B. Teambildungen in Bildungsbüros unterstützt, eine professionelle Gestaltung und Moderation der Bildungskonferenzen realisiert, Veröffentlichungen ermöglicht und vor allem den regelmäßigen Erfahrungsaustausch zwischen den drei Patenkommunen koordiniert. Die Zusammenarbeit war bedingungslos und für alle Beteiligten fruchtbar. Die Bertelsmann Stiftung wird die in dem Prozess gewonnenen Erfahrungen im Zuge des Transfers von „Lernen vor Ort“ anderen Kommunen zur Verfügung stellen.

9. Öffentlichkeitsarbeit Bildungsmarketing

„Tue Gutes und rede darüber“ – nach diesem Grundsatz sollten Bildungslandschaften ihre Aktivitäten kommunizieren. Für die Akzeptanz der Handlungsempfehlungen von Bildungslandschaften ist es sehr wichtig, Prozesse der auf den Weg gebrachten Projekte zu dokumentieren und über die Ziele, Maßnahmen und Veranstaltungen intensiv zu berichten. Die Berichterstattung richtet sich an verschiedene Zielgruppen: Eltern, Schüler/innen, Jugendliche, Erzieher/innen, Lehrer/innen, Verwaltungsmitarbeiter/innen, Verbandsvertreter/innen usw. Insofern empfiehlt es sich, zumindest ein stets aktuelles Internetportal vorzuhalten und einen regelmäßig erscheinenden Newsletter herauszugeben.

III. Positionen zum Thema

Verschiedene Organisationen haben sich zu der Frage „Was sind die Qualitätsmerkmale einer gelingenden Bildungslandschaft?“ geäußert. Dazu im Folgenden die wichtigsten Aussagen:

Stiftungsverbund „Lernen vor Ort“

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat 2009 gemeinsam mit deutschen Stiftungen das Programm „Lernen vor Ort“ ins Leben gerufen. Damit sollen Kommunen unterstützt werden, ihr Bildungsmanagement für ein lebenslanges Lernen optimal zu gestalten. Die Geschäftsstelle des nationalen Stiftungsverbundes „Lernen vor Ort“

berät, unterstützt und koordiniert die beteiligten Stiftungen und informiert weitere interessierte Stiftungen.²⁵

Wilfried Lohre, ehemaliger Leiter der Geschäftsstelle, hat am 16. Mai 2013 in Düsseldorf folgende Thesen zur Verstärkung der kommunalen Bildungsnetzwerke aufgestellt: „Kooperation, die dauerhaft wirken soll und weiter entwickelt werden kann, braucht professionelle Koordination (Bildungsbüro), braucht Datenbasierung und Transparenz (Bildungsmonitoring/ Bildungsberichterstattung), braucht sinnvolle und effiziente Kommunikationsstrukturen (Bildungskonferenz und Lenkungskreis). Ein Mehrwert durch Kooperation entsteht, wenn die Kooperation von allen Beteiligten gewollt, die Kooperation systematisch und dauerhaft organisiert wird, die Kooperation zu konsensualen Entscheidungen führt und mit echter Transparenz verbunden ist“ (Vortrag: Bildung braucht Kooperation).

Deutsche Kinder- und Jugendstiftung (DKJS)

Die DKJS benennt folgende Dimensionen und Kriterien als Qualitätsrahmen einer Bildungslandschaft:

- „Bildungsaspekte – Welche Bildungsqualitäten wollen wir?
- Steuerungsaspekte – Was brauchen wir für Strukturen?
- Kultur der Kommunikation – Wie wollen wir es tun?
- Führungsaspekte – Wie managen wir das?
- Qualitätsaspekte – Welche Mittel der Qualitätssicherung setzen wir ein?“²⁶

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)

Die KGSt begleitet im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft 35 Kommunen bei der Entwicklung eines lokalen Bildungsmanagements, das lebenslanges, aufeinander abgestimmtes Lernen und erfolgreiche Bildungsbiographien für alle Bürgerinnen und Bürger ermöglichen soll. Im Rahmen eines mehrteiligen Fachforums „Kommunales Bildungsmanagement“ wurden 2012 in einem Werkstattbericht „Bausteine des Erfolgs“ herausgearbeitet: Danach werden

25 Im Internet abrufbar unter www.stiftungen.org/de/projekte/lernen-vor-ort.html, abgerufen am 30. Juni 2015.

26 *Deutsche Kinder- und Jugendstiftung* (Hrsg.), *Lernende Bildungslandschaften: Qualitätsentwicklung Schritt für Schritt*, 2014.

in einem ersten Schritt zunächst folgende Fragen bearbeitet: Was wollen wir? Was wissen wir? Was benötigen wir? Was müssen wir tun? Sodann klären die Akteure und Bildungspartner miteinander ab, welche Kompetenzen sie jeweils einbringen können, wer wofür zuständig ist und wer was umsetzen soll. Als Grundlage für die Bildung eines lokalen Bildungsmanagements dient ein strategisches Handlungskonzept, Startvoraussetzungen sind die Durchführung einer Bestandsanalyse und die Klärung der Erwartungen. Bei der Steuerung wird zwischen strategischer und operativer Steuerung unterschieden. Für die Koordination der Beteiligung der vielfältigen Akteure wird eine Bildungskommission einberufen und die Politik mit einbezogen. Es wird immer wieder betont, dass Bildungssteuerung „Chefsache“ und eine aktive Öffentlichkeitsarbeit für den Erfolg wichtig ist.²⁷

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. kommt in seinen Empfehlungen zur Weiterentwicklung kommunaler Bildungslandschaften vom 10. November 2009²⁸ zu der Feststellung, dass Kommunale Bildungslandschaften einen Mehrwert für Kommunen erzeugen, weil Bildung ein wichtiger Standortfaktor für Unternehmen ist, Wohnortentscheidungen von Familien beeinflusst und zur Vermeidung von Sozialleistungen als Folgen fehlgeschlagener Bildungsbiographien beiträgt. Die Gestaltung kommunaler Bildungslandschaften kann seiner Ansicht nach nur gelingen, wenn ein überzeugendes Konzept, eine abgestimmte Strategie, eine klar geregelte Steuerungsverantwortung und eine Handlungsstruktur gegeben sind, die Kontinuität, Verlässlichkeit und Planungssicherheit erkennen lassen.

Deutscher Städtetag

Auf dem Bildungskongress des Deutschen Städtetages im November 2012 in München haben rund 350 Teilnehmer des Workshops „Kommunale Bildungslandschaften und Bildungsmanagement“ die Fragen diskutiert: „Was sind die Erfolgsfaktoren eines gelingenden kommunalen Bildungsmanagements?“ In dieser Diskussion wurde deutlich, dass eine gelun-

27 Im Internet abrufbar unter www.kgst.de, abgerufen am 30. Juni 2015.

28 Im Internet abrufbar unter www.deutscher-verein.de, abgerufen am 30. Juni 2015.

gene Strukturveränderung, d.h. der Aufbau eines Netzwerkes, oftmals schon als Erfolg gesehen wird, die Wirkungen in der Praxis aber noch nicht ausreichend evaluiert werden. Für eine nachhaltige Entwicklung einer Bildungsregion wurden schließlich folgende Faktoren benannt: Am Anfang stehen eine konkrete Zielvereinbarung und die Schaffung fester Strukturen. Dafür müssen ausreichende Personal- und Finanzressourcen bereitstehen. Die aktive Mitwirkung der Schulaufsicht ist unabdingbar. Eine valide Bildungsberichterstattung schafft Transparenz. Eine offene Kommunikation nach innen und außen sorgt für Akzeptanz.²⁹

IV. Zusammenfassung

Zur Entwicklung und Verstetigung der Arbeit einer Bildungslandschaft empfehle ich eine systematische Herangehensweise, die von einer Ziel- und Wirkungsorientierung ausgeht. Als Grundlage sollte ein Leitbild „als strategisches Dach“ verabschiedet werden, aus dem für die einzelnen Handlungsbereiche Leitziele und Mittlerziele abgeleitet werden können. Zentrale Voraussetzung für ein koordiniertes Handeln ist ein professionelles Bildungsmanagement, bestehend aus hauptamtlichem Bildungsbüro, Lenkungsreis und Bildungskonferenz. Entsprechend den örtlichen Bedürfnissen werden die Handlungsfelder definiert und mit Prioritäten versehen. Um eine möglichst weitgehende Transparenz über die Handlungsbedarfe, Prozesse und Ergebnisse zu schaffen, ist eine datenbasierte Bildungsberichterstattung vorzusehen. Ergänzend zu dieser Berichterstattung ist eine projektbezogene Evaluation notwendig, die regelmäßig die Wirksamkeit von Maßnahmen erforscht. Eine Bildungslandschaft ist kein Projekt, sondern eine dauerhafte Zukunftsaufgabe! Insofern bedarf es einer institutionellen Planungssicherheit, die bedingt, dass die Ressourcenfrage verbindlich geregelt wird. Folgende Qualitätsmerkmale sollten einer Bildungslandschaft zugrunde liegen:

- Leitbild (Zielorientierung)
- professionelles Bildungsmanagement (Bildungsbüro, Lenkungsreis, Bildungskonferenz)
- priorisierte Handlungsfelder
- Bildungsberichterstattung/Monitoring
- Evaluation der Maßnahmen (Wirkungsorientierung)
- Ressourcenvereinbarung

²⁹ Im Internet abrufbar unter www.staedtetag.de/fachinformationen/bildung, abgerufen am 30. Juni 2015.

V. Münchener Erklärung

Fünf Jahre nach der Aachener Erklärung hat der Deutsche Städtetag auf seinem Bildungskongress „Bildung gemeinsam verantworten“ am 8. November 2012 in München mit seiner Münchener Erklärung die politischen Verstetigungsbedingungen für die weitere Entwicklung der kommunalen Bildungslandschaft benannt.³⁰ Dabei handelt es sich um einen politischen Appell an die kommunale Familie, an die Länder und an den Bund. Die vier Kernforderungen lauten:

1. Kommunale Bildungslandschaften weiterentwickeln

Die kommunale Familie wird aufgefordert, Bildungslandschaften weiterzuentwickeln und die Bildungsakteure in Verantwortungsgemeinschaften zu vernetzen, um für den Einzelnen optimale Bildungsvoraussetzungen und -chancen zu schaffen. Bildungssteuerung vor Ort auf der Grundlage eines dauerhaften Bildungsmanagements sowie eines Bildungsmonitorings sollte unter Beteiligung einer entsprechend örtlich organisierten Schulaufsicht Standard in den Kommunen werden.

