

# Kommunale Bildungspolitik. Entwicklungen, Begrifflichkeiten und Perspektiven<sup>1</sup>

## **Zusammenfassung**

*Zunehmend werden bildungspolitische Zuständigkeiten und Gestaltungsmöglichkeiten von den Bundesländern, die in je eigener Staatlichkeit ihre Schulen steuern und beaufsichtigen, auf Kommunen und Einzelschulen übertragen und in ein Konzept „Kommunaler Bildungslandschaften“ mit neuen, auch außerschulischen Kooperationspartnern eingebunden. Ursachen, Entwicklungslinien, Erscheinungsformen und Spannungsfelder dieser Dezentralisierung werden nachgezeichnet. Die im Zuge dieser Reformbewegung entstandene Begrifflichkeit wird mit Bezug auf die jeweils damit verknüpften pädagogischen Ambitionen strukturiert. Dabei wird deutlich, dass die „Kommunalisierung“ im Bildungsbereich erhebliche Vorteile hinsichtlich Praxisorientierung, Flexibilität und regionaler Passgenauigkeit bildungspolitischer Entscheidungen bietet, allerdings nur, wenn Autonomie und Verantwortlichkeit von Kommune und Schule jeweils definiert sind und in eine Gesamtverantwortung des Staates eingebunden bleiben..*

## **1. Bildung in der Stadt**

„Kommunale Bildungsverantwortung in Zeiten gesellschaftlichen Wandels“, so lautete der Untertitel des Kongresses „Bildung in der Stadt“, den der Deutsche Städtetag im November 2007 in Aachen durchführte. Damit nahmen die Veranstalter ein Thema der Bildungspolitik auf, dessen Aktualität schon durch die ungewöhnlich hohe Teilnehmerzahl, dokumentiert wurde. In der dort einmütig verabschiedeten „Aachener Erklärung“ (vgl. Deutscher Städtetag 2008, S.18) forderten die über 1000 anwesenden VertreterInnen aus Politik, Verwaltung und Bildungspraxis „eine zentrale Rolle“ für die Städte bei der Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften<sup>2</sup>. Insbesondere seien „kommunale Steuerungsmöglichkeiten im Schulbereich zu erweitern und die Zuständigkeiten im Bereich der inneren und äußeren Schulangelegenheiten zugunsten der Kommunen neu zu ordnen“ (ebd.).

### **1.1. Obsolete Steuerung der Schulen**

In der Tat ist die seit der Weimarer Republik gängige Unterscheidung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten in heutigen Zeiten nur noch schwer zu vermitteln. Denn unsere Gesellschaft hat sich seitdem umfassend gewandelt,

<sup>1</sup> Erscheint in der vom Deutschen Institut für Urbanistik herausgegebenen DfK / „Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften“, Heft 1/2009.

<sup>2</sup> Überwiegend war auf diesem Kongress der Begriff „kommunale Bildungslandschaft“ zu hören „im Sinne eines vernetzten Systems von Erziehung, Bildung und Betreuung“ (Deutscher Städtetag 2008, S. 18), der auch in der Aachener Erklärung verwendet wurde. Aber es war auch von „regionaler Schullandschaft“, „regionaler Bildungslandschaft“, „kommunalem Bildungsnetzwerk“, „lokaler Bildungsverantwortung“ etc. die Rede, ohne dass diese Begriffe klar definiert bzw. voneinander abgegrenzt wurden (s.u.: Kap. 3 „Begriffsdifferenzierung“). Doch alle weisen in dieselbe Richtung, nämlich Dezentralisierung der bildungspolitischen Entscheidungsbefugnisse und Stärkung der kommunalen Bildungsverantwortung.

während bei unserem Bildungssystem und insbesondere bei dessen Verwaltung bzw. Steuerung der entsprechende Strukturwandel, trotz aller Systembrüche und Bildungsreformen, noch aussteht. Die Aufteilung der entsprechenden Zuständigkeiten zwischen Land und Kommune wird im Grunde noch heute entsprechend Artikel 144 der Weimarer Verfassung geregelt: „Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates; er kann die Gemeinden daran beteiligen“. Diese Kann-Bestimmung wirkt auch im föderalen System der Bundesrepublik fort: Schulpolitik ist „Ländersache“ und die Bundesländer regeln „in eigener Staatlichkeit“ auf je eigene Weise, wie ihre Gemeinden daran mitwirken<sup>3</sup> - eine Grundstruktur, die sich heute, bei aller Unterschiedlichkeit im einzelnen, in allen 16 Bundesländern findet, nämlich:

- Das jeweilige *Land* übt nach Art. 7, I des Grundgesetzes die staatliche Schulaufsicht aus und ist zuständig für die inneren Schulangelegenheiten, legt also die Schulstruktur bzw. die verschiedenen Bildungsgänge und die entsprechenden Zugangsregelungen fest, ebenso die Stundentafeln und Klassengrößen, beschließt Lehrpläne, genehmigt Schulversuche, stellt die Lehrkräfte ein, übt die Fach-, Rechts- bzw. Dienstaufsicht aus, ... - kurzum: alle den Unterrichtsalltag *gestaltenden* Rahmenbedingungen liegen in der Hand des Bundeslandes.

- Die *Gemeinde* hat nach Art. 28, II des Grundgesetzes das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft selbständig und frei von Weisungen dezentral unter Rechtsaufsicht des Staates zu regeln. Sie ist zuständig für die äußeren Schulangelegenheiten, insbesondere für die Bereitstellung geeigneter Schulräume und deren Ausstattung sowie der Lehr- und Lernmittel, aber auch für Fragen des Schülertransports, der Sprengelfestlegung usw. ..., eben für die *verwaltungstechnische* Umsetzung der schulischen Landesvorgaben.

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

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

## 1.2. Neue Herausforderungen

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

---

<sup>3</sup> Zum „bildungspolitischen Spannungsverhältnis von Staat und Kommune“ und den Auswirkungen in einzelnen Bundesländern vgl. auch Lanig/ Weiß 2008, S. 300-304.

dem desolaten Zustand von Schulgebäuden und Lernmitteln offenbarte, fruchtete aber erst viel später, sozusagen zwischen „PISA“ und „Erfurt“.

- „PISA“ machte mit der ab 2000 erfolgten Publizierung der Ergebnisse internationaler Vergleichsstudien<sup>4</sup> die erheblichen Leistungsdefizite des deutschen Schulwesens ebenso deutlich wie dessen Selektionsfunktion.

- „Erfurt“, wo 2002 ein Schüler 17 Menschen, überwiegend Lehrer seiner Schule, erschoss, was allein in Thüringen 18 Resonanzstraftaten zur Folge hatte, schien schlaglichtartig die pädagogische Insuffizienz deutscher Schulen zu Tage zu bringen.<sup>5</sup>

Der „Medienhype“, den „PISA“ und „Erfurt“ auslösten, fand später noch einmal eine Fokussierung in „Rütli“ - als Stichwort für den pädagogischen Offenbarungseid, den Lehrkräfte der gleichnamigen Berliner Schule leisteten, als sie erklärten, dass sie unter den gegebenen Umständen dort nicht mehr sinnvoll arbeiten können.<sup>6</sup>

Jedem, der diese Studien genauer liest und noch in Kontakt zur Schulwirklichkeit steht, ist klar, dass diese Katastrophenmeldungen kein Abbild der schulischen Realität sind. Aber man kann darin einen deutlichen Hinweis sehen, dass sich das deutsche Bildungswesen in einem starken Umbruch befindet. Und dieser Umbruch betrifft im Besonderen das bildungspolitische Spannungsverhältnis von Staat und Kommune.

Offenkundig steht unser tradiertes Bildungssystem – trotz aller Reformen im Einzelnen – in einem permanent wachsenden Spannungsverhältnis zu den immer neuen Herausforderungen des immer schneller voranschreitenden dynamischen Wandels in unserer Gesellschaft. Die Stichworte sind bekannt: Funktionsverlust der Familie, neue Medien, Wandel der Arbeitswelt, Globalisierung, Multikulturalität usw. Und je weiter dieser Wandel voranschreitet, desto stärker wird die Spannung, desto größer werden die Konflikte und Probleme vor Ort. Und dementsprechend waren es auch die Hilferufe und Krisenberichte insbesondere von HauptschullehrerInnen, die bereits in den 1980er Jahren die aus England stammende Community-Education-Bewegung (vgl. Poster 1982) bei uns auf den Weg brachten (vgl. Zimmer 1986; Weiß 1990) - zunächst in schwierigen Stadtteilen Berlins und dann in einigen Städten Nordrhein-Westfalens.

Insbesondere der Begriff der „Nachbarschaftsschule“ machte seinerzeit bundesweit die Runde, wo Lehrer und Schüler das schulische Umfeld in den praktischen Unterricht mit einbezogen und hierzu mit Vereinen, Projektinitiativen und städtischen Institutionen wie Volkshochschule, Museen, Stadtarchiv, Theater, aber auch Jugendamt, Familienhilfe und Polizei etc. kooperierten (vgl. Rossmeißl 1986).

<sup>4</sup>2000, 2003 und 2006 wurden unter Federführung des Max-Planck-Instituts die Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften empirisch erfasst (vgl. Deutsches PISA-Konsortium, 2001). Die Ergebnisse, die in den Folgejahren detailliert dokumentiert und „vertiefenden Analysen“ unterzogen wurden, lösten heftige Diskussionen um die Zukunft des deutschen Bildungswesens aus.

<sup>5</sup>Zu den Ereignissen des sog. Amoklaufs in Erfurt am 26.4.2002 vgl. den „Bericht der Kommission Gutenberg-Gymnasium“, Freistaat Thüringen, 19.4.2004. Weitere Amokläufe von Schülern in einer Schule wie am 20.11.2006 in Emsdetten und am 11.3.2009 in Winnenden lösten ebenfalls Entsetzen und Trauer, aber jeweils auch eine Fülle von Resonanzstraftaten aus.