2. Kommunale Handlungsmöglichkeiten und Rechte in der Bildung erweitern

Eine funktionierende Bildungslandschaft erfordert mehr kommunale Gestaltungsmöglichkeiten. Dies gilt insbesondere für den Schulbereich, in dem die bestehende Kompetenzverteilung eine qualitative Weiterentwicklung des Bildungswesens massiv behindert. Die Länder sind aufgefordert, dem kommunalen Engagement durch erweiterte schulgesetzliche Kompetenzzuweisungen Rechnung zu tragen. Hierzu gehören insbesondere die Mitgestaltung bei der inneren Schulentwicklung, eine substanzielle kommunale Beteiligung bei der Schulleiterauswahl sowie weitgehende Handlungsfreiheit bei der Schulorganisation vor Ort. Allerdings müssen die Zuständigkeit der Länder für die grundlegenden Rahmenbedingungen und einheitliche Standards mit Blick auf die Sicherstellung von Vergleichbarkeit und Mobilität erhalten bleiben.

30 Im Internet abrufbar unter www.staedtetag.de/fachinformationen/bildung/, abgerufen am 30. Juni 2015.

3. Bildung gemeinsam verantworten und Kooperationsverbot abschaffen

Die im Zuge der Föderalismusreform vorgenommene Entflechtung der Zuständigkeiten des Bundes und der Länder hat sich im Bildungsbereich nicht bewährt. Gute Bildung ist eine gemeinsame Aufgabe aller staatlichen Ebenen. Das Kooperationsverbot und die Abschaffung der gemeinsamen Bildungsplanung stehen einer zukunftsorientierten Weiterentwicklung entgegen. Deswegen muss das Kooperationsverbot abgeschafft und in ein Kooperationsgebot umgewandelt werden. Bildungsförderung sollte wieder als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern ausgestaltet werden, wobei die Länder ihre Kommunen zu beteiligen haben. Das bedeutet nicht die Abschaffung des Föderalismus in der Bildung. Vielmehr geht es im Sinne eines „kooperativen Föderalismus“ darum, dem Bund begrenzte Regelungsmöglichkeiten und Finanzausweisungen an Länder und Kommunen zur Verbesserung der Bildungsinfrastruktur sowie zur Umsetzung neuer Bildungsaufgaben von gesamtstaatlicher Bedeutung, wie dem Ausbau von Ganztagschulen und der Inklusion, zu ermöglichen.

4. Engagement der Städte und Gemeinden finanziell sicherstellen

Die Herausforderungen der individuellen und inklusiven Bildung können nur gemeistert werden, wenn für diese Zukunftsaufgaben adäquate Finanzmittel zur Verfügung stehen. Kommunales Engagement in der Bildung erfordert eine aufgabengerechte Finanzausstattung. Von daher ist es wichtig, dass die Länder das Konnexitätsprinzip strikt einhalten. Notwendig ist darüber hinaus eine Reform der Bildungsfinanzierung mit tragfähigen Finanzierungsregelungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen, die der jeweiligen finanziellen Leistungsfähigkeit gerecht werden. Gleichzeitig sollen die zahlreichen Bildungsprogramme von Bund und Ländern stärker gebündelt und anstelle von Parallelstrukturen besser mit den kommunalen Bildungslandschaften verzahnt werden.

Der Autor *Wolfgang Rombey* ist Stadtdirektor a. D. Aachen sowie vormals Vorsitzender des Schul- und Bildungsausschusses des Deutschen Städtetages.

Literatur

- Bröchler, Stephan/von Blumenthal, Julia: Von Government zu Governance. Analysen zum Regieren im modernen Staat. Münster 2006.
- Deutsche Kinder- und Jugendstiftung (Hrsg.): Lernende Bildungslandschaften: Qualitätsentwicklung Schritt für Schritt, Seelze 2014.
- Minderop, Dorothea: Kommunen auf dem Weg zur Bildungslandschaft. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. Erscheint im September 2014.
- Schmidt, Stefan: Regionale Bildungslandschaften wirkungsorientiert gestalten. Ein Leitfaden zur Qualitätsentwicklung. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2012.

Kapitel 3

Öffentliche und private Schulen: Konkurrenz und Kooperation

Privatschulen in der kommunalen Bildungslandschaft

Gerrit Große

I. Vorbemerkung

Als Vizepräsidentin des Landtags – und als solche wurde ich eingeladen – unterliege ich grundsätzlich dem Neutralitätsgebot. Diesem werde ich auch entsprechen. Gleichwohl habe ich als bildungspolitische Sprecherin der Fraktion DIE LINKE im Landtag Brandenburg und Sprecherin der Bundesarbeitsgemeinschaft Bildung der Partei DIE LINKE ein durchaus ambivalentes Verhältnis zu diesem Thema. Ich nehme aber wahr, dass es derzeit in allen im Landtag vertretenen demokratischen Parteien durchaus differenzierte Einschätzungen und Positionen gibt. Diese sind natürlich auch der kommunalpolitischen Verankerung der Abgeordneten des Landtages, deren eigenen Bildungsbiographien und nicht zuletzt der programmatischen Ausrichtung der jeweiligen Partei geschuldet.

Ich werde den Versuch unternehmen, die derzeitige Situation zu umreißen, Handlungsoptionen aufzuzeigen und einen Ausblick zu wagen.

Dies alles eher thesenhaft. Fertiges und Konsensuales ist von mir nicht zu erwarten.

II. Befunde

Vom durch das Grundgesetz Artikel 7 Absatz 4 gesicherten Recht zur Errichtung von privaten Schulen machen immer mehr Menschen in Deutschland Gebrauch. In den vergangenen zehn Jahren wurden ca. 1.100 neue Schulen errichtet. Die Schülerzahl stieg in diesem Zeitraum von ca. 560.000 auf ca. 720.000 Schülerinnen und Schüler allein an allgemeinbildenden Privatschulen.

Seit den PISA-Schulleistungsvergleichen ist noch einmal mehr Dynamik in diesen Prozess gekommen. Die ostdeutschen Bundesländer haben einen besonderen Anstieg zu verzeichnen. Das hat mit dem „Nachholbedarf“ nach der Wiedervereinigung, wohl aber auch mit den

dramatisch zurückgehenden Schülerzahlen nach dem „Wendegeburtknick“ zu tun. Im Unterschied zur Entwicklung in den westdeutschen Bundesländern hat diese Dynamik auch die Errichtung von privaten Grundschulen betroffen, die ja eigentlich von den Vätern des Grundgesetzes eher ausgenommen wurden.

Auch im Land Brandenburg hat sich eine durchaus blühende Landschaft von Privatschulen entwickelt – und sie ist derzeit trotz der finanziellen Beschneidungen durch die Koalition aus SPD und LINKEN, welche derzeit vor dem Verfassungsgericht beklagt werden, weiter dabei, sich zu entfalten.

Begrifflich kann der in unserem Schulgesetz verwendete Terminus *Ersatzschule* oder auch der von den Trägern privater Schulen verwendete Begriff *Schulen in freier Trägerschaft/freie Schulen* genutzt werden, wenngleich frei und unfrei bezüglich des zu behandelnden Themas schwierig erscheinen und für eine Auseinandersetzung mit den Begriffen hier leider kein Raum ist.

In Brandenburg also gibt es im Schuljahr 2013/14 insgesamt 169 Ersatzschulen (bei 764 staatlichen Schulen). Darunter befinden sich 62 Grundschulen (das ist prozentual der höchste Anteil in der BRD), 28 Oberschulen, 11 Gesamtschulen, 23 Gymnasien, 9 Förderschulen, 36 berufliche Schulen.

Von 271.000 Schülerinnen und Schülern insgesamt besuchen ca. 28.000, also ca. 10 % eine Ersatzschule. In Ballungsräumen wie in Potsdam sind es sogar 22 %.

Trotz der sich verschlechternden Rahmenbedingungen durch das Haushaltsbegleitgesetz 2012 hat es zwischen 2010 und 2014 insgesamt 95 Anträge auf Errichtung einer Ersatzschule gegeben.

Gestatten Sie mir eine grobe Einschätzung zur Leistungsfähigkeit dieser Schulen im Land Brandenburg zu treffen. Diese entspricht keiner belegbaren wissenschaftlichen Untersuchung, sondern meinem ganz persönlichen Erfahrungswissen.

Freie Schulen sind leistungsfähige Schulen, deren Ergebnisse beim MSA und im Abitur denen an staatlichen Schulen entsprechen. Im Bereich der Sprachen gibt es häufig bessere Ergebnisse. An freien Schulen arbeiten nach meiner Wahrnehmung meist hoch motivierte Lehrkräfte, oft auch multiprofessionelle Teams. Die Zusammenarbeit mit den Eltern ist intensiver als es oft an staatlichen Schulen der Fall ist. Es gibt eine gute Willkommenskultur für Kinder mit besonderem Förderbedarf, oft arbeiten freie Schulen schon inklusiv. Die individuelle Förderung gelingt in freien Schulen oft gut. Es gibt gehäuft

jahrgangsübergreifendes Lernen. Die reformpädagogischen Ansätze und kleinere Lerngruppen befördern ein gutes Arbeitsklima.

Das alles kann auch für viele staatliche Schulen festgestellt werden. Hier ist beispielhaft die Staatliche Montessorischule in Potsdam zu nennen. Aber dennoch scheinen die Rahmenbedingungen an freien Schulen besonders gut zur Entfaltung eines positiven Klimas geeignet zu sein. Selbstverständlich müssen diese Rahmenbedingungen auch für staatliche Schulen ermöglicht werden, damit der „Wettbewerb“ ein fairer bleibt.

In § 102 BbgSchulG ist geregelt, dass Landkreise und kreisfreie Städte die Schulentwicklungsplanung für ihr Gebiet als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe wahrnehmen und somit eine planerische Grundlage für ein möglichst wohnortnahes und alle Bildungsgänge umfassendes öffentliches Schulangebot schaffen müssen. Dabei sind Ersatzschulen bei der Prognose des Schulbedarfs zu berücksichtigen. Ersatzschulen können in die Schulentwicklungsplanung einbezogen werden, wenn deren Träger das Einverständnis erklären.

Davon wird nach meiner Kenntnis auch Gebrauch gemacht. Gerade im Berliner Umland wären Kapazitäten für weiterführende Schulen kaum so schnell ohne die Einbeziehung freier Träger zu schultern gewesen.

Es ist in Brandenburg auch gerade beim durch die Wende bedingten dramatischen Geburtenrückgang häufig zu kommunalen Vereinbarungen gekommen, in denen eine Kommune, deren Schule den Einrichtungsbedingungen nicht mehr entsprach, einem freien Träger das ansonsten leer stehende Gebäude zur Nutzung übergeben hat und gedeihliche Konditionen vereinbart wurden.

Auch die gemeinsame Nutzung von Sportgebäuden oder anderen Fachräumen gehört inzwischen zur gelebten Kooperation zwischen staatlichen und privaten Schulen.

Im weiteren Metropolenraum haben sich häufig freie Schulen dort gegründet, wo ein staatliches Angebot nicht mehr gut erreichbar vorhanden war. Dennoch ist die Mehrzahl freier Schulen in Städten. Wir haben es im Bereich der verlässlichen Halbtagsgrundschule mit einer besonders engen Verknüpfung zu tun. Die zumeist staatliche Grundschule kooperiert eng im Rahmen des Ganztagsbetriebes mit dem häufig freien Hortträger. Das verläuft nicht immer ohne Spannungen.

Es gibt also inzwischen gelebte Kooperation, zumindest aber friedliche Koexistenz. Eher selten ist noch eine wirkliche Zusammenarbeit.

III. Handlungsoptionen

Aus meiner Sicht ist noch nicht juristisch richtig geklärt, inwiefern private Schulen auch öffentliche Schulen sind. Dies bedarf aber einer Klärung, wenn künftig die Frage der Gewährleistung der Grundversorgung ansteht.

Im Bereich der KITAs, die ja auch Bildungseinrichtungen sind, gibt es derzeit ca. 50 % aller Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft. Die andere Hälfte wird durch freie Träger betrieben. Ich halte zumindest vor diesem Hintergrund ein Nachdenken über die künftige kommunale Bildungslandschaft für legitim.

Für DIE LINKE ist es wichtig, dass öffentliche Daseinsvorsorge in einer sich immer weiter ausdifferenzierenden Schullandschaft für alle Kinder gleichermaßen gewährleistet werden muss. Wer nimmt sonst am Ende die Kinder auf, die niemand will? Und wollen Ersatzschulen wirklich die Grundversorgung übernehmen?

Inwieweit können sie dann noch „freie“ Schulen sein? Im Unterschied zur KITA gibt es ja auch kein Wunsch- und Wahlrecht, sondern Grundschuleinzugsbezirke. Der Anspruch, dass gerade Kinder unterschiedlichster sozialer und ethnischer Herkunft im Grundschulalter und möglichst noch lange darüber hinaus gemeinsam auch voneinander lernen sollten, ist ja ein Anspruch, den nicht nur linke Bildungspolitikern haben.

Eine ernsthafte Herausforderung wird in absehbarer Zeit die demografische Entwicklung sein. Während zum kommenden Schuljahr noch ca. 11.800 Kinder eingeschult werden, sind es im Jahr 2030 nur noch 6.300. Vor allem im weiteren Metropolenraum (WMR), aber auch im Berliner Umland (BU) wird es spürbare Verwerfungen geben. Das trifft dann die staatlichen Schulen genau so wie die Ersatzschulen.

Die Landesregierung hat deshalb eine Demografie-Kommission eingesetzt, die unter Beteiligung der Kommunalen Ebenen Städte/Landkreise Empfehlungen erarbeitet hat.

Diese Kommission hat in ihrer *Empfehlung 3* unter den Maßnahmen zur Sicherung der Qualität kleiner Schulstandorte folgendes empfohlen: „Stärkung von Möglichkeiten fachbezogener Kooperation von Grundschulen in öffentlicher und freier Trägerschaft, bei Beachtung der Grundversorgungsfunktion öffentlicher Schulen.“

Im Begründungsteil wird dann noch darauf verwiesen, dass dies freiwillig erfolgen muss.

Ich halte diese Option auch bei den weiterführenden Schulen für möglich. Dies gehörte aber nicht zum Untersuchungsauftrag der

Kommission. Angesichts der demografischen Situation wird die Lehrkräftegewinnung für staatliche und freie Träger eine riesige Herausforderung werden. Die wird nur gemeinsam zu bewältigen sein.

Aus Zeitgründen konnten keine Optionen für den Bereich der beruflichen Bildung und der Weiterbildung entwickelt werden. Dies muss aber auch dringend im Fokus bleiben.

IV. Ausblick

Das Recht auf gleichwertige Lebensverhältnisse und das Recht auf gute Bildung für alle von Anfang an sind in unserer Landesverfassung verankert.

Nicht mehr und nicht weniger ist zu leisten. Darauf müssen sich Eltern verlassen können. Auch die Lehrkräfte und die anderen Akteure. Es braucht staatliche Schulen. Diese müssen besser ausgestattet werden. Das könnte mit der demografischen Rendite gelingen, wenn es einen gesellschaftlichen Konsens dazu gibt. Den herzustellen wird angesichts der Haushaltssituation in den nächsten beiden Jahrzehnten nicht einfacher.

Nach meinem Verständnis gehören auch Ersatzschulen in diese kommunale Bildungslandschaft. Sie bereichern und ergänzen diese. Im sicher ab 2020 wieder härter werdenden Kampf um Schülerinnen und Schüler zum Erhalt von Standorten, sollte auf Kooperation statt auf Konkurrenz gesetzt werden. Hier sollte noch einmal auf das afrikanische Sprichwort verwiesen werden, wonach es eines ganzen Dorfes bedarf, um ein Kind zu erziehen. Die Lernorte werden sich in den nächsten Jahren verändern müssen. Schulen, in denen „Fächer und nicht Kinder“ unterrichtet werden, sollte es irgendwann nicht mehr geben. Bibliotheken, Mehrgenerationenhäuser, Musikschulen, Jugendeinrichtungen – alle gehören einbezogen. Vielleicht stellt sich dann irgendwann die Trägerfrage gar nicht mehr.

Die Autorin *Gerrit Große* ist Vizepräsidentin des Landtages Brandenburg und Kreisvorsitzende der Fraktion DIE LINKE.

Kooperationsoptionen zwischen öffentlichen und privaten Schulen

Chancen und Probleme

Heike Thies

I. Vorbemerkungen

„Ein ‚Bildungs-Gespenst‘ geht um in Deutschland. Das Gespenst, die Privatschulen würden in nicht allzu langer Zeit einen überwältigenden Zuwachs erfahren und das öffentliche Schulsystem gefährden“ (R. Wernstedt). Der Befund ist zweifelhaft und die sehr kontrovers geführte Diskussion über die Bedeutung von Schulen in freier Trägerschaft hält unvermindert an. Häufig verhindert sie gemeinsam nach konstruktiven Lösungsansätzen für die bildungspolitischen Herausforderungen unserer Zeit zu suchen undengt a priori die Perspektiven ein.

In dem Prozess ständig wachsender neuer Herausforderungen durch die demografische Entwicklung sowie durch gesellschaftliche Veränderungen und den daraus resultierenden Einsparungs- und Effizienzverbesserungsentwürfen laufen vor allem unsere Kommunen zunehmend Gefahr, ihre Eigenständigkeit zu verlieren. Sie können nicht mehr das leisten, was sie leisten sollten, d.h. ihren Bürgern ein wohnortnahes und vielfältiges Bildungsangebot zur Verfügung zu stellen. Wir werden diese Probleme nur lösen können, wenn wir bereit sind, neue Strategien zu entwickeln und unsere Denk- und Vorgehensweisen zu ändern. Dazu gehört sowohl das grundsätzliche Infrage stellen der strukturellen Verfasstheit von schulischer Bildung als auch die Stärkung der Verantwortung der Kommunen und der Rechte der Bürgerinnen und Bürger. Vor allem aber gilt es, die vorhandenen Gestaltungsräume konstruktiv zu nutzen, d.h. Kooperationsoptionen zwischen allen an Bildung beteiligten Gruppen wahrzunehmen und weiter zu entwickeln.

II. Kooperationsoptionen im Bundesland Niedersachsen

An Beispielen aus niedersächsischen Schulen und Kommunen sollen Wege aufgezeigt werden, welche Chancen durch Kooperationen mit Schulen in freier Trägerschaft bestehen, den Herausforderungen durch die demografische und gesellschaftliche Entwicklung konstruktiv zu begegnen. Die Beispiele sollen aber auch verdeutlichen, welche Probleme noch für ein gemeinsames Miteinander zur Lösung anstehen.

Niedersachsen wird mit einem Rückgang der Schülerzahlen bis 2025 um 19,8 % zu rechnen haben, d.h. dieses Bundesland hat mit einem höheren Rückgang zu rechnen als der Durchschnitt der übrigen Flächenländer (minus 17,1 %) und er erfolgt zeitversetzt zu den ostdeutschen Flächenländern. Die gravierendsten Bevölkerungsrückgänge sind im nordwestlichen und in südöstlichen Landesregionen zu erwarten.

Die Beispiele sind sowohl aus strukturschwachen Regionen, wie den Landkreisen Cuxhaven, Hildesheim und der Stadt Wilhelmshaven als auch aus wachstumsstarken Regionen, wie der Grafschaft Bentheim, den Städten Oldenburg und Hannover, ausgewählt worden, um die unterschiedlichen regionalen Bedingungen, die die Kooperationsoptionen beeinflussen, mit zu berücksichtigen.