<sup>6</sup>Vgl. [http://www.gew-berlin.de/documents\\_public/060228\\_erklaerung-ruetli.pdf](http://www.gew-berlin.de/documents_public/060228_erklaerung-ruetli.pdf). - Erwähnt sei, dass die Rütli-Schule, nicht zuletzt aufgrund der hohen Aufmerksamkeit, die ihr in der Folgezeit von Politik und Behörde zuteil wurde, sich heute wieder funktionsfähig zeigt - mit einer offenkundig ganz anderen, positiven Ausstrahlung.

Aus dieser Bewegung sind auch die „Regionalen Arbeitsstellen Ausländerpädagogik“ (RAA) entstanden in Kooperation mit Comed, dem Verein zur Förderung von Community Education, und insbesondere mit dem Kultusministerium NRW und der Freudenberg Stiftung. Diese RAAs, die heute in 46 verschiedenen Städten pädagogische Stadtteil- und Integrationsarbeit leisten, sind nur *ein* wichtiges Reformprojekt jener Zeit (vgl. Kollberg/Wenzel 2004). Auch die damals in Schulen integrierten Kulturläden, Projektbüros, Bibliotheken, Schülercafés usw., die Schülern, Eltern und Nachbarschaft gleichermaßen offen standen, verdanken ihre Entstehung diesen Initiativen. Sie waren vor Ort wegweisend für die Übernahme kommunaler Bildungsverantwortung und haben dort wichtige Steuerungsfunktionen übernommen.

Das Kernanliegen der Community-Education-Bewegung lässt sich mit der Forderung umschreiben „Macht die Schule auf und lasst das Leben rein!“ (vgl. Zimmer/Niggemeyer 1986; Weiß 1989). Und das spiegelt sich auch in dem so genannten GÖS-Erlass von NRW „Die Gestaltung des Schullebens und die Öffnung der Schule“<sup>7</sup> (vgl. Gomolla 2005, S. 112 ff.). Hier hat sich etwas entwickelt, was bis heute nicht nur Früchte trägt, sondern der Sache einen besonderen „Drive“ verleiht.

Unterstützung in diese Richtung kam in jener Zeit unerwarteter Weise auch von der KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement), die für eine stärkere Zusammenarbeit städtischer Institutionen, insbesondere im Schul- und Jugendbereich, plädierte (vgl. KGSt 1996). Deren Motivation war aber nicht dieselbe wie etwa jene von Comed oder von den RAAs, sondern man sah vor allem die Synergieeffekte und damit auch Einsparmöglichkeiten.

Einen qualitativ neuen Schub erhielt diese Debatte durch „PISA“ und den - nach anfänglichen Kontroversen - parteiübergreifenden Kompromiss, neue Ganztagschulen einzurichten. Sie wirken sozusagen als Kristallisationskern dieser Bewegung. Denn hierfür braucht man zusätzliches Personal jenseits des Unterrichts, insbesondere SozialpädagogInnen und ErzieherInnen; man braucht neue Investitionen, neue Sachausstattung, Honorarkräfte usw. - ein riesiger Finanzaufwand, für den alleine die Kommunen zuständig sind, solange man weiterhin die Trennung von kommunalem und staatlichem Schulpersonal beibehält, wie es die Unterscheidung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten gebietet. Doch hierzu sind die Kommunen auf Dauer keinesfalls in der Lage.

### **1.3. Kommunale Bildungsverantwortung**

Die Konsequenzen aus den PISA-Studien wurden auch auf dem genannten Aachener Kongress intensiv erörtert, insbesondere die Auswirkungen von Qualitätsmängeln und sozialer Selektion in deutschen Schulen auf die Kommunen – jenen zwei Hauptbefunden, die in krassem Widerspruch zu einer leistungsfähigen exportorientierten Wirtschaft ebenso stehen wie zur immer wieder politisch zelebrierten, aber nicht umgesetzten Chancengleichheit.

---

<sup>7</sup> Das Rahmenkonzept „Gestaltung des Schullebens und Öffnung von Schule“ wurde 1988 von der NRW-Landesregierung veröffentlicht. In den ersten Jahren wurden zwei Dutzend kommunale Modellvorhaben sowie über 200 Einzelschulen mit diesem Programm gefördert. 1996 wurde GÖS in ein „Förderprogramm mit landesweitem Ausschreibungsverfahren überführt. Inzwischen hat sich fast jede dritte der ca. 67000 Schulen mit mindestens einem Projekt beteiligt“ (Gomolla 2005, S. 112).

Wie wenig es in den letzten Jahrzehnten trotz immenser Reformaktivitäten im deutschen Bildungswesen gelungen ist, dessen Zentralproblem zu lösen, machte Klaus Klemm (2008 b, S. 8 f.) an einer beeindruckenden Gegenüberstellung von Ergebnissen aus zwei Studien deutlich, die mit vergleichbarer Fragestellung 1970 und wieder 2003 durchgeführt worden waren.<sup>8</sup> Danach bekommen Kinder aus der „oberen Dienstklasse“ heute, wie schon vor 30 Jahren, sehr viel häufiger eine Gymnasialempfehlung als Kinder von Facharbeitern (bei Kontrolle von kognitiven Grundfähigkeiten und Lesekompetenz) – sozusagen der bildungspolitische Input zur Verstärkung ohnehin bestehender Segregationstendenzen in der Stadt.

Im Verlauf der demografischen Entwicklung und der gegebenen Rahmenbedingungen wird sich diese Entwicklung noch verschärfen. Es wird, laut Klemm, zu einer „Verschiebung der schicht- und migrationsspezifischen Zusammensetzung der heranwachsenden Generation“ (ebd.) und zu einer verstärkten sozialräumlichen Segregation kommen, was vor allem für die größeren Städte von Bedeutung ist. Es kommt also, um es mit den Worten von Klaus-Peter Strohmeyer zu sagen, zu einer „Stadtteiltrennung von arm und reich, von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund und von Familien mit und ohne Kinder“ (zit. ebd.).

Hier ist ein zentraler Punkt, warum die Kommunen in besonderer Weise in der Bildung gefordert sind, zumal diese qualitative Auseinanderentwicklung einzelner Stadtteile auch mit quantitativen Veränderungen einher geht, nämlich mit gegenläufigen Einwohnerbewegungen: Schon heute geht in bestimmten Stadtteilen von Großstädten die Bevölkerung um 15%, 20% oder gar 30% zurück, in anderen hingegen nimmt sie zu.

Diese Entwicklung bereitet den Städten und Gemeinden immense Integrationsprobleme, und zudem noch erhebliche Kosten, welche die übrigen Aufgaben vor Ort nicht nur finanziell aus der Balance zu bringen drohen. Denn um auszugleichen und gegenzusteuern, sind höchst differenzierte Maßnahmen insbesondere im Schulbereich notwendig (vgl. Sikorski 2007, S. 292 ff.). Zum Beispiel kann es sinnvoll sein, die „bildungspolitischen Initiativen in einzelnen Stadtgebieten zu bündeln und dabei die Familien mit Migrationshintergrund<sup>9</sup> besonders einzubeziehen“ (Hauf 2007, S. 311). Entsprechende adressaten- bzw. stadtteilspezifische Angebote, Projekte und Fördermaßnahmen, die zudem mit anderen kommunalen Bildungsdienstleistungen vernetzt sein sollten, können von einem fernen Kultusministerium nicht angemessen initiiert und gepflegt werden. Hierzu braucht es Verantwortliche und „Kümmerer vor Ort.“<sup>10</sup> Deshalb fordern die Städte mehr Bildungsverantwortung, also mehr Möglichkeiten, diesen Bereich vor Ort selbst zu gestalten.

Zudem ist schwer nachvollziehbar, dass die Kommunen quasi für alle Bildungsinstitutionen einer Stadt zuständig sind – für Volkshochschule, Bibliothek, Musikschule, für die Jugendhilfe, für die Ausstattung der Schule usw. -, aber nicht für

<sup>8</sup> von Otmar Preuß (aus dem Jahre 1970) und Wilfried Bos u.a. (aus 2003), vgl. Klemm 2008, S. 8 f.

<sup>9</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass „Stadt“ immer auch Verschiedenartigkeit und Heterogenität bedeutet, also auch urbanes Nebeneinander in verschiedenartigen Quartierstypen. „Freiwillige ethnische Segregation“ (Dilger/Fürst 2007, S. 102), die ohnehin kaum zu vermeiden ist, kann mit Blick auf Stärkung der kommunalen Vielfalt also ein durchaus positives Element der Stadtentwicklung sein. Es kommt dabei auf die richtige Balance an, die es entsprechend sich wandelnder Rahmenbedingungen immer neu auszutarieren gilt (vgl. ebd. S. 102 ff.).

<sup>10</sup> vgl. z.B. das von der Freudenberg Stiftung und anderen in verschiedenen Kommunen (Berlin, Mannheim, Herten, Wuppertal) mit Erfolg initiierte Projekt „Ein Quadrat-Kilometer Bildung“ (vgl. Wenzel 2009).

das, was *in* der Schule passiert, für die inneren Schulangelegenheiten. Da haben sie keinerlei Gestaltungskompetenz, obwohl sie von den Auswirkungen in besonderer Weise betroffen sind. Deswegen war auf dem eingangs erwähnten Aachener Kongress des Deutschen Städtetages immer wieder von „erweiterter kommunaler Schulträgerschaft“ die Rede. Dementsprechend trug auch das mit Abstand am stärksten besuchte Forum dieses Kongresses folgenden Titel: „Von der Schulträgerschaft zur regionalen Bildungslandschaft - Bildung kommunal gestalten!“<sup>11</sup>

Offenkundig wollen sich die Städte nicht mehr damit abfinden, dass sie vor allem für die „Verlierer des Schulsystems“ zuständig sein sollen. Denn dies bereitet ihnen immense Kosten und Integrationsprobleme, welche die übrigen Aufgaben der Kommune nicht nur finanziell aus der Balance zu bringen drohen. Die in diesem Zusammenhang zu Tage tretenden Konflikte zwischen den städtischen und den Landesbehörden sind an verschiedenen Stellen ausführlich beschrieben, so z.B. in den Positionspapieren des Deutschen Städtetags, der in diesem Zusammenhang von einem der „wichtigsten ungelösten Probleme“ (Deutscher Städtetag 2006, S. 7) spricht und deshalb seine Forderung nach mehr kommunaler Bildungsverantwortung mit der nach einer „grundlegenden Reform“ des Systems der Schulfinanzierung verknüpft, eine Reform, die zu einer „zukunftsstauglichen Neuverteilung von Kosten und Lasten zwischen Ländern und Kommunen“ (ebd.) führen soll.

## 2. Programme und Projekte

Der Aachener Kongress des Deutschen Städtetags war in Verlauf und Resonanz nur *ein* Indikator für den sich immer weiter verstärkenden Trend zur erweiterten kommunalen Mitwirkung im Bildungsgeschehen vor Ort (in der aktuellen Debatte meist kurz „Kommunalisierung“ genannt). Inzwischen gibt es kaum eine relevante Institution der Bildungspolitik, die sich nicht zu diesem Thema geäußert hat. Aber auch in Parteiprogrammen, wissenschaftlichen Publikationen und Verlautbarungen von Standesorganisationen hat die „Kommunalisierung“ gegenwärtig Konjunktur, wobei Fragestellungen, Begrifflichkeiten und Intentionen noch ausgesprochen heterogen sind. Nachfolgend hierzu einige Beispiele, die – über die einzelnen „Vor-Ort-Initiativen“ hinaus - eine stärkere Breitenwirkung entfalten konnten:

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

---

<sup>11</sup> Weit über 200 Personen besuchten dieses Forum, das im Flyer des Deutschen Städtetags zum Aachener Bildungskongress folgendermaßen angekündigt war: „In vielen Kommunen hat seit den 90er Jahren ein Paradigmenwechsel stattgefunden: Städte und Gemeinden verstehen sich nicht nur als Sachaufwandsträger, sondern bieten den Schulen Unterstützung im Hinblick auf die Bewältigung der komplexen und heterogenen Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen. Dabei können sie auf eine reichhaltige pädagogische Erfahrung im Kinder- und Jugendbereich zurückgreifen. Ziel des kommunalen Engagements ist, Kindern und Jugendlichen in Verantwortungsgemeinschaft mit den Ländern bestmögliche Bildungs- und damit Zukunftschancen zu gewährleisten. Dafür ist es notwendig, die vielfältigen Bildungsangebote vor Ort zu einer ‚regionalen Bildungslandschaft‘ im Sinne eines vernetzten Gesamtsystems weiter zu entwickeln.“

Raum ein kohärentes Gesamtsystem von Bildung, Erziehung und Betreuung Realität wird.“<sup>12</sup>

- Viele Kommunen haben, in Kooperation mit ihrer Landesbehörde und häufig auch mit der Bertelsmann Stiftung, das Leitbild der „Kommunalen Bildungslandschaft“ aufgegriffen und die notwendigen Inhalte und konkreten Planungsschritte für ein „Netzwerk in der Region“ (Bertelsmann Stiftung) weiterentwickelt. Vorreiter war hier Nordrhein-Westfalen<sup>13</sup>, wo mittlerweile auch die Ergebnisse der Begleitforschung zum entsprechenden Modellvorhaben „Selbstständige Schule“ vorliegen (Holtappels u.a. 2008). Weitere Bundesländer folgten.<sup>14</sup> Dabei verfolgen Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig Holstein mit diesem Konzept zugleich das Ziel einer stärkeren Vernetzung der Schulen in der Region (vgl. Hessisches Kultusministerium 2009, S. 8). Die Vielfalt der Initiativen und Projekte zur „Schulentwicklung in Netzwerken“ in den verschiedenen Kommunen bzw. Regionen, die zum Teil auch jenseits der bekannten Landesprogramme liegen<sup>15</sup>, ist gegenwärtig nur schwer zu überschauen (vgl. z.B. Solzbacher/Minderop 2007; Berkemeyer 2009<sup>16</sup>).

- Einzelne Städte<sup>17</sup> legten „kommunale Bildungsberichte“ vor, die das gesamte Handlungsfeld kommunaler Bildung vom Elementar- bis zum Tertiärbereich beleuchten, gestützt auf Kennzahlen bzw. Indikatoren, orientiert an der spezifischen Situation der Stadt. Zusammen mit den begleitenden strukturellen Maßnahmen (Schulkoordinierungskonferenz bzw. Bildungsrat, Qualifizierungsservice, Schulentwicklungsfond, Bildungspartnerschaften, ...) wird hier das Konzept der „vernetzten Bildungslandschaft“ in konkrete Arbeitsschritte umgesetzt.

- Die kommunalen Bildungsberichte sind im Zusammenhang des „Regionalen Bildungsmonitoring“ (vgl. Vorndran 2008) zu sehen als systematisches Verfahren zur Beobachtung und Weiterentwicklung von Bildungsprozessen auf der Grundlage differenzierter Indikatoren. Die Kultusministerkonferenz (KMK) hat am 2.6.2006 eine entsprechende Gesamtstrategie beschlossen.<sup>18</sup> Seitdem finden allerorten, auch in Weiterführung der entsprechenden „kommunalen Vergleichsringe“, Workshops und Schulungen für Kommunalvertreter zu diesem Thema statt.

<sup>12</sup> Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.: Diskussionspapier des Deutschen Vereins zum Aufbau Kommunalen Bildungslandschaften, DV 43/06 AF II, 13.6.2007

<sup>13</sup> Aufbauend auf den Erfahrungen des GÖS-Erlasses und den RAA (s.o.) wurde im Kreis Herford 1997 im Rahmen des Projektes "Schule & Co." das erste regionale Bildungsbüro in Deutschland gegründet. Im Folgeprojekt „Selbstständige Schule“ (s.u.) wurden in 19 Regionen Nordrhein-Westfalens neue Formen regionaler Steuerung im Schul- und Bildungsbereich erprobt unter der Zielsetzung, regionale Bildungsnetzwerke aufzubauen bzw. fortzuentwickeln (vgl. Lohre u.a. 2008).

<sup>14</sup> Z.B. Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern („Eigenverantwortliche Schule“), Berlin („Schulische Selbstständigkeit und Eigenverantwortung“), Rheinland-Pfalz („Selbstverantwortliche Schule“), Hessen („Selbstverantwortung plus“) etc. Doch der aktuelle Sachstand variiert erheblich (zwischen Absichtserklärung, Modellversuch und landesweiter Einführung), und es werden durchweg unterschiedliche Akzente gesetzt (Vgl. z.B. die „Synopsis Eigenverantwortliche Schule“ der Konferenz der Schulaufsicht, in: <http://www.ksdv.de>).

<sup>15</sup> Z.B. der Mannheimer Schulversuch zur „Erhöhung der Personalressourcenkompetenz in Schulen“ /EPiSch

<sup>16</sup> Insbesondere wegen der vielfältigen Berichte und Kommentare, die nur als „graue Literatur“, (hektografiert bzw. auf schnell veraltenden Internetseiten) vorliegen. Vgl. auch die Themenhefte mit entsprechenden Praxisberichten und Analysen, die in jüngster Zeit von fast allen einschlägigen Fachzeitschriften herausgegeben wurden, z.B. Zeitschrift für Pädagogik 3/2007, Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung 2/2008, der städtetag 1/2008, Die Deutsche Schule 3/2008, Pädagogische Führung 3/2008, Pädagogik 7-8/2008.

<sup>17</sup> Am bekanntesten Stadt Dortmund (2008) und München (Schul- und Kultusreferat 2006).

<sup>18</sup> Gesamtstrategie der Kultusministerkonferenz zum Bildungsmonitoring. Beschluss der KMK vom 2.6.06. Vgl. <http://www.kmk.org/aktuell/Gesamtstrategie%20Dokumentation.pdf>

- Neben dem Deutschen Städtetag (s.o.) wirbt auch der Deutsche Landkreistag (DLT) für „stärkere kommunale Verantwortung im Bildungssystem. (...) Zentrale Erfolgsprinzipien sind dabei die kommunale Verankerung der Schulen, die Übertragung der Umsetzungsverantwortung von zentraler auf die örtliche Ebene.“<sup>19</sup> - Gemeinsam mit dem DLT fordert der Deutsche Bauernverband „mehr Verantwortung der Kommunen für schulische Bildung“ . Denn „die Einrichtung kommunaler Bildungslandschaften“<sup>20</sup> ermögliche es, „die Qualität von Bildungsangeboten sowie die Durchlässigkeit innerhalb des Bildungssystems zu gewährleisten und zu verbessern.“<sup>21</sup> .

- Das Bundesministerium für Bildung und Forschung führte ab 2000, zusammen mit den Ländern, das Programm „Lernende Regionen“ durch (vgl. BMBF 2008; Ambos 2002)<sup>22</sup>. Als Weiterentwicklung ist das gerade aufgelegte gemeinsame Programm „Lernen vor Ort“ von BMBF und einem Verbund von 29 Stiftern zu sehen, das entsprechende „Entwicklungspartnerschaften“ in 23 kreisfreien Städten und 17 Kreisen bzw. Landkreisen für zunächst 3 Jahre finanziell fördert.<sup>23</sup>

- Das Deutsche Jugendinstitut prüft in dem vom BMBF geförderten Projekt "Lokale Bildungslandschaften in Kooperation von Ganztagschule und Jugendhilfe" in sechs Modellregionen „unterschiedliche Strategien und Entwicklungen einer genuin kommunalen Bildungspolitik mit dem Ziel des Abbaues herkunftsbedingter Bildungsbenachteiligungen“(Deutsches Jugendinstitut 2008).<sup>24</sup>

- Gemeinsam mit der Jacobs Foundation führt die Deutsche Kinder- und Jugendstiftung (DKJS) das Förderprogramm „Lebenswelt Schule“ durch, bei dem es um den „Aufbau eines lokalen Verantwortungsnetzwerks“<sup>25</sup> bzw. um die Vernetzung lokaler bildungsrelevanter Institutionen und ihrer Ressourcen geht.