In seiner im März d. J. veröffentlichten Studie stellte der Landesrechnungshof fest, dass Grundschulen in Niedersachsen, die weniger als 50 Kinder haben (48 von 1748 Schulen = 2,7 %) „erhebliche Unwirtschaftlichkeiten“ aufweisen. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern gelten in Niedersachsen bisher keine durch das Kultusministerium festgesetzten Untergrenzen für die Existenzfähigkeit von Grundschulen. „Kurze Wege für kurze Beine“, lautet das parteiübergreifende Credo in Niedersachsen. Folge ist, dass die Städte und Kommunen als Schulträger aufgefordert sind, auf die demografisch bedingten Entwicklungen der Schülerzahlen zu reagieren. Das heißt, dass sie die Konflikte über die Schließung von Schulstandorten mit den Bürgerinnen und Bürgern auf lokaler Ebene austragen müssen.

Die Zusammenarbeit von Schulen ist in § 25 NSchG rechtlich geregelt. Darin heißt es: „Schulen können eine ständige pädagogische und organisatorische Zusammenarbeit vereinbaren (...).“ Auf Grundlage dieses Paragraphen lässt sich auch eine Kooperation zwischen staatlichen Schulen und Schulen in freier Trägerschaft regeln. Weiter wird hier bestimmt, dass es beim Entstehen sächlicher Kosten die Vereinbarung der Zustimmung der Schulträger der beteiligten Schulen bedarf. Zur Verrechnung von Personalkosten bei Leistungen freier Schulträger werden jedoch keine Angaben gemacht.

Niedersachsen zählt mit einem Anteil von 5,9 % Schülern an allgemeinbildenden Schulen in freier Trägerschaft zu den Schlusslichtern im Bundesvergleich (8,2 %).

In den Beispielen handelt es sich um staatlich genehmigte oder anerkannte Ersatzschulen (vgl. Art. 7 Abs. 4 und 5 GG und § 142, 148 NSchG). Die Träger sind gemeinnützig, sie haben das Recht erhalten, schulpflichtige Schülerinnen und Schüler aufzunehmen und sie bieten als anerkannte Ersatzschulen Gewähr dafür, dass sie dauernd gleichartig oder gleichwertig die an öffentliche Schulen gestellten Anforderungen erfüllen. Diese Kriterien treffen auf den allergrößten Teil der Schulen in freier Trägerschaft (Privatschulen) zu. Träger der vorgestellten Schulen sind eingetragene Trägervereine, Schulgenossenschaften, Schulstiftungen und gemeinnützige GmbHs.

III. Kooperationsmodelle – Chancen und Probleme

Mit den Kooperationen sind in den vorgestellten Modellen die Zielsetzungen verbunden, die schulische Infrastruktur der Städte, Landkreise und Kommunen sowie die Qualität von schulischer Bildung vor Ort zu verbessern, zu erhalten und zukunftsgerecht zu gestalten. Die Beispiele sind aus folgenden Bereichen gewählt worden.

- *Inklusion*: Kooperationsmodell zwischen einer Förderschule mit dem Förderschwerpunkt emotionale und soziale Entwicklung in freier Trägerschaft und einem regionalen Förderzentrum.
- *Berufsorientierung im Bereich Gesundheit und Soziales*: Kooperationen berufsbildender Schulen in freier Trägerschaft und staatlicher Realschulen.
- *Erweiterung des gymnasialen Bildungsangebotes*: Kooperation staatlicher Gymnasien mit einem konfessionellen Gymnasium in einer nds. kreisfreien Stadt.
- *Erweiterung und Erhalten des regionalen Schulangebotes*: Kooperationen zwischen Kommunen und freien Schulträgern, um das Bildungsangebot vor Ort zu erweitern oder aufrecht zu erhalten.

1. Kooperationen im Bereich Inklusion

Die Umsetzung der inklusiven Schule gemäß der UN-Behindertenrechtskonvention bereitet den Landkreisen, Städten und Kommunen als Schulträger nicht nur aufgrund der zusätzlichen anfallenden Investitions- und Sachkosten erhebliche Probleme¹ sondern auch wegen fehlender qualifizierter Förderschullehrkräfte im Bereich des inklusiven Unterrichts und der Beratungen inklusiver Schulen. In Niedersachsen besteht ein freies Elternwahlrecht beim Schulbesuch ihrer Kinder mit festgestelltem Unterstützungsbedarf zwischen Förderschulen und inklusiven allgemeinen Schulen. Von den 47 Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt emotionale und soziale Entwicklung sind 42 Schulen in freier Trägerschaft (d. h. 95%).

Beispiel: GraBUS-Projekt (Grafschafter Beratungs- und Unterstützungssystem) Kooperationsprojekt im Landkreis der Grafschaft Bentheim zwischen einem staatlichen Schulverbund der Förderschulen Lernen und einer freien Förderschulen ESE

Die Kommunen Bentheim und Nordhorn und der Landkreis Grafschaft Bentheim haben starkes Interesse in ihrer Region ein Unterstützungsangebot für Schülerinnen und Schüler mit emotionalem und sozialem Unterstützungsbedarf anzubieten und Beratungssysteme für inklusive Schulen vorhalten zu können. Eine staatliche Förderschule mit diesem Förderschwerpunkt gibt es nicht. Die Kooperation findet auf zwei Ebenen statt:

i. Ebene: Freie Förderschule und Landkreis

Seit ihrer Gründung im Jahr 1978 unterstützt der Landkreis Grafschaft Bentheim die freie Förderschule. D.h. der Landkreis erstattet dem Schulträger die sog. Schulrestkosten, die durch die Unterdeckung der Ausgaben durch die staatliche Finanzhilfe und die Nichtrefinanzierung von Investitions- und Sachkosten entstehen. Die Schule verpflichtet sich im Gegenzug alle Schülerinnen und Schüler des Landkreises mit diesem Förderbedarf aufzunehmen und kein Schulgeld zu erheben.

¹ *Klemm*, Studie über die finanziellen Auswirkungen einer zunehmenden Inklusion am Beispiel der Stadt Krefeld und des Kreises Minden-Lübbecke, 2014, im Internet abrufbar unter http://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Inklusion/Gutachten-Prof_-Klemm_Text.pdf, abgerufen am 30. Juni 2015.

2. Ebene: Freie Förderschule und staatlicher Schulverbund (GraBUS)

Die freie Förderschule kooperiert seit 2011 in einem mit drei staatlichen Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen einem regionalen Förderzentrum. Das Förderzentrum ist an einer Mitarbeit von qualifizierten Förderschullehrkräften aus der freien Schule interessiert. Vertraglich wird für das GraBUS geregelt, dass die freie Förderschule einige Stunden ihrer Förderschulmitarbeiterinnen und Mitarbeiter an das GraBUS abgibt. Die Verrechnung des von Mitarbeitern der freien Förderschule erbrachten Personalstundenanteils im GraBUS erfolgt durch die Beurlaubung einer Lehrkraft aus einer am Projekt teilnehmenden staatlichen Schule unter Fortzahlung der Bezüge an die freie Schule. Die Bezahlung der beim freien Träger angestellten Lehrkraft erfolgt weiterhin durch den freien Träger, da ihm die Stunden einer beurlaubten Landesbeamtin ohne Personalkosten zur Verfügung gestellt werden.

Chancen und Probleme:

Das GraBUS bietet Beratungen für staatliche inklusive Schulen an und bindet so die fachlichen Ressourcen der freien Förderschule mit ein. Es stellt damit ein regional umfassendes Beratungs- und Unterstützungssystem für Kollegien, Lehrkräfte, Schüler und Schülerinnen sicher. Das Projekt findet überregional Anerkennung und kann als Beispiel dienen, wie die in staatlichen Einrichtungen dringend benötigten personellen Ressourcen und Kompetenzen durch Kooperationen mit freien Schulträgern zur Verfügung gestellt werden können.

Trotz Genehmigung des Projektes durch das Kultusministerium sind die vertraglichen Vereinbarungen mit dem Land Niedersachsen, vertreten durch die Landesschulbehörde, noch nicht endgültig geklärt. Unklar ist vor allem der Bereich der Refinanzierung der Personalkosten.

2. Kooperationen im Bereich der Berufsorientierung

Vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels in Deutschland rücken Berufsorientierung und Berufsbildung stärker in den Focus der allgemeinbildenden Schulen. Der alarmierende Pflegenotstand und die nicht ausreichende Zahl an Erzieherinnen und Erziehern für Kitas und vorschulische Einrichtungen stellen auch die Kommunen, Städte und Kreise vor immer größere Herausforderungen, so dass es ein übergeordnetes starkes Inter-

esse gibt, junge Menschen für eine Ausbildung in den Gesundheits- und Sozialberufen zu motivieren. Ziel der Kooperationen ist es, die Berufsorientierung im Bereich der Gesundheits- und Sozialberufe zu fördern, die Ausbildungs- und Berufsfähigkeit junger Menschen zu verbessern und sie für eine Ausbildung in diesen Berufen zu interessieren.

Der größte Anteil an berufsbildenden Schulen aus dem Bereich Gesundheit und Soziales, d. h. Schulen, in denen zum Beruf der Altenpflegerin (m/w), Pflegeassistentin (m/w) oder Erzieherin (m/w) ausgebildet werden, sind Schulen in freier Trägerschaft. Die Kerncurricula der allgemein bildenden Real- und Oberschulen sehen in den 9. und 10. Klassen im Wahlpflichtbereich, Gesundheit und Soziales eine ausdrückliche Zusammenarbeit mit berufsbildenden Schulen vor. Es stehen aber nicht genügend staatliche berufliche Schulen für eine Zusammenarbeit zur Verfügung, so dass die Kooperation mit freien Schulträgern hier zielführend wäre.

Beispiele: Kooperation zwischen dem Fachschulzentrum Gesundheitsberufe, Diakonische Dienste Hannover (DDH) und der staatlichen Realschule Misburg sowie zwischen der Elisabeth-von-Rantzau-Schule (staatl. anerkannte berufsbildende Schulen für Sozialwesen des Caritasverbandes für die Diözese Hildesheim e. V.) mit der staatlichen Renataschule

Mit Beginn des Schuljahres 2012/13 nehmen 23 Schülerinnen und Schüler der Profilklassse „Gesundheit und Soziales“ des 10. Jahrgangs der staatlichen Realschule vierzehntägig für vier Unterrichtsstunden an Projektangeboten der freien Berufsschule u. a. in den Bereichen Altenpflege, Heilerziehungspflege, Ergotherapie oder Gesundheits- und Krankenpflege teil. Die Unterrichtsangebote werden von Lehrkräften gemeinsam mit Schülerinnen und Schülern des Fachschulzentrums DDH organisiert.