---

<sup>19</sup> Pressemitteilung des Deutschen Landkreistages vom 24.10.2008

<sup>20</sup> Gemeinsame Stellungnahme des Deutschen Bauernverbands und des Deutschen Landkreistages vom 26.11.2008

<sup>21</sup> ebd.

<sup>22</sup> Hier wird der Aufbau regionaler Netzwerke gefördert, in denen allgemeinbildende, berufsorientierte und weiterführende Schulen und Bildungsträger, Unternehmer, Arbeitsämter, die Wirtschaftsförderung, Kammern, Kommunen, Sozialpartner und andere als Bildungsanbieter und Nachfrager über die Organisationsgrenzen hinweg dauerhaft zusammen arbeiten. Das Programm startete im Jahre 2000. Es wurden 72 Regionen und ein bundesweiter Austausch von Ergebnissen gefördert. Vgl. BMBF 2008; Ambos u.a. 2002).

<sup>23</sup> Insgesamt 60 Millionen Euro Bundes- bzw. ESF-Mittel stehen zur Verfügung, um gemeinsam mit lokalen Stiftungen oder einem Partner aus dem Stiftungsverbund einen „exzellenten Standort des Lernens mit bundesweiter Ausstrahlung“ zu entwickeln; vgl. Lernen vor Ort. Eine gemeinsame Initiative des BMBF mit deutschen Stiftungen; [www.Lernen-vor-Ort.info](http://www.Lernen-vor-Ort.info).

<sup>24</sup> Deutsches Jugendinstitut, Projekt 596, vgl. <http://www.dji.de> . Beteiligt sind folgende Modellregionen: Lübeck, Hamburg, Arnshausen, Groß-Gerau, Jena, Forchheim. Vgl. auch Stolz 2008.

<sup>25</sup> Mit dem Ziel der bestmöglichen individuellen Förderung von Kindern und Jugendlichen, insbesondere bei den Übergängen (Elementarbereich - Grundschule - weiterführende Schule). Um dieses Ziel zu erreichen, unterstützt das Programm den Aufbau lokaler Verantwortungsnetzwerke, die zwischen Schulen, Kindertageseinrichtungen, Jugendhilfe, Kommunalverwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft geknüpft werden. Diese Akteure entwickeln auf der Grundlage einer Analyse der lokalen Bedingungen einen Handlungsplan und steuern seine Umsetzung. Das Programm wird seit 2008 in vier Modellkommunen umgesetzt.: Bad Bramstedt/Schleswig-Holstein, Bernburg/Sachsen-Anhalt, Weinheim/Baden-Württemberg, Weiterstadt/Hessen. Vgl. DKJS: Lebenswelt Schule – Vernetzung lokaler Akteure und Ressourcen für die individuelle Förderung von Kindern. <http://www.dkjs.de/programme/bildungspartner-vernetzen/lebenswelt-schule.html>

- In diesem Zusammenhang ist auch die von der Freudenberg Stiftung initiierte „Weinheimer Initiative“ zu nennen, die in einer öffentlichen Erklärung 2007 in sieben Thesen „Lokale Verantwortung für Bildung und Ausbildung“ einforderte<sup>26</sup>. Ziel ist „die Verstetigung und Verbreitung von lokalen bzw. regionalen Ansätzen wirkungsvoller Zusammenarbeit von Kommune und Bürgergesellschaft, die auf eine verlässliche berufliche und soziale Integration junger Menschen zielen.“<sup>27</sup>

### 3. Begriffsstrukturierung

Dieser keineswegs vollständige Überblick zu den aktuellen „Kommunalisierungstendenzen“ im Bildungsbereich zeigt nicht nur, dass dieses Thema gegenwärtig Konjunktur hat, sondern macht auch deutlich, dass in den genannten Programmen und Projekten mit verschiedensten Begriffen gearbeitet wird, die sich zum Teil inhaltlich überschneiden, zum Teil Unterschiedliches assoziieren. In den verschiedenen Konzepten werden die Begriffsinhalte nur selten klar definiert und müssen deshalb aus den jeweiligen bildungspolitischen Ansätzen bzw. den landes- und kommunalpolitischen Zusammenhängen erschlossen werden. Nachfolgend wird eine Begriffsstrukturierung vorgeschlagen, die sich aus den übergreifenden Zielvorstellungen und Handlungsfeldern der „Kommunalisierung“ ableitet.

#### 3.1. Unterschiedliche Bildungsprozesse

Strukturierend wirkt hier der integrative Bildungsansatz bzw. der erweiterte Bildungsbegriff, der den intendierten Reformen zugrunde liegt. Dabei geht es um das Zusammenwirken von drei verschiedenen **Bildungsprozessen** (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008, S. VII f. ; Bock/Otto 2007, S. 205 ff.)

- *Formelle* Bildungsprozesse finden in der Regel in Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen statt und zielen auf die Zuteilung anerkannter Abschlüsse.
- *Nicht-formelle* Bildungsprozesse finden jenseits dieser Einrichtungen in eigenen Institutionen statt und führen nicht zum Erwerb eines anerkannten Abschlusses.
- *Informelle* Bildungsprozesse sind didaktisch nicht weiter organisiert, werden in alltäglichen Lebenszusammenhängen erlebt und von den Lernenden nicht per se als Erweiterung ihres Wissens und Könnens wahrgenommen.

Auch wenn die Grenzen dabei nicht ganz scharf zu ziehen sind, so lassen sich diese unterschiedlichen Bildungsprozesse doch unterschiedlichen **Institutionen** zuordnen:

- Formelle Bildungsprozesse in Form von öffentlich organisierten Lernarrangements mit „formalen Abschlüssen“ finden sich in *Schule und Ausbildung*,
- Nicht-formelle bzw. non-formale Lern-, Erfahrungs- und Bildungsarrangements werden insbesondere im Bereich der *Kinder- und Jugendhilfe* angeboten.

<sup>26</sup> Vgl. <http://www.freudenbergstiftung.de/index.php?id=494>

<sup>27</sup> So heißt es in These 4: „Bürgerschaftliche lokale Verantwortungsgemeinschaften sind Basis und unverzichtbare Partner Kommunalen Koordinierung. Sie sind aktive und praktische Anwälte für Jugendliche und junge Erwachsene angesichts der Schwierigkeiten des Übergangs in die Arbeitswelt“ (ebd.). Mittlerweile hat sich aus dieser von der Freudenberg Stiftung ausgehenden und dem BMBF unterstützten Initiative eine interkommunale Arbeitsgemeinschaft gegründet mit einer Steuerungsgruppe aus den Stadtspitzen von Dortmund, Hoyerswerda, Kassel, Kreis Offenbach, Mannheim und Weinheim.

- Informelles Lernen, meist ohne gezieltes Arrangement, findet in der Regel im sozialen Herkunftsmilieu bei *Familie und Freunden* statt.

Die Kommunalisierungsdebatte zielt auf das Zusammenwirken dieser verschiedenen Bildungsprozesse und der hierfür relevanten Institutionen in der Region bzw. der Kommune. Dabei müssen zwei Kooperationsrichtungen unterschieden werden: horizontal und vertikal.

### 3.2. Vernetzung in Kommune bzw. Region

Beim *horizontalen* Blickwinkel geht es um die Kooperation und *Vernetzung* der verschiedenen Institutionen für formelle, nicht-formelle und informelle Bildungsprozesse, also z.B. von Schule, Jugendtreff und Familie.

Dabei lassen sich nach Art und Grad der Vernetzung folgende Stufen bzw. Begriffe unterscheiden (vgl. auch Lehmpfuhl/Pfeiffer 2009, S. 195 f.; Lohre 2007, S. 46 ff.; Minderop/Solzbacher 2007, S. 8 ff.):

1. Stufe: **Kooperation** von mindestens zwei Partnern bzw. Bildungseinrichtungen, die bislang mehr oder weniger unvermittelt nebeneinander existierten, allerdings meist zeitlich begrenzt und ohne weitere Organisation bzw. Institutionalisierung der Zusammenarbeit. Bei Kooperationen bestimmter Partner über einen längeren Zeitraum können Schul- bzw. **Bildungsnetzwerke** entstehen, die in der Regel etwas verbindlicher organisiert sind.<sup>28</sup>

2. Stufe: **Regionale Schullandschaft**, bei der zwischen allen Akteuren, die für den *Schulbereich* relevant sind, systematische, d.h. organisierte bzw. institutionalisierte Bezüge bestehen.

3. Stufe: **Regionale Bildungslandschaft**, bei der alle, *auch* die *außerschulischen* Bildungsanbieter und -angebote aufeinander Bezug nehmen und zunehmend miteinander vernetzt werden.

Der wachsende Grad der Vernetzung wird durch die Abfolge der Begriffe Schullandschaft → Bildungslandschaft signalisiert.

Der Begriff „**kommunale Bildungslandschaft**“ wird meist im Zusammenhang der Vernetzung von schulischer und außerschulischer Bildung mit ausdrücklichem Bezug auf die kommunalen Dienstleister gebraucht (bezieht auch die in der Kommune tätigen Freien Träger mit ein). Dabei geht man nicht (wie bei dem Konzept „selbstständige Schule“ in NRW) von einem gestuften Prozess aus, der sich zunächst auf die Schule („Schullandschaft“) und erst in einem zweiten Schritt auch auf den Kinder- und Jugendhilfebereich („Bildungslandschaft“) konzentriert, sondern man nimmt die *Bildungsbiographie* des einzelnen Kindes als Bezugspunkt: Da es von Geburt an in verschiedenen Bildungsprozessen (informell, nichtformell, formell, s.o.) steht, die je nach biographischem Zeitpunkt von unterschiedlicher Bedeutung sind, kooperieren die verschiedenen Bildungsinstitutionen in der Kommune *von Anfang an*, natürlich entsprechend ihren unterschiedlichen Funktionen und

<sup>28</sup> Definitionsbestimmend für „Netzwerke“ sind Freiwilligkeit und Selbstorganisation. Sie können „nur mit einer begrenzten Anzahl von Mitgliedern und auch nur für einen bestimmten Zeitraum funktionieren“ (Minderop/Solzbacher 2007, S. 8).