Entsprechendes gilt auch für den Ausbildungsgang der Erzieherin/ des Erziehers an der Elisabeth-von-Rantzau Schule in Hildesheim. Das Projekt wird gut von den kooperierenden Schulen, den Schülern beider Schulformen und den Eltern angenommen.

Chancen und Probleme:

Eine Kooperation zwischen allgemeinbildenden staatlichen Schulen mit berufsbildenden freien Schulen hat die Chance dazu beizutragen, dass mehr dringend benötigte Fachkräfte ausgebildet werden. Die Städte und Kommunen profitieren davon, da später auch in ihren Regi-

onen mehr Fachkräfte in den Bereichen der frühkindlichen Erziehung und Förderung sowie der professionellen Pflege von älteren Menschen zur Verfügung stehen. Gleichwohl stehen den Kooperationen noch erhebliche Hindernisse im Weg.

Eine Refinanzierung der eingesetzten personellen und sächlichen Ressourcen auf Seiten des freien Trägers findet bisher weder vom Land noch von den Kommunen statt. Auf Veranstaltungen zur Berufsorientierung werden häufig Berufsschulen in freier Trägerschaft gar nicht eingeladen und Kooperationsanfragen staatlicher allgemeinbildender Schulen nach Berufsorientierungsprojekten mit berufsbildenden Schulen in freier Trägerschaft von Behördenseite nicht weiter verfolgt oder als nicht umsetzbar erklärt.

3. Kooperation zur Erweiterung des gymnasialen Bildungsangebotes

Beispiel: Kooperation staatlicher Gymnasien mit einem konfessionellen Gymnasium in Oldenburg

Die Stadt Oldenburg (kreisfreie Stadt) zählt mit knapp 160.000 Einwohnern zur drittgrößten Stadt Niedersachsens. Bis 2030 wird mit einer stabilen Einwohnerzahl oder sogar mit einem leichten Anstieg der Bevölkerung gerechnet.

Seit Jahren arbeiten in Oldenburg alle neun Gymnasien einschließlich eines Gymnasiums in Trägerschaft des Offizialats Vechta im Bereich der gymnasialen Oberstufe zusammen. Den Schulen ermöglicht die Kooperation eigene schulische Schwerpunkte entsprechend ihres Schulprofils zu setzen, so dass Kurse in wirtschaftlich vertretbarer Größe eingerichtet werden können. Durch die Kooperation können wesentlich mehr Fächer, wie z. B. Wirtschaft, Informatik, Spanisch, katholische Religion, Musik, Russisch als 2. Fremdsprache, Niederländisch oder Japanisch oder Latein ab Klasse 5 angeboten werden. Jede Schule sichert sich durch die Kooperation die Möglichkeit, viele Profile anbieten zu können und erweitert die Breite des Fächerangebotes.

Durch die große Anzahl der kooperierenden Schulen auf dem Stadtgebiet ist die Konkurrenz zwischen den Schulen gering.

Chancen und Probleme:

Die Kurse können an allen Schulen wirtschaftlich ausgelastet angeboten werden. Auch für die Stadt Oldenburg ist durch die Kooperation eine win-win Situation gegeben, da ein äußerst differenziertes gymnasiales Bildungsangebot einen Standortvorteil darstellt. Zwischen den Schulen bestehen nur mündliche Absprachen, Regelungen für eine vertragliche Vereinbarung liegen nicht vor.

Gegenbeispiel: Stadt Wilhelmshaven

Die Stadt Wilhelmshaven ist die zurzeit am stärksten schrumpfende kreisfreie Stadt Niedersachsens. In den 70-er Jahren hatte die Stadt über 100.000 Einwohner, heute sind es nur noch 76.500. Folge des Bevölkerungsrückgangs ist, dass die zwei staatlichen Gymnasien durch Rückgang der Schülerzahlen und nach Gründung einer IGS zusammengelegt worden sind, was zu großem Unmut in der Stadt führte. In dieser angespannten Situation wird das traditionsreiche konfessionelle Gymnasium von vielen als Konkurrenz wahrgenommen, so dass eine Zusammenarbeit zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich erscheint. Bei einer Zusammenarbeit von nur wenigen Gymnasien vor Ort besteht außerdem die Befürchtung, u. U. das eigene Schulprofil zu verwässern.

Das Beispiel macht deutlich, dass Schließungen oder Zusammenlegungen von staatlichen Schulen aufgrund der demografischen Entwicklung dazu führen, dass Schulen in freier Trägerschaft als Konkurrenten und nicht als mögliche Kooperationspartner wahrgenommen werden. Gerade in der Wahrnehmung der Kooperationsoptionen mit freien Schulträgern besteht die Chance, regional die schulische Infrastruktur aufrechtzuhalten und auf die demografischen Herausforderungen zu reagieren. Die Einbeziehung von freien Schulen in die regionale Schulentwicklung und die gemeinsame Erarbeitung eines Zukunftskonzepts könnten einen Ansatz für mehr Vertrauen schaffen.

4. Kooperation zur Erweiterung oder Erhaltung des regionalen Schulangebotes

Mit den Kooperationen zwischen Kommunen und freien Schulträgern ist das Ziel verbunden, die Erweiterung oder Aufrechterhaltung des Bildungsangebots vor Ort zu sichern. Den Bürgern soll ein wohnortnahes und vielfältiges Bildungsangebot zur Verfügung gestellt werden. Der

Wohnort ist damit für junge Familien attraktiv und die Region kann auch als Wirtschaftsstandort von Interesse sein.

1. Beispiel: Gymnasium im ländlichen Raum in Trägerschaft eines Schulvereins Landkreis Cuxhaven, ländlicher Einzugsbereich: 56 Einwohner km², Gemeinde 11.000 Einwohner

Das Gymnasium ist 1947 von einer Elterninitiative gegründet worden, da kein staatliches Gymnasium in gut erreichbarer Entfernung lag. Träger ist ein eingetragener Schulverein. 1955 erhielt das Sekundarstufen I – Gymnasium den Status einer staatlich anerkannten Ersatzschule und hat Anspruch auf Finanzhilfen des Landes. Das Gymnasium hat heute 800 Schüler. Die Nachfrage ist gleichbleibend hoch. 2008 wurde die Schule um eine gymnasiale Oberstufe erweitert. Der Landkreis beteiligt sich mit 60 € monatlich pro Schüler an den Schulkosten. Als Vergleich: Die durchschnittlichen Ausgaben des Kreises für einen Gymnasialschüler belaufen sich für die staatlichen Gymnasien zwischen 80 bis 150 €. Ebenso übernahm der Kreis z. B. die mit dem Neubau der Oberstufe verbundenen Baukosten. So kann das Schulgeld mit 42,50 € für Schüler der Sekundarstufe I und mit 93 € für Schüler der Oberstufe niedrig gehalten werden. Durch das Schulgeld können die Restpersonalkosten in Höhe von 20 % finanziert werden, die durch die Finanzhilfen des Landes nicht gedeckt sind.

Im Gegenzug ist der Oberkreisdirektor qua Amt stimmberechtigtes Mitglied im Vorstand des Schulträgers ebenso wie die Kommune durch ihren Bürgermeister im Vorstand vertreten ist. Dadurch sichern sich Kreis und Kommune ihre Einflussnahme auf die Trägerentscheidungen und wirken unberechtigten Ängsten gegen mögliche Expansionspläne und zu starker Konkurrenz für die staatlichen Schulen entgegen.

2. Beispiel: Gymnasium in Trägerschaft einer Schulgenossenschaft e. G.

Ein vergleichbares Beispiel liegt bei einem 1948 auch im ländlichen Raum gegründeten Gymnasium vor, dessen Träger eine Schulgenossenschaft e. G. ist. In erster Linie sind die Eltern der Schüler Mitglieder der Genossenschaft und nehmen Einfluss auf die wichtigen Entscheidungen in Genossenschaft und Schule sowie auf die Besetzung der Gremien. Die Geschäfte der Schule werden durch einen ehrenamtlichen Vorstand geführt, der seinerseits durch einen Aufsichtsrat kontrolliert wird. Der Samtgemeindebürgermeister ist Mitglied des Vorstandes, der Bürgermeister der Gemeinde ist Mitglied des Aufsichtsrats. Die Finan-

zierung erfolgt über die Finanzhilfe des Landes, die Aufnahmegebühr, den Vereinsbeitrag, das Schulgeld und Spenden sowie über die Schülerkostenerstattung der Gemeinde und des Landkreises. Die Kommune und der Landkreis beteiligen sich darüber hinaus mit 50 % an den Baukosten. Das Schulgeld beträgt pro Schüler 95 € im Monat und für Schüler, die außerhalb des Landkreises wohnen 125 €.

Chancen und Probleme:

Diese Kooperationsmodelle zeigen, dass durch die vertrauensvolle Kooperation zwischen einer Schule in freier Trägerschaft, der Kommune und dem Landkreis eine gemeinsame Schulentwicklung mit freien Trägern in einer dünn besiedelten Region erfolgreich sein kann. Obwohl Kreis und die Kommune freiwillig Zuschüsse zahlen, sparen sie im Vergleich zu staatlichen Gymnasien, die in ihrer Trägerschaft stehen, erhebliche Kosten. Unter diesen Aspekten können freie Schulen als „Sparschweine“ der Städte und Kommunen betrachtet werden.

Zu bedenken ist einerseits die Frage, ob Kommunen und Landkreisen auch besondere pädagogische Profile, die insbesondere Schulen in freier Trägerschaft von besonderer pädagogischer Prägung kennzeichnen, bei dieser Form der Kooperation mittragen würden. Andererseits müssen auch freie Schulträger überlegen, inwieweit eine Einflussnahme seitens der Kommune und des Landkreises zu stark in die pädagogischen und gestalterischen Freiräume von Schulen in freier Trägerschaft eingreifen könnte.

3. Beispiel: Übernahme einer staatlichen Grundschule durch einen freien Schulträger

In Niedersachsen besuchten 2011/12 0,6 % der Schüler und Schülerinnen eine Grundschule in freier Trägerschaft, ohne die Freien Waldorfschulen gerechnet. Im Bundesvergleich sind es 3 % (2, % alte BL; 7,1 % neue BL).

Grundschulen unterliegen im Vergleich zu den übrigen Schulformen entsprechend dem Grundgesetz Artikel 7, Abs. 5 einem besonderen Genehmigungsvorbehalt, der den Vorrang der öffentlichen Grundschulen sichern soll: „Eine private Volksschule ist nur zuzulassen, wenn die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt (...)“. Das bedeutet, dass im Genehmigungsverfahren der Schulbehörde ein besonderer Beurteilungsspielraum zusteht. Dabei handelt es sich um die gewichtende Bewertung des pädagogischen Konzepts

im konkreten Fall und dessen Abwägung mit dem Vorrang der öffentlichen Grundschule. In dem Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover von 2013 ist dabei auch der Einzugsbereich zugrunde zu legen, den der freie Schulträger konzeptionell anstrebt.² Eine bedarfsorientierte Ablehnung lässt sich aus dem GG und den entsprechenden Landesgesetzen allein nicht ableiten.

Der Rat einer Gemeinde im Landkreis Hildesheim beschließt 2012 wegen zurückgehender Schülerzahlen eine alte Grundschule aus dem Jahre 1894 zu schließen. Die Schülerinnen und Schüler werden ab dem Schuljahr 12/13 auf zwei umliegenden Grundschulen verteilt und dorthin mit einem Schulbus gefahren. Bereits 1993 hatte sich ein Förderverein für die damals noch in kommunaler Trägerschaft befindliche Schule gegründet, um die Schule zu unterstützen. Nach Bekanntwerden der geplanten Schließung sucht der Förderverein mit großem Rückhalt in der Gemeinde einen freien Schulträger, der bereit ist, die alte Schule zu übernehmen, Motto: „Mein Dorf. Meine Freunde. Meine Schule“. Er findet einen erfahrenen und regional verankerten Bildungsträger. Die Zusammenarbeit mit dem neuen Träger wird überparteilich von allen Gemeinderatsmitgliedern, Bürgern und dem Landtagsabgeordneten der Region positiv aufgenommen. Zum 2.01.2013 erwirbt der Förderverein symbolisch für 1 € das Grundstück und das alte renovierungsbedürftige Schulgebäude von der Gemeinde und beginnt, es mit vielen freiwilligen Helfern und z. T. unentgeltlich arbeitenden Handwerksbetrieben und mit Spendengeldern zu sanieren. Der Förderverein vermietet das sanierte Schulgebäude zum Schuljahresbeginn 2013/14 an den zukünftigen Träger.

Der neue Schulträger stellt bei der Schulbehörde einen Antrag auf Genehmigung, der dem Kultusministerium zur Prüfung des „besonderen pädagogischen Interesses“ vorgelegt wird. Erst kurz vor Beginn des Unterrichts im Schuljahr 2013/14 genehmigt die Landesschulbehörde die Grundschule in freier Trägerschaft. Der Entscheidung ist großer politischer Druck voraus gegangen.

Die Schule begann mit der ersten Klasse mit 18 Schülerinnen und Schülern und verzeichnet eine kontinuierlich steigende Nachfrage. Die ersten drei Jahre erhält die Schule in freier Trägerschaft keine Finanzhilfe. Das Schulgeld beträgt 120 € für Kinder, die aus der Gemeinde kommen und 144 € für Kinder aus anderen Ortschaften. Die Geschwisterermäßigung für das zweite Kind beträgt 50 %, für das 3. Kind 100 %. Stipendien vergibt der Förderverein und eine dem Schulträger nahe Stiftung. Schulgeldzuschüsse erhält die Schule weder von der Gemeinde

2 VG Hannover, Urteil vom 25. September 2013, Az 6 A 3517/12, Verweis auf BVerwG, Urteil vom 08. September 1999, Az 6 C 21/19, NJW 2000, S. 1280 ff.

noch vom Landkreis, da bereits in einem anderen Fall während der dreijährigen Wartezeit bis zur Anerkennung und Finanzhilfezahlung dieses juristisch für unzulässig beurteilt worden ist.

Chancen und Probleme:

Die Schule in freier Trägerschaft wird von den Förderern als „ein Modell für Eigeninitiative“ oder als Beispiel einer lebendigen Bürgergesellschaft angesehen. Der Schulstandort und die gewachsenen dörflichen Strukturen konnten erhalten bleiben und ziehen weitere junge Familien an.

Die große Nachfrage nach Schulplätzen könnte zu einer weiteren Abnahme der Schülerzahlen an den nahe gelegenen kommunalen Grundschulen führen. Es ist nicht vorherzusehen, wie in Niedersachsen zukünftig bei solch einem Trägerwechsel im Genehmigungsverfahren entschieden wird. Bezogen auf die besondere rechtliche Problematik ist hier auf entsprechende Urteile des BVG und auf ein Urteil des VG Hannover vom 25.09.2013 (Az 6 A 3517/12) zu verweisen. Auch an anderen Standorten suchen Gemeinden nach freien Schulträgern, um die Schule im Dorf behalten zu können. Angesichts der sich zuspitzenden demografischen Entwicklung in einzelnen Regionen Niedersachsens ist mit weiteren Schulschließungen zu rechnen. Die zukünftigen Entscheidungen des Ministeriums bei Neugründungen von Grundschulen in freier Trägerschaft bleiben abzuwarten.

IV. Ausblick

Mit den Kooperationen zwischen Kommunen, staatlichen Schulen oder Einrichtungen und Schulen in freier Trägerschaft sind eine Reihe von Fragen verknüpft, die auf Landes- oder auf Bundesebene einer rechtlichen Klärung bedürfen. Dazu zählen z. B. Verrechnungsmodelle für den personellen Austausch sowie der Sach- und Investitionskosten; die steuerrechtliche Prüfung von Personalgestellungsleistungen im Schul- und Bildungsbereich;³ die Klärung qualifizierter Voraussetzungen für die Gründung von Grundschulen in freier Trägerschaft; die Verständigung über die Einbindung der Schule in freier Trägerschaft als „Versorgungsschulen“, die zum flächendeckenden Schulangebot beitragen; die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch freie Schulträger u. v. m.

3 Vgl. § 4 Nr. 21 UStG, EuGH Urteil vom 14. Juni 2007, C-434/05.

Trotz vieler offener Fragen und Probleme, zeigen diese Kooperationsbeispiele, dass gemeinsam mit freien Schulträgern Schule gelingen kann, wenn der Wille auf allen Seiten vorhanden ist. Dann besteht auch die Chance, dass Kommunen das weiterhin oder wieder leisten können, was sie leisten sollten, d.h. ihren Bürgerinnen und Bürgern ein wohnortnahes und vielfältiges Bildungsangebot zur Verfügung zu stellen, das auch zur lebendigen Entwicklung der Region beitragen kann. Vielleicht müssen wir noch einige Umwege in Deutschland gehen, bis wir ans Ziel einer vielfältigen Bildungslandschaft gelangen, in der selbstverständlich – wie in anderen europäischen Ländern (OECD 14 %, Deutschland 8 %) bereits wesentlich ausgeprägter – Schulen in freier Trägerschaft (Privatschulen) ihren Platz haben.

Die Autorin *Heike Thies* ist Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft Freier Schulen Nds. e.V.

Auswahl an Literaturhinweisen:

- Avenarius, H./Pieroth, B./Barczak, T.: Die Herausforderung des öffentlichen Schulwesens durch private Schulen – eine Kontroverse, Nomos Verlag, Baden-Baden 2012.
- Füller, Ch.: *Ausweg Privatschulen?*, edition Körber-Stiftung, Hamburg 2010.
- Gürlevik, G./Palentien, Ch./Heyer, R. (Hrsg.): *Privatschulen versus staatliche Schulen*, Springer VS Wiesbaden 2013.
- Hüther, G.: *Kommunale Intelligenz Potenzialentfaltung in Städten und Gemeinden*, Hamburg 2013.
- Hufen, F./Vogel J.P. (Hrsg.): *Keine Zukunftsperspektiven für Schulen in freier Trägerschaft*, Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 1039, Duncker & Humblot, Berlin 2006.
- Keller, J./Krampen, I. (Hrsg.): *Das Recht der Schulen in freier Trägerschaft*, Nomos Verlag, Baden-Baden 2014.
- Klein, Helmut E.: *Privatschulfinanzierung im Kalkül staatlicher Unterfinanzierung und der Wettbewerbsbeschränkung*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW-Trends, Heft 2/2011.
- Pieroth, B./Barczak, T.: *Versagung der Genehmigung von privaten Ersatzschulen zum Schutz von öffentlichen Schulen*, in: R&B 1/12, S. 3 ff, Hannover 2012.

- Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kommunale Bildungsdatenbank, Bundesländer, www.bildungsmonitoring.de/bildung/online/daten.
- Statistisches Bundesamt, Bildungsausgaben Ausgaben je Schülerin und Schüler 2011, Wiesbaden 2014, www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt, Bildungsfinanzbericht 2013, Wiesbaden 2014, www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt, Schulen in freier Trägerschaft und Schulen des Gesundheitswesens 2009, Wiesbaden 2012, www.destatis.de.
- Vogel, J.P.: Eindämmen oder Kooperation? Rechtsfragen zum Verhältnis von staatlichen und freien Schulen in Zeiten des Schülerchwunds, in: Die öffentliche Verwaltung, 64 Jhg. Heft 17, Sept. 2011, S. 661–672, Verlag W. Kohlhammer Stuttgart 2011.
- Vogel, J.P.: Falscher Alarm, zu Klaus-Detlev Hanßen: Rechtliche Fragen der Genehmigung von Privatschulen, in: RdJB, 2/2010, S. 222–227.
- Weiß, M.: Allgemeinbildende Privatschulen in Deutschland. Bereicherung oder Gefährdung des öffentlichen Schulwesens, Schriftenreihe Netzwerk Bildung, Berlin 2011.