Professionen mit entsprechend unterschiedlicher Akzentuierung - je nach Alter des Kindes.

In der bildungspolitischen Debatte werden die Begriffe „**lokale**“, „**kommunale**“ bzw. „**regionale**“ **Bildungslandschaften** in unterschiedlichen Zusammenhängen gebraucht, meist ohne sie voneinander abzugrenzen. Hierzu folgende Erläuterungen:

- **lokal**: Die Zusammenarbeit von Schulen bzw. Bildungsinstitutionen „vor Ort“ (localiter), z.B. im selben Stadtteil bzw. im „Quartier“, mit ähnlich strukturierter Klientel, entsteht häufig aus gemeinsamer Problemlage und entsprechender Zielsetzung. Daraus kann sich, im Sinne der „Weinheimer Initiative“ (s.o.), eine gemeinsame „lokale Bildungsverantwortung“ entwickeln, wobei sich das betreffende Gebiet meist nicht klar „lokal umgrenzen“ lässt.<sup>29</sup>

- **kommunal**: Mit Kommune bezeichnet man Kreise, kreisfreie Städte und Gemeinden, die als Gebietskörperschaft auf der unteren Ebene der politischen Verwaltungsgliederung örtliche Versorgungs- und Dienstleistungsaufgaben wahrnehmen. Die Geltungsgrenzen der Kommunen als kleinste Verwaltungseinheiten im Staatsaufbau sind territorial durch politische und juristische Festlegungen klar definiert.

- **regional**: Im Unterschied dazu ist der Begriff „Region“ vielschichtig und in seiner Bedeutung vom jeweiligen Kontext abhängig. Je nach Betrachtungsaspekt (geographisch, kulturhistorisch, politisch, ökologisch, sozial oder ökonomisch) variieren die regionalen Grenzen. Auch ist keine klare Abgrenzung zu Begriffen wie Landschaft, Gebiet, Wirtschafts- oder Sozialraum möglich.

Im Zusammenhang von Schule und Bildung wird Region oft gleichbedeutend mit kreisfreien Städten oder Landkreisen verwendet<sup>30</sup>. Allerdings verweisen Begriffe wie „Regionalverband“ und „Metropolregion“ darauf, dass der mit „Region“ umschriebene Raum meist größer bzw. weitreichender gesehen wird als bei einer Kommune<sup>31</sup>, oder gar einer lokalen Projektinitiative<sup>32</sup>. Vor allem ist damit die Regionalplanung angesprochen, wenn bestimmte Projekte weit über die Kommunalgrenzen hinaus koordiniert werden müssen, meist in den Bereichen Bau oder Wirtschaft, aber auch Kultur und zunehmend Bildung: Der 2008 gegründete Regionalverband Saarbrücken<sup>33</sup> beispielsweise, der die Landeshauptstadt und weitere neun Städte und Gemeinden umfasst, ist mit 75 Schulen einer der größten kommunalen Schulträger im südwestdeutschen Raum.

---

<sup>29</sup> So z.B. ist das Projekt „Ein Quadratkilometer Bildung“, wie es von der Freudenberg Stiftung in verschiedenen Kommunen (Berlin, Mannheim, Herten, Wuppertal) initiiert und gefördert wurde, nur eine symbolträchtige Bezeichnung für eine „lokale Verantwortungsgemeinschaft“, die alle in Bildungsinstitutionen in diesem Gebiet mit einbezieht. (vgl. Wenzel 2009).

<sup>30</sup> vgl. z.B. die 19 Regionen für „selbstständige Schulen“ in NRW.

<sup>31</sup> in Niedersachsen haben sich z.B. (betr. Eigenverantwortliche Schule) für die Bildungsregion Emsland 5 Städte, 1 Gemeinde, 5 Samtgemeinden und 4 freie Schulträger zusammengeschlossen; für die Bildungsregion Braunschweig 3 Städte und 4 Landkreise.

<sup>32</sup> So liegt der Mannheimer „Quadratkilometer Bildung“ als Projekt „lokaler Bildungsverantwortung“ in der Metropolregion Rhein-Neckar, die insgesamt 5637 Quadratkilometer umfasst.

<sup>33</sup> als „Stadtverband Saarbrücken“, der den ehem. Landkreis Saarbrücken und die Stadt Saarbrücken umfasste, wurde er bereits 1974 gegründet.

Schul- bzw. Bildungslandschaften können demnach entsprechend dem wachsenden Grad der Reichweite bzw. der Anzahl vernetzter Institutionen und Akteure als lokal → kommunal → regional definiert werden.

### 3.3. Gestaltung mittels verschiedener Steuerungsebenen

Beim *vertikalen* Blickwinkel des Zusammenwirkens verschiedener Bildungs- und insbesondere Schulinstitutionen geht es um die *Steuerung* bzw. Gestaltung der Bildungsprozesse. Der Staat steuert die Schulen, die laut Grundgesetz unter seiner Aufsicht stehen, zum einen über Gesetze, Verordnungen usw., womit er Lehrpläne, Unterrichtszeiten, Ausbildung und Einsatz von Lehrkräften und Schulleitungen usw. regelt (**input-Steuerung**), zum anderen über die ihm unterstehende **Schulaufsichtsbehörde**, die je nach Größe des Bundeslandes in verschiedene Ebenen gegliedert ist.

In den größeren Bundesländern ist sie dreigestuft.<sup>34</sup> Die Steuerung ist dabei klar „von oben nach unten“ ausgerichtet, etwa wenn die beim Kultusministerium angesiedelte „Oberste Schulaufsichtsbehörde“ über die „Obere Schulaufsichtsbehörde“<sup>35</sup> die Staatlichen Schulämter auf der unteren Ebene anweist, in den Schulen bestimmte Angelegenheiten zu überprüfen, Reformen zu initiieren und zu begleiten, bei Problemen und Konflikten pragmatische Lösungen (im Sinne des Kultusministeriums) zu suchen sowie Verlauf und Ergebnis auf dem Dienstweg rückzumelden.

Daraus lässt sich folgende Begriffskette abnehmender *Verantwortlichkeit* bzw. Gestaltungsautonomie ableiten (auch indiziert durch die Anzahl der davon betroffenen Institutionen und Personen): Bundesland → Region → Schule.

Die Struktur der Schulaufsicht ist in den einzelnen Bundesländern höchst verschieden. Derzeit gibt es in Deutschland 16 Oberste und 20 Obere Schulaufsichtsbehörden sowie 202 Kreis- bzw. Staatliche Schulämter. Doch diese Zahlen und Angaben (Stand: Februar 2009) ändern sich derzeit häufig. Denn offenkundig befindet sich diese über weite Strecken obsolet gewordene Schulaufsichtsstruktur im Umbruch. Darauf verweisen Umstrukturierungsmaßnahmen, die sich in jüngster Zeit häufen<sup>36</sup>, ebenso wie die vielfältigen Bemühungen, die Beratungsaufgabe der Staatlichen Schulbehörden gegenüber der Aufsichtsfunktion zu stärken<sup>37</sup>, etwa durch Einrichtung von

---

<sup>34</sup>Bremen und Hamburg einstufig, die übrigen Bundesländer zweistufig mit regional zuständigen Schulämtern und dem Kultusministerium als oberste Schulaufsichtsbehörde.

<sup>35</sup> Auf der „Mittelinstanzenebene“ sind die Oberen Schulaufsichtsbehörden in unterschiedlicher Anzahl und Struktur angesiedelt bei Bezirksregierungen (NRW, BW), „Regionalstellen der „Bildungsagentur“ (Sachsen), „Schwerpunktaußenstellen“, denen wiederum „Außenstellen“ der „Landesschulbehörde“ zugeordnet sind (Niedersachsen), etc.

<sup>36</sup> Z.B. Niedersachsen: die Arbeiten der Arbeitsgruppen zur „Neustrukturierung der Dezernate / Landesschulbehörde 2008“, die erst Oktober 2007 eingerichtet wurden, setzte die Behördenleitung wieder aus. „Die Auswertung der Ergebnisse und die Fortsetzung der Arbeiten sind ungeklärt“, heißt es in einem Bericht des Verbands Schulaufsicht Niedersachsen vom 23.9.08. - Baden-Württemberg: Die Eingliederung der ehem. Oberschulämter in die Landratsämter sowie die der ehem. Staatlichen Schulämter in die Stadtkreise wird zurückgenommen zugunsten wieder eigenständiger Schulbehörden. - Nordrhein-Westfalen: „Hochkonzonung“ der Dienstaufsicht für Haupt- und Förderschulen, während die Fachaufsicht auf Schulamtsebene bleibt.

<sup>37</sup> Vgl. z.B. Niedersachsen und Bremen, wo dies inzwischen allerdings wieder neu strukturiert wurde. Vgl. auch Maritzen (2008), S. 88 ff.

„Schulinspektionen“, die zum Teil auch institutionell aus der Aufsichtsbehörde ausgegliedert werden.

Diese Entwicklung steht im Zusammenhang des Paradigmenwechsels zur **out-put-Steuerung**, der mit dem Neuen Steuerungsmodell (**New Public Management**), das in den 1990er Jahren von der KGSt propagiert wurde (s.o.), in fast allen Kommunen Einzug hielt. Dabei werden zwar weiterhin Ziele und Rahmenbedingungen vorgegeben, aber der Blick richtet sich in erster Linie auf die erzielten Ergebnisse, auf die „Produktqualität“, also auf die Frage „Was wurde erreicht?“ (z.B. Schulqualität, u.a. gemessen an den Schülerleistungen) und erst in zweiter Linie auf das „Wie“ (z.B. durch welches Unterrichtsverhalten).