Erfahrungsbericht der Schulgenossenschaft F. W. Raiffeisen-Schule e. G. Wetzlar

Georg A. Pflüger

Die Freiheit, eine Schule wählen zu können, ist ein wichtiger Bestandteil unserer demokratischen Gesellschaft. Das Grundgesetz gewährleistet in Artikel 7 das Grundrecht, Privatschulen zu gründen. Dieses Recht steht auf gleicher Ebene mit Meinungs- und Religionsfreiheit. Artikel 6 nennt bei der Aufgabe zu bilden und zu erziehen „zuvörderst“ die Eltern und bezeichnet das elterliche Recht sogar als „natürlich“: „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht.“ Das Elternrecht, so das Grundgesetz, ist eben nicht ein vom Staat begründetes, sondern nur von ihm anerkanntes Grundrecht. Die Familie hat sich in Zeiten der Not immer wieder als „natürliche und grundlegende Einheit der Gesellschaft“ (Deklaration der Menschenrechte) erwiesen. Deshalb soll die Familie auch „in erster Linie die Art der ihren Kindern zukommende Bildung (zu) bestimmen“ (Art. 24 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 198). Das Recht der Schulwahl bleibt bei den Eltern.

Eine besonders günstige Möglichkeit für Eltern, sich ihr Grundrecht auf Schulwahl und ihren Einfluss auf die Bildung ihrer Kinder zu sichern, ist die Gründung einer Schulgenossenschaft. Die genossenschaftlichen Leitsprüche „Was einer allein nicht schafft, schaffen wir gemeinsam“ und das S-Prinzip „Selbsthilfe, Selbstverwaltung, Selbstverantwortung“ verhelfen zu einer exzellenten Umsetzung des Elternrechts nach Artikel 6 GG. Schulgenossenschaften bieten einen dritten Weg zwischen staatlicher und privater Schule und öffnen Raum für die vom Grundgesetz gewollte Schulvielfalt.

I. Wie es zur Gründung kam

Schulexpert, der Gründer der Schulgenossenschaft, ist ein gemeinnütziger Bildungsdienstleister und Bildungsmedienersteller. Seit 1971 werden die deutschen Grundschul Kinder im Ausland mit Fernunterrichtsmaterialien (Deutsche Fernschule e. V.) versorgt. Seit Anfang der 80er Jahre geschieht das mit Empfehlung des Auswärtigen Amtes. Insgesamt wurden bereits über 12.000 Kinder erfolgreich beschult und ins deutsche Schulsystem rückgegliedert. Die Gründung der Schulgenossenschaft Friedrich-Wilhelm-Raiffeisen Schule e. G. erfolgte 2006/7. Zwei Jahre später erforderten die wachsenden Arbeitsfelder die Entwicklung einer einigenden Dachmarke – „Schulexpert® – Wir machen anders Schule“. Schulexpert beschäftigt 40 Angestellte.

Warum kam es zur Gründung der Schulgenossenschaft? Seit den 90er Jahren forderten Eltern der Deutschen Fernschule, wenn sie aus dem Ausland zurückkamen: „Machen Sie ein Schulkonzept aus dem Fernunterricht wie in Australien (School of the Air), Norwegen (Norske Netskolen) oder anderen Ländern.“ 2003 wurde die Geschäftsleitung durch einen Kommunalpolitiker auf die vielen Grundschulschließungen in Sachsen-Anhalt hingewiesen. Der Fernunterricht als Lösung schied durch die Gesetzgebung aus, welche Schule als örtliche Veranstaltung definiert. Ein aufwändiges Projekt zur Erstellung von Bildungsmedien in Dorfschulen endete mit der Einsicht, dass für eine wirksame Lösung eine pädagogische Alternative entwickelt werden musste. So entstand der Entschluss, eine Schule zu gründen.

Neben anderen rechtlichen Möglichkeiten der Trägerschaft stieß man bei der Suche auf die Genossenschaft. Bis dato gab es wenige Vorbilder in Deutschland. Recherchen bei der Schulgenossenschaft Scheeßel, beim Genossenschaftsverband und bei der Waldorfschule Karlsruhe ergaben: Schulgenossenschaft macht Sinn – pädagogisch und organisatorisch:

- Die Eltern identifizieren sich als Mitinhaber stark mit einer Schulgenossenschaft.
- Der kooperative Geist der Genossenschaft greift auch auf die Schülerinnen und Schüler über.
- Viele Eltern bleiben in der Genossenschaft, woraus sich automatisch eine Alumni-Arbeit ergibt.
- Der Verband prüft die Genossenschaft alle drei Jahre, stärkt die Schule durch viele nützliche Beziehungen innerhalb des Verbandes, nicht zuletzt durch Beratungen, die nach Bedarf angenommen werden können.

- Eine Genossenschaft eignet sich für Öffentlich-Private-Partnerschaften.

Aus den Erfahrungen des Fernunterrichts und dem kooperativen und proaktiven Unternehmergeist der Genossenschaft wurde das pädagogische WEISE®-Konzept entwickelt: Werteorientierte Erziehung in individualisierten Schul-Einheiten mit Eltern. Das pädagogische Gesamtziel lautet: Das Kind soll lernen, die Welt achtsam wahrzunehmen und sich selbst darin proaktiv zu steuern.

Hinzu kam der Entschluss, die geplante Schule als Kleinschule mit sieben bis neun Kindern pro Jahrgang zu gestalten. Ausschlaggebend hierfür war die Intention, für strukturschwache Gebiete die Dorfschule von einst wieder zu neuem Leben erstehen zu lassen. Die akademische Grundlage hierfür bot die Studie von 1998 von Horst Weishaupt und anderen.¹ Dort heißt es als Ergebnis der Untersuchung in 13 europäischen Ländern: „Kleine Grundschulen – als selbstständige Schule oder als Teil eines Schulverbundes – stellen unter pädagogischen, schulplanerischen und ökonomischen Gesichtspunkten zweckmäßige Lösungen dar.“² Innerhalb von sieben Jahren ist die Schülerzahl um das Zehnfache gestiegen. Eltern und Schüler identifizieren sich stark mit ihrer Schule. Hiermit konnte praktisch nachgewiesen werden, was Weishaupt und andere in ihrer europaweiten Studie schon empirisch erhoben hatten: Kleine Grundschulen sind pädagogisch und ökonomisch zweckmäßige Lösungen.

II. Die Schulgenossenschaft in Daten und Fakten

Die Friedrich-Wilhelm-Raiffeisen-Schule verfügt heute (Stand Januar 2015) über eine Eingangsstufe, eine Förderstufe (Kl. 5/6) und hat 2014 die Genehmigung zum Aufbau bis Klasse 10 in der Sonderform einer Integrierten Kleinschule erhalten. Insgesamt besuchen momentan 73 Schülerinnen und Schüler die Schule, 11 Lehrkräfte arbeiten dort. Die Schule wird begleitet und unterstützt von 24 lokalen Partnern aus Verwaltung und Wirtschaft sowie 16 Experten im Pädagogischen Beirat. In der gemeinnützigen Genossenschaft sind 91 Mitglieder eingetragen. Die Schule ist Mitglied im Verband Deutscher Privatschulen in Hessen. Das Schulgeld beläuft sich auf 225 € im Monat und folgt einem festen

¹ Fickermann/Weishaupt/Zedler (Hrsg.), Kleine Grundschulen in Europa – Berichte aus elf Ländern, 1998.

² Fickermann/Weishaupt/Zedler (Fn. 1), S. 55.

System für Geschwisterrabatte. Hinzu kommen Umlagen für Raumpflege und das Schulessen. Die Mitarbeit durch die Eltern ist prinzipiell freiwillig. Engagement ist möglich in fünf Bereichen: Haus und Hof, Finanzen und Spenden, Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation, Freizeit und Exkursionen, Feste und Veranstaltungen. Eltern mit pädagogischer Vorbildung oder entsprechender Einarbeitung und Eignung können auch im Unterricht mithelfen. Die Eltern erhalten an zwei Abenden im Halbjahr Fortbildungen, welche die Erziehungspraxis zu Hause oder in der Schule betreffen. Die Schule arbeitet jahrgangsübergreifend und nimmt pro Jahrgang 7 bis 9 Kinder auf. Davon sind etwa ein Viertel Kinder mit Auffälligkeiten oder besonderem Förderbedarf. Ab Klasse 5 arbeiten die Kinder mit je einem Tablet-Computer, der von den Partnern gestiftet wird. Genutzt wird u. a. das Lernportal der Fernschule mit entsprechenden Online-Kursen (Deutsch für Klasse 4, 5 und 6). Das WEiSE®-Konzept fördert durch ein besonderes System die Entwicklung psycho-sozialer Kompetenzen. Der Unterricht zeichnet sich aus durch ein hohes Maß an individueller Förderung (Wochenplan, Förderpläne, Projekte).

Die Schule wurde 2010 in der landesweiten Abendsendung „Hessenschau“ portraitiert, 2009 erhielt sie den Geno-Portal AWARD vom Genossenschaftsverband im Bereich „Wissen und Bildung“ für den innovativen genossenschaftlichen Ansatz. Ein weiteres Portrait folgte 2011 in dem Film „Coopville ist überall“ von Charly Weller, der auf dem Kongress „Regionales Zukunftsmanagement“ vorgestellt wurde. Von 2011 bis 2012 wurden in der Buchreihe „Regionales Zukunftsmanagement“ mehrere Artikel über die Schule veröffentlicht. 2013 erhielt die Klasse 5 von der Volksbank Mittelhessen einen Preis für den selbst produzierten Film „Leben von Raiffeisen“. Außerdem berichtete die lokale Presse immer wieder über die Entwicklung der Schule.