Folgerichtig stärkte man einerseits die Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort, dezentralisierte also die entsprechenden Entscheidungskompetenzen (Stichworte: „**Schulautonomie**“, „**Selbstständige Schule**“, „**Eigenverantwortliche Schule**“ u.ä.), forderte die Schulen auf, ein eigenes Schulprofil zu entwickeln, räumte ihnen eigene Entscheidungen in Finanz- und Personalfragen ein, ermunterte sie, mit anderen Bildungsinstitutionen vor Ort zu kooperieren, sich zu vernetzen, an der Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften mitzuwirken ... usw., führte zugleich aber auch Bildungsstandards, externe Evaluation und Qualitätsmanagement als neue Steuerungselemente ein.

Logisch, dass dieser komplexe Prozess nicht **top down**, also von oben nach unten organisiert werden konnte, sondern dass man auf die Motivation, Praxiserfahrung, und Fachkompetenz der Akteure vor Ort setzen musste, wie es auch dem Geist des Neuen Steuerungsmodells entsprach. Zeigten doch bereits die Erfahrungen mit Community Education und Nachbarschaftsschule, dass die Reforminitiativen und Netzwerke, die sich auf schulischer und kommunaler Ebene entwickelten, tatsächlich auch in erheblichem Maße von unten nach oben wirkten, also **bottom up** (vgl. Solzbacher Minderop 2007, S. 8 ff.), nämlich von den Schulen über die Schulaufsicht (aber auch über Medien und Politik) auf den Staat zurück, der darauf wieder mit mancherlei Modellversuchen, gesonderten Ressourcenzuweisungen, Verordnungen usw. reagierte, um die Mitwirkungs- und Gestaltungsspielräume an den Schulen vor Ort zu erweitern.

In diesem Prozess wachsender Schulautonomie spielen die Kommunen eine zentrale Rolle. Nicht nur, weil sie frühzeitig, z.B. über die Budgetierung, die Mitwirkungs- und Entscheidungsspielräume ihrer Schulen bei Finanzen und (nicht-unterrichtendem) Personal erweitert haben, sondern insbesondere, weil sie für die wichtigsten Kooperationspartner der Schulen zuständig sind, nämlich für den Kinder- und Jugendhilfebereich, ohne den das Konzept der biographieorientierten Förderung des Einzelkindes keinen Sinn machen würde. Nicht zuletzt deshalb wurde die Perspektive kommunaler Bildungslandschaften maßgeblich aus den Kommunen heraus entwickelt, die dementsprechend auf eine deutliche Stärkung ihrer pädagogischen und bildungspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten drängen (s.o.).

Die Dezentralisierung bzw. Verlagerung der entsprechenden Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen vom Land auf die Kommune wird als **Kommunalisierung** bezeichnet. Die **Erweiterte Schulträgerschaft** ist das Ergebnis

dieses Prozesses, mit dem die Kommunen ihre bisherige Rolle als reiner Sachaufwandsträger bzw. „Schulverwalter“ verlassen und in Ihrem Gemeinwesen stärker als „Schulgestalter“ auftreten.

In **kommunalen Schulen**, die zwar von verschiedener Seite gefordert werden<sup>38</sup>, aber bislang nur in Bayern und Bremen existieren, werden die Lehrkräfte von der Stadt eingestellt, die auch die entsprechende Dienstaufsicht ausübt, während die Rechts- und Fachaufsicht weiterhin beim Kultusministerium des jeweiligen Bundeslandes verbleiben. Offenbar wird den Kommunen mit dieser Konstruktion eine flexible und praxisorientierte Steuerung ihrer Schulen erleichtert, allerdings nur, wenn sie finanziell angemessen ausgestattet sind (vgl. Lanig/Weiß 2008, S. 305 ff.) und sich die beiden vor Ort für unterschiedliche Dienstherrn agierenden Schulämter (kommunales Schulamt, staatliche Schulaufsicht) in gemeinsamer **staatlich-kommunaler Bildungsverantwortung** sehen.<sup>39</sup>

## 4. Spannungsfelder

Dass die geschilderten Prozesse nicht reibungslos vonstatten gehen, versteht sich von selbst. Die Spannungsfelder liegen dabei sowohl in horizontaler wie insbesondere in vertikaler Richtung zwischen den verschiedenen Kooperationsinstitutionen, wie nachfolgend gezeigt wird.

### 4.1. Schulische und außerschulische Bildung

Der im Zuge der PISA-Studien sich allmählich durchsetzende Konsens, zügig neue Ganztagschulen einzurichten, um Schülergruppen leistungsmäßig, aber auch in ihrer personalen und sozialen Entwicklung gezielter fördern zu können, offenbart ein altbekanntes, trotzdem aber bislang wenig beachtetes Spannungsfeld. Stichwort: „Schule - Jugend“, ein Spannungsfeld, das sich auch in der unterschiedlichen Berufsidentität von Lehrkräften und SozialpädagogInnen widerspiegelt und sich ganz konkret bei der Planung neuer Ganztagschulen vor Ort zeigt, etwa wenn von Schulamt und Jugendamt derselben Kommune gemeinsam die Leitbilder, Rahmenbedingungen und Arbeitsstrukturen der neuen Schule geplant werden. Und natürlich sind auch in der praktischen Arbeit an der Schule diese Spannungen immer wieder zu spüren.

Da bei der Ganztagschulentwicklung nicht nur Schul- und Jugendamt, sondern auch Kindertagesstätten- und Hortbereich, Gesundheitsamt, außerschulische Bildungs- und Kulturinstitutionen (Volkshochschule, Stadtbibliothek, Musikschule, Kunsthalle, Stadtarchiv, Theater, ...) und andere, großteils auch Freie Träger mit einzubeziehen sind, kann man sich die bildungspolitischen und bildungspraktischen „Vibrationen“ vor Ort gut vorstellen: ein weit differenziertes, nicht leicht überschaubares Feld, in dem sich gegenwärtig ein ganz besonderer Drive entwickelt.

---

<sup>38</sup>Vgl. z.B. „Celler Thesen“ (Niedersächsischer Städtetags 2007), „Strategiepapier zur Fortentwicklung des Schulwesens“ (Hessischer Landkreistag 2008) sowie eine Vielzahl parteiprogrammatischer Positionspapiere, z.B. von SPD und Grünen in BW, SH, RP.

<sup>39</sup> In Bremerhaven z.B. wird die Schulaufsicht über die kommunalen Schulen von Oberschulräten ausgeübt, die gemeinsam vom Magistrat der Stadt und dem Landessenator für Bildung eingestellt und bezahlt werden.

Nicht wenige Städte versuchen derzeit durch einen spezifischen Dezernatszuschnitt (Schule, Jugend, Soziales) und eine entsprechende „Konzentration der Zuständigkeiten in einem gemeinsamen kommunalen Fachausschuss“ (Hebborn 2008 b, S. 56) und mit Moderationsprozessen auf diese Entwicklung zu reagieren.

#### **4.2. Schule und Landesbehörde: „Eigenverantwortliche Schule“**

Der Gedanke der „selbstständigen“, „erlassfreien“, „(teil)autonomen“ Schule hat schon eine längere Tradition in der bildungspolitischen Diskussion (vgl. Pfeiffer 2009, S. 17 ff.). Lediglich die Begriffe in diesem Zusammenhang ändern sich häufiger, die Zielrichtung bleibt jedoch die gleiche.

Bereits 1954 schrieb Hellmut Becker über die seinerzeit „verwaltete Schule“, sie habe „sich immer mehr zur untersten Verwaltungshierarchie entwickelt; sie steht heute auf einer ähnlichen Stufe des Verwaltungsaufbaus wie das Finanzamt, das Arbeitsamt, die Ortspolizei und in einem deutlichen Gegensatz zur Selbstverwaltung der Ortsgemeinde“ (zit. Becker 1993, S. 130).

Becker plädierte für eine „verstärkte Autonomie der Einzelschule“ (ebd.), was aber erst 1970 Eingang in die Empfehlungen der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates fand, der eine verstärkte „Selbständigkeit der Bildungsinstitutionen“ empfahl. Hierzu sollen sie „partiell aus der Abhängigkeit von der staatlichen Bildungsverwaltung gelöst“ (Deutscher Bildungsrat 1970, S. 262) werden. „Zur Erfüllung dieser Aufgaben benötigen die Bildungsinstitutionen eigene Finanzmittel und eigene Personalreserve sowie einen gewissen Dispositionsspielraum in Personal- und Finanzangelegenheiten“ (ebd., S. 264).

Doch Wirkung entfalteten diese Forderungen erst viel später im Zuge des Paradigmenwechsel, den das Neue Steuerungsmodell auch im Schulbereich brachte. Mit einem time-lag von Jahrzehnten trat allmählich an die Stelle der „verwalteten Schule“ das Leitbild der gestaltenden selbstständigen Schule - zunächst in einigen Kommunen Anfang der 1990er Jahre (vgl. Neumann/Weiß 1992), auf Landesebene dann 1995 in einer bundesweit wirksamen Denkschrift der Bildungskommission des Landes Nordrhein-Westfalen. Dort wird ein „Konzept der teilautonomen Schule“ als System gestufter Verantwortung empfohlen (vgl. Bildungskommission NRW, S. 64 ff.)

Bald darauf entwickelte man im Kultusministerium dieses Bundeslandes in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung das Modellprojekt „Schule & Co“ (ein Vorläuferprojekt zu „Selbstständige Schule“). Damit sollte u.a. „die Trennung zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten zugunsten einer effektiven Kooperation von Schulaufsicht und Schulträgern in einer staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft aufgehoben“<sup>40</sup> werden.

„Es wurde also keine verwaltungstechnische Neugestaltung von Zuständigkeiten und ebenso wenig eine formale Neudefinition des Verhältnisses zwischen staatlichen und kommunalen Aufgaben angestrebt. Beabsichtigt war, die Steuerungsstruktur für den Bildungsbereich innerhalb des bestehenden Systems der Zuständigkeiten neu zu gestalten und in gemeinsamer Verantwortung der Beteiligten aufzubauen“ (Lohre u.a. 2008, S.100).

<sup>40</sup> Zit. <http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F0A-87C96690/bst/hs.xsl/10117.htm>

Wie geschildert agierten andere Bundesländer bald darauf in die gleiche Richtung,<sup>41</sup> und „spätestens ab dem Jahre 2002 handelt es sich bei der Idee der ‚Schulautonomie‘ um eine deutschlandweite und von einem deutschlandweit vergleichbaren konzeptuellen Verständnis getragene Schulreform“ (Rürup 2007).

An vielen Schulen brachte diese Bewegung den dort Beschäftigten zwar zunächst viel zusätzliche Arbeit, aber oft auch einen Motivationsschub, weil man nun über die zugleich geförderte Teamorientierung und Fortbildung nicht nur neue Anregungen für die eigene praktische Arbeit erhielt, sondern nun auch selbst, mittels neu eingeführter Schulbudgets, über notwendige Anschaffungen, Honorarmittel, Reparaturen usw. praxisorientierte Entscheidungen treffen konnte.

Doch der Begriff der „autonomen Schule“ bzw. die starke Betonung der schulischen Eigenständigkeit kann Missverständnisse auslösen. Denn die staatliche Schulaufsicht besteht weiter fort. Und das ist auch gut so, weil die Schulen bei ihrer pädagogischen Arbeit nicht ständig gesamtgesellschaftliche Belange und auch nicht die Perspektive des gesamten Schulwesens einer Region im Blick haben können. Hierfür bedarf es einer steuernden Instanz auf kommunaler Ebene. Wie wichtig das ist, zeigt z.B. die Beobachtung, dass sich mit Aufhebung der Sprengelgrenzen von Grundschulen die Segregationstendenzen in den Stadtteilen noch verstärken (vgl. Klemm 2008 a, S. 278).

Die im Grundsatz richtige Tendenz zur Profilbildung einzelner Schulen bedarf also nicht nur der Abstimmung der Schulen untereinander, sondern auch kommunaler Steuerung. Dies kann im Alltagsgeschäft z.B. eine kurzfristige Personalausgleichsmaßnahme bedeuten (etwa bei gleich mehreren Krankheitsfällen an einer Schule), oder Sonderanschaffungen, die mehrere Schulen auf einmal betreffen (z.B. im IT-Bereich) oder Kooperationsabsprachen des Schulamts mit IHK, Arbeitsagentur, Kultureinrichtungen usw. Auch müssen die Bedarfe der Einzelschulen gegeneinander abgewogen und in Prioritätenlisten gefasst werden, z.B. über eine Liste dringlicher Sanierungsmaßnahmen. Besonders wichtig ist es, die mittelfristige Entwicklung der Schülerzahlen und sonstiger Indikatoren quantitativer Schulentwicklung in den Blick zu nehmen und mit den qualitativen bildungspolitischen Beschlüssen von Kommune und Land in Bezug zu bringen und einen entsprechenden Bericht dem Rat vorzulegen, der auf dieser Grundlage dann Beschlüsse zur Weiterentwicklung des Schulwesens fassen kann.

Es bedarf also einer Planungs- und Steuereinheit, welche das gesamte Bildungsangebot einer Region im Blick hat, dabei aber die Praxisferne und mangelnde Flexibilität kultusministerieller Vorgaben vermeidet.

### **4.3. Kommune und Landesbehörde: „Erweiterte Schulträgerschaft“**

---

<sup>41</sup>, Dabei differierten die Begriffe nicht nur zwischen den einzelnen Ländern, z.B. Niedersachsen („Eigenverantwortliche Schule“), Brandenburg („Selbstständigkeit der Schule“), Rheinland-Pfalz („Selbstverantwortliche Schule“), sondern wurden auch innerhalb desselben Landes geändert (z.B. Nordrhein-Westfalen (2Selbständige Schule“ → „eigenverantwortliche Schule“).

Mit der verstärkten Einführung von Ganztagschulen tritt zusätzlich noch ein bislang eher latent gehandelter Konfliktpunkt zwischen Kommune und Landesbehörde des zuständigen Bundeslands zutage: Die Bezahlung des nicht-unterrichtenden pädagogischen Personals.

Traditionell sah sich das Land lediglich in der Pflicht, die Lehrpersonalkosten zu übernehmen. Den Rest trug weitgehend die Kommune. Doch mit der programmatischen Ausweitung des pädagogischen und sozialen Auftrags an der Ganztagschule entsteht ein neues Problem. Es geht jetzt nicht mehr um nur „ein bis zwei Sozialpädagogenstellen an einer schwierigen Schule“, sondern um eine ganze Palette unterschiedlichen Fachpersonals, das für Schulsozialarbeit, Betreuung, Erziehung, psychologische Beratung u.a. zuständig ist, und zwar für *jede* Ganztagschule, und auch für viele andere Schulen, insbesondere im Hauptschulbereich, wo die Probleme kumulieren.

Die zusätzlichen Kosten hierfür sind unmöglich von den ohnehin finanziell klammen Kommunen aufzubringen, zumal noch weitere erhebliche Kosten im Bildungsbereich auf sie zukommen: Ausbau der Kindertagesstätten- und Krippenplätze, flächendeckende Sprachtests vor der Schulzeit, kostenloses Mittagessen für bedürftige SchülerInnen, Qualifizierung von ErzieherInnen und Tagesmüttern bzw. Tagesvätern - alles zweifelsohne richtige Willensbekundungen, aber ohne neue Finanzierungsmodelle nicht wirklich umsetzbar.

Der hier schwelende Konflikt bricht immer wieder hoch, zuletzt anlässlich des „Bildungsgipfels“ am 22.10.08 in Dresden, wo die VertreterInnen der Kommunen, z.B. vom Deutschen Städtetag, nicht eingeladen waren, was dessen Vorsitzender, Christian Ude, angesichts der vielfältigen Bildungsleistungen und -verpflichtungen der Kommunen „empörend“ fand,<sup>42</sup> und auch der Deutsche Landkreistag forderte anlässlich dieses Gipfels, „in Zukunft im Bildungsbereich mehr staatliche Aufgaben in kommunale Obhut zu übergeben.“<sup>43</sup>

#### **4.4. Land und Bund: Föderalismusreform**

In diesem Zusammenhang ist zu fragen, ob bzw. inwieweit die 16 für das Schulwesen jeweils autonomen zuständigen Bundesländer diesen Gestaltungsauftrag zufriedenstellend wahrnehmen können bzw. wie die Zusammenarbeit der verschiedenen staatlichen Ebenen (Kommune, Land, Bund) weiterentwickelt werden sollte, um Kooperation bzw. Koordination im Bildungsbereich zu verbessern und - vor allem – um die verfassungsrechtlich gebotene Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse für den Bildungsbereich sicherzustellen.

Denn dass diesbezüglich Defizite bestehen, kann jeder feststellen, der beispielsweise den Zustand von Schulgebäuden, Lehr- und Lernmitteln oder die Ausstattung mit nicht-unterrichtendem Personal (SozialpädagogInnen etc.) in „reichen und armen Kommunen“ vergleicht. Offenkundig sind die einzelnen Bundesländer nicht in der Lage, hier angemessen gegenzusteuern.

Doch auch im Ländervergleich kann man nur bedingt von einer Gleichwertigkeit objektiv gegebener Bildungsmöglichkeiten sprechen. Darauf verweisen schon die

---

<sup>42</sup> Pressemitteilung Deutscher Städtetag vom 20.10.08

<sup>43</sup> Pressemitteilung Deutscher Landkreistag vom 24.10.08

differierenden Vorgaben hinsichtlich Klassengrößen, Studentafeln, Lehrerfortbildung, Förderprogrammen usw. In Zeiten von Finanzkrise und Lehrermangel dürften die Rahmenbedingungen für Schule und Bildung sich noch weiter differenzieren: Die vorhandenen Unterschiede bei Verbeamtung, Gehalt und Gratifikationen (z.B. Erstattung von Umzugskosten für JunglehrerInnen) usw. sowie die Versuche finanziell besser gestellter Bundesländer anderenlands Lehrkräfte abzuwerben, lassen befürchten, dass in bestimmten Regionen eine angemessene Lehrerversorgung nicht mehr gegeben sein wird.

Um in Deutschland die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse für den Bildungsbereich herzustellen, wäre deshalb eine zentrale Bildungsentwicklungsplanung mit entsprechenden Rahmenvorgaben seitens des Bundes sinnvoll, die dann von den Ländern und insbesondere von den Regionen und Kommunen mit Leben erfüllt werden. Doch die 2006 in Kraft getretene Föderalismusreform<sup>44</sup> geht in die entgegengesetzte Richtung. Denn Bildungspolitik wurde damit fast ausschließlich dem Kompetenzbereich der Länder zugewiesen. Beim Bund verbleiben nur noch wenige Zuständigkeiten, z.B. im Bereich der Hochschulen. Die 1969 eingeführte Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung“ wird nicht mehr fortgeführt, die dafür zuständige Bund-Länder-Kommission konzentriert sich auf andere Felder (Rürup 2007, S. 365).

Zusätzlich bekommen die Länder im Bereich des Bildungsrechts ein sogenanntes „Abweichungsrecht“, durch das sie von Bundesregelungen abweichende, eigene Gesetze beschließen können. Dadurch „sind die Möglichkeiten für Zusammenarbeit und Verzahnung von Bund und Ländern in der Bildung unter dem Schlagwort der ‚Entflechtung‘ und der Zuordnung der Bildung in die Länderhoheit nahezu unmöglich gemacht worden“, wie es in einem Papier des Deutschen Städtetages (2009, S. 4) heißt, und weiter: „Der Bund verfügt nach der Föderalismusreform I so gut wie über keine Steuerungskompetenz zur Herstellung der grundgesetzlich garantierten gleichwertigen Bildungsverhältnisse in Deutschland. Gesamtstaatlich bedeutsame Voraussetzungen wie etwa eine qualitativ hochwertige Bildungsinfrastruktur, deren zeitgemäße technische Ausstattung oder ein flächendeckendes Angebot an Ganztagsbildung sind dem Engagement des Bundes entzogen, da sie ausschließlich der Zuständigkeit der Länder vorbehalten sind. Auch die direkte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kommunen ist nach dem Grundgesetz nicht (mehr) möglich.“ (ebd.).