III. Die ersten sieben Jahre – ein Fazit

In der Hessischen Verfassung steht in Artikel 44 „Das Genossenschaftswesen ist zu fördern.“ Eine ähnliche Bevorzugung gibt es für andere Rechtsformen nicht. Warum? Der Gesetzgeber weiß, dass Genossenschaften in unserem Land ein wirksames Mittel zur Bekämpfung der Armut und zur Erziehung ganzer Dörfer zu einem kooperativen Unternehmertum waren. Raiffeisen hatte in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts begonnen, mit den Mitteln der Selbsthilfe, Selbstverantwortung und Selbstverwaltung die Wucherer zu bekämpfen. Bis heute sind

Genossenschaften in fast allen Branchen zu finden, nicht nur im Kreditwesen und der Landwirtschaft. Es gibt Ärztegenossenschaften, Energiegenossenschaften, Wohnbaugenossenschaften, Friseurgenossenschaften. Konträr zu manchen Vorstellungen ist dabei die Genossenschaft nicht geprägt von „Vollbart und Dauerdebatte“,³ sondern kann auch im schnellen Wettbewerb von heute mithalten. Jeder fünfte Bundesbürger ist Genosse. Neben den Volksbanken und Raiffeisenbanken ist zum Beispiel die Steuer- und Personalsoftware DATEV eine e. G., ebenso der Dienstleister DENIC, welcher die Abwicklung der deutschen Internet-Domains regelt. Die Genossenschaft ist die Rechtsform mit der geringsten Insolvenzrate.⁴ Genossenschaften sind keine beliebige Rechtsform, sondern sie entstehen da, wo eine Gruppe von Menschen auf einen Notstand trifft, den sie alleine nicht bewältigen könnte.

Unsere Schulgenossenschaft traf und trifft auf einen besonderen geschichtlichen Kontext:

- Viele Eltern sind aus unterschiedlichen Gründen mit dem öffentlichen Schulsystem nicht zufrieden.
- Die demographische Wandlung stellt die staatlichen Daseinsfürsorge vor große Probleme.
- Die digitale Revolution verändert das Lernen in unserer Wissensgesellschaft.
- Die Inklusion erfordert kostspielige Umstellungen.
- Das Klientel der Schulen, die Kinder, weisen signifikant mehr und komplexere Förderbedarfe auf.
- Das New Public Management verändert die Art und Weise, wie Schulen geführt werden, bis hin in die Schulgesetze.

Aus Sicht der Eltern sind dies Zustände, die man für die eigenen Kinder gerne ändern würde. Der Staat als Betreiber der Schulen ist hier durch den schnellen Wandel herausgefordert, manchmal überfordert. Dies zeigen zum Beispiel zwei Aussagen von Eltern, die unsere Schulgenossenschaft gewählt haben:

„Aufgrund einer chronischen Erkrankung und Wahrnehmungsstörung unseres Sohnes war uns eine individuelle Betreuung wichtig, da diese nicht auf einer öffentlichen Schule gegeben ist. Seitdem unser Sohn an der FWR Schule teilnimmt, macht er kontinuierlich

3 *Jardine*, GEMEINSAM SELBSTSTÄNDIG, Brandeins 07/2003, S. 64 f.

4 *Jardine*, Brandeins 07/2003, S. 67.

Fortschritte, da er mehr Zuwendung und Struktur von Lehrern und Schülern erhält.“

„Bevor L. zur FWR Schule kam, war sie auf einer anderen Schule. Dort hatte sie erhebliche Probleme in Deutsch und Englisch. Eine Kinderpsychologin bescheinigte uns nach diversen Tests, dass L. ADHS oder eine massive LRS hat. Sie empfahl uns, L. Ritalin zu verabreichen. Wir waren strikt gegen Ritalin und wechselten zur FWR. Heute liest L. fließend, hat bei Deutsch-Diktaten durchschnittlich einen bis fünf Fehler und auch in Englisch ist sie erfolgreich. Das haben wir dem Konzept und den Lehrern der FWR zu verdanken.“

Die Schulgenossenschaft ist eine Möglichkeit für die Bürger, dort proaktiv, kooperativ und rechtzeitig Lösungen zu schaffen, wo die öffentliche Hand erlahmt. Dabei bietet diese Rechtsform vor allem folgende Vorteile:

- Die Genossenschaft bindet alle Anspruchs- und Interessengruppen in einem belastbaren Rechtsformat zusammen.
- Die Genossenschaft bietet einen Rahmen, der Bildungsreform und Schulentwicklung ermöglicht: Gemeinsam zum Wohl der Kinder mehr von dem tun, was funktioniert, und weniger von dem, was nicht funktioniert.
- Eltern haben als Mitglieder der Genossenschaft einen Status, der ihrer Stellung gerecht wird (GG Art 6 (2); HV Art 55; HSchG § 3 (1)). Das motiviert! Die Eltern sind stolz auf ihre Schule!
- Das bewährte Rechtsformat Genossenschaft verleiht der Schulgemeinschaft Stabilität (Gremien: Vorstand, Aufsichtsrat, Kollegium, Elternrat, Eltern-Lehrer-Konferenz, Vertrauenskreis, Steuergruppe).
- Der Genossenschaftsverband gibt ökonomisch (Prüfungen) und rechtlich (Beratung) einen sicheren Rahmen.
- Schule und Staat sind kompatibel (ÖPP).
- HV Art 44 „Das Genossenschaftswesen ist zu fördern.“ Genossenschaften finden bei der öffentlichen Hand und den Medien ein offenes Ohr.
- Der kooperative, basisdemokratische und proaktive Geist der Genossenschaft bestimmt das Schul-Ethos und wirkt damit erzieherisch auf die Kinder. Die Kinder verstehen: „Alle für einen, einer für alle“ oder „Was einer allein nicht schafft, schaffen wir gemeinsam.“

Die Eltern schätzen diese Vorteile enorm. Schule wird als ein Ort erlebt, der gestaltbar ist. Die Lehrkräfte sind im „pädagogischen Dorf“ Genossenschaft mit viel Einsatz und Kommunikationsbereitschaft bei der Sache und werden dafür nicht nur mit einem Gehalt entlohnt, das sich in Höhe und Sozialleistungen am staatlichen Niveau orientiert, sondern auch mit einem positiven Arbeitsklima. Die Schülerinnen und Schüler lernen in ihrer Schule theoretisch und praktisch, dass man Dinge verändern kann. Einen ersten Nachahmer hat das hier dargestellte Beispiel bereits in einer Genossenschaftsschule in Stuttgart gefunden. Weitere werden vermutlich folgen.

Der Autor *Georg A. Pflüger* ist Schulleiter der Friedrich Wilhelm Raiffeisen-Schule in Wetzlar.

KWI Schriften

herausgegeben vom
Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam

ISSN (print) 1867-951X
ISSN (online) 1867-9528

Zuletzt erschienene Ausgaben:

- Band 8 Bauer, Hartmut | Büchner, Christiane |
Markmann, Friedrich (Hrsg.)
Kommunen, Bürger und Wirtschaft im solidarischen
Miteinander von Genossenschaften.
ISBN 978-3-86956-287-2
2014 | urn:nbn:de:kobv:517-opus-69713
- Band 7 Bauer, Hartmut | Büchner, Christiane |
Franzke, Jochen (Hrsg.)
Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern: der
Beitrag von Funktional- und Territorialreformen.
ISBN 978-3-86956-242-1
2013 | urn:nbn:de:kobv:517-opus-64404
- Band 6 Bauer, Hartmut | Büchner, Christiane |
Hajasch, Lydia (Hrsg.)
Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge.
ISBN 978-3-86956-170-7
2012 | urn:nbn:de:kobv:517-opus-58064
- Band 5 Büchner, Christiane | Musil, Andreas (Hrsg.)
Die Stadtverordnetenversammlung von Potsdam
im Wandel der Zeit.
ISBN 978-3-86956-118-9
2010 | urn:nbn:de:kobv:517-opus-50133

- Band 4 Bauer, Hartmut | Büchner, Christiane | Brosius-Gersdorf, Frauke (Hrsg.)
Hartz IV im Umbruch: aktuelle Entwicklungen bei der Trägerschaft und den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende.
ISBN 978-3-86956-119-6
2010 | urn:nbn:de:kobv:517-opus-50177
- Band 3 Bauer, Hartmut | Büchner, Christiane | Brosius-Gersdorf, Frauke (Hrsg.)
Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie: Herausforderung für die Kommunen.
ISBN 978-3-86956-028-1
2010 | urn:nbn:de:kobv:517-opus-39074
- Band 2 Bauer, Harmut | Büchner, Christiane | Gründel, Olaf (Hrsg.)
Demografischer Wandel: Herausforderungen für die Kommunen
3., durchgesehene Auflage. ISBN 978-3-86956-323-7
2015 | urn:nbn:de:kobv:517-opus4-72998
- Band 1 Bauer, Hartmut | Büchner, Christiane | Brosius-Gersdorf, Frauke (Hrsg.)
Verwaltungskooperation: Public Private Partnerships und Public Public Partnerships.
ISBN 978-3-940793-68-3
2008 | urn:nbn:de:kobv:517-opus-27583

Die Schule steckt mitten in einem Umbruch: Dieser wird durch verschiedene Faktoren wie sinkende Schülerzahlen, Zu- und Abwanderungen von Familien mit ihren Kindern, wachsenden Zahlen von Schulpflichtigen mit Migrationshintergrund und anderes mehr gekennzeichnet. Damit steht die Schule vor neuen Herausforderungen. Außerdem hält der Trend zum Gymnasium an. Auch wechselvolle Dauerreformen schaffen unübersichtliche Schulstrukturen und erschweren sichere Orientierung. Und: Im zunehmend raueren Wettbewerb der Schultypen laufen den öffentlichen Schulen immer mehr Schüler davon und zu den Privatschulen über. Schon jetzt sehen sich zahlreiche 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. Wo Schulen schließen müssen, „stirbt auch der Ort“. Ein umfangreiches, vielfältiges und flächendeckendes Bildungsangebot dagegen ist für die Kommune tragender Pfeiler einer funktionsfähigen Infrastruktur. Hier setzt die 21. Fachtagung des Kommunalwissenschaftlichen Institutes der Universität Potsdam an. Sie behandelt zentrale Themen der nachhaltigen Gewährleistung schulischer Infrastruktur in den Kommunen einschließlich der dazugehörigen Erfahrungsberichte, die über Best-Practice-Modelle sowie über Erfolgsbedingungen und Fallstricke in der Verwaltungspraxis informieren. Damit gibt die Tagung zugleich Impulse den kommunalen Entscheidungsträgern für die Generierung von und den Umgang mit Gestaltungsoptionen zur Standortsicherung im kommunalen Bildungsmanagement.

KWI

Kommunalwissenschaftliches Institut

ISSN 1867-951X

ISBN 978-3-86956-326-8