Man kann davon ausgehen, dass diese Problematik in nächster Zeit wieder stärker diskutiert wird, wenn nämlich die fehlende gesamtstaatliche Steuerung unseres Bildungswesens die Gleichwertigkeit der bundesdeutschen Lebensverhältnisse im Bildungsbereich immer weiter aus der Balance bringt.

## **5. Kommunale Bildungslandschaften - Ein politischer Gestaltungsauftrag**

---

<sup>44</sup> Vgl. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. Juni 2006 sowie Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006

Zusammenfassend kann man einen unübersehbaren Trend zur Dezentralisierung bildungspolitischer Entscheidungskompetenzen feststellen: Zunehmend werden entsprechende Zuständigkeiten und Gestaltungsmöglichkeiten auf Kommunen und Einzelschulen übertragen und in ein Konzept „Kommunaler Bildungslandschaften“ eingebunden. Dass es dabei, angesichts der geschilderten Spannungsfelder, zu zahlreichen Konflikten und heftigen Diskussionen kommt, ist verständlich.

Meinhard Abel, Beigeordneter beim Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund, schrieb vor kurzem ein Memorandum mit dem Titel: „Kommunalisierung von Lehrkräften behebt keine Bildungsdefizite“. Darin stellt er insbesondere die Frage nach der Lehrerversorgung auf dem flachen Lande: „Wie soll sichergestellt werden, dass in allen Landesteilen ... ein ausgeglichenes Unterrichtsangebot gesichert wird? Wie sollen die Unterschiede zwischen „armen“ und „reichen“ Kommunen ausgeglichen werden? ... Wie soll verhindert werden, dass die Bildungsstandards in den einzelnen Kommunen auseinanderfallen?“ (Abel 2008, S. 108). Hier sei eine zentrale Steuerungsstelle, die in der Lage ist, Lehrer landesweit zu versetzen, unabdingbar. Anderenfalls wäre „die Kommunalisierung der Lehrer“ lediglich „ein Programm, das große Standorte zulasten ländlicher Regionen stärkt“ (ebd., S. 106).

In der Tat: Würden bildungspolitische Zuständigkeiten und Gestaltungsverantwortung im Zuge von Kommunalisierung und Schulautonomie lediglich auf untere Ebenen delegiert, ohne sie in ein neues Strukturkonzept von Entscheidungsverantwortung einzubinden, wären die daraus entstehenden kommunalen Bildungslandschaften in jedem Falle eine Verschlimmbesserung der aktuellen Bildungspolitik, die damit Gefahr liefe, in ein „System organisierter Unverantwortlichkeit“ (KGSt) abzugleiten.

Wenn eine „umfassende Strukturverantwortung für Bildung auf unterer Staatsebene“ (Luthe 2009, S. 28) entstehen soll, bedarf dies gesicherter Verfahren des Zusammenspiels von staats- und kommunalpolitischer Legitimation. Dann kann „Kommunalisierung“ durchaus einen erheblichen Zugewinn an Flexibilität, Praxisorientierung und regionaler Passgenauigkeit bildungspolitischer Entscheidungen und darüber hinaus neue Impulse für gelebte „lokale Demokratie“ bringen - allerdings nur dann „ohne unerwünschte Nebenwirkungen“, wenn die Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften in eine „ganzheitlich anzusetzende Bildungsstrukturverantwortung des Staates“ (ebd., S. 34) eingebunden ist.

Es geht in diesem Kommunalisierungsprozess also nicht um eine verwaltungstechnische Neuregelung von Zuständigkeiten, sondern um die Entwicklung neuer Steuerungsstrukturen in staatlich-kommunaler Verantwortungsgemeinschaft (vgl. Lohre u.a. 2008, S. 121), die die offenkundigen Defizite zentraler top down-Steuerung überwindet. Denn die „Zentralebene verfügt weder über die Kompetenz noch über die sachlichen Möglichkeiten, Bildung zu einem Thema lokaler und regionaler Sozialräume zu machen, die verfügbaren Bildungsangebote mit dem lokalen Qualifizierungsbedarf der Wirtschaft abzustimmen, Schulen mit außerschulischen Lernorten und flankierenden Betreuungsdiensten - auch aus dem ehrenamtlichen Bereich - zusammenzuführen, geschweige denn, mittels gezielter Information und Beratung für ausreichende Transparenz der lokalen Angebotsstruktur zu sorgen, Übergänge zwischen den Bildungsstufen zu gestalten und Familien als Bezugspunkte von Bildung so zum Thema zu machen, dass sämtliche Milieus hier auch erreicht werden“ (Luthe, S. 216).

All dies spricht für eine Verlagerung der entsprechenden Gestaltungslegitimation (inclusive der hierfür notwendigen Finanzressourcen!<sup>45</sup>) auf die kommunale Ebene, allerdings ohne die politische Gesamtverantwortung des Staates insgesamt in Frage zu stellen<sup>46</sup>. Entscheidend ist dabei die Balance von Autonomie und Gesamtverantwortung auf den verschiedenen Entscheidungsebenen, ein Problem, das schon der Deutsche Bildungsrat in seinem „Strukturplan für das Bildungswesen“ im Blick hatte: „Die Überbetonung der zentralen Gestaltung kann ebenso wie die Überbetonung der Autonomie spezifische Gefahren hervorrufen. Es wird Aufgabe der Umsetzung ... sein, ... die Spannung zwischen zentraler Planung und Autonomie ... im Sinne der Gesamtverantwortung fruchtbar zu machen“ (Deutscher Bildungsrat 1970, S. 264).

## Literaturverzeichnis

Abel, Meinhard (2008): Kommunalisierung verschärft Bildungsdefizite. Warum eine neue Organisationsdebatte überflüssig ist; in: Pädagogische Führung, Heft 3 (2008), S. 106 - 108.

Ambos, Ingrid/ Conein, Stephanie/ Nuissl, Ekkehard (2002): Lernende Regionen – Ein innovatives Programm; [http://www.lernende-regionen.info/dlr/download/ambos02\\_01.pdf](http://www.lernende-regionen.info/dlr/download/ambos02_01.pdf). (15.9.2009).

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008): Bildung in Deutschland 2008, Bielefeld.

Becker, Gerold (Hg.) (1993): Lust und Last der Aufklärung. Ein Buch zum 80. Geburtstag von Hellmut Becker, Weinheim.

Biermann, Martin (2008): Erweiterte kommunale Verantwortung für die Bildung; in: der städtetag, Heft 1 (2008), S. 6 - 7.

Bildungskommission Nordrhein-Westfalen (1995): Zukunft der Schule. Schule der Zukunft, Neuwied.

Bock, Karin / Otto, Hans-Uwe (2007): Kinder- und Jugendhilfe als Ort flexibler Bildung; in: Marius Harring / Christian Rohlfis / Christian Palentien (Hg.): Perspektiven der Bildung. Kinder und Jugendliche in formellen, nicht formellen und informellen Bildungsprozessen, Wiesbaden, S. 201 - 217.

Bundesministerium für Bildung und Forschung /BMBF (Hg.) (2004): Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken. Programmdarstellung, Bonn/ Berlin.

Bundesministerium für Bildung und Forschung / Europäischer Sozialfonds für Deutschland / Europäische Union (2008): Lernen vor Ort. Kurzdarstellung des Programms, Bonn.

Deutsche Kinder- und Jugendstiftung (Hg) (2007): Bildungslandschaften in gemeinschaftlicher Verantwortung. Grundsatzfragen und Praxisbeispiele, Berlin.

---

<sup>45</sup> Der Deutsche Städtetag (2002) fordert hier „eine grundlegende Neuregelung der Schulfinanzierung“

<sup>46</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Debatte um die „Entstaatlichungstendenzen“ durch wachsenden Einfluss privater Stiftungen auf kommunale Schulentwicklung im Zuge der „Eigenverantwortlichen Schule“ (vgl. Weiss 2009, S. 11 ff.; Höhne/Schreck 2009, S. 205 ff.)

Deutscher Bildungsrat (1970): Strukturplan für das Bildungswesen, Bonn.

Deutscher Landkreistag (2006): Kommunale Verantwortung für Schulen - Diskussionsbeitrag, Berlin, 12. September 2006.

Deutscher Städtetag (2008): Bildung in der Stadt - Aachener Erklärung; in: der städtetag, Heft 1 (2008), S. 18.

Deutscher Städtetag (2009): Diskussionsgrundlage zur 35. ordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages 12.-14. Mai 2009 in Bochum.

Deutscher Städtetag (2002): Schule als kommunale Gestaltungsaufgabe. Positionspapier des Schulausschusses des Deutschen Städtetages, Köln, 15.02.2002.

Deutscher Städtetag (2006): Positionen zur Bildungsreform. Beschluss des Präsidiums des DST vom 19.9.2006.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2007): Diskussionspapier des Deutschen Vereins zum Aufbau Kommunalen Bildungslandschaften, DV 43/06 AF II, 13.6.2007.

Deutsches PISA-Konsortium (Hg.) (2001): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, Opladen.

Deutsches Jugendinstitut (2009): Lokale Bildungslandschaften in Kooperation von Jugendhilfe und Schule; <http://www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=595> (9.7.2009)

Dilger, Thomas / Fürst, Hans (2008): Urbaner Wandel und Migration - Renaissance der Städte?, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften Heft 1 (2008), S. 85 - 105.

Gomolla, Mechtild (2005): Schulentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft. Strategien gegen institutionelle Diskriminierung in England, Deutschland und in der Schweiz, Münster.

Hauf, Thomas (2007): Innerstädtische Bildungsdisparitäten an der Übergangsschwelle von den Grundschulen zum Sekundarschulsystem; in: Zeitschrift für Pädagogik Heft 3 (2007), S. 299 - 313.

Hebborn, Klaus (2008 a): Bildung in der Stadt - Neues kommunales Rollenverständnis; in: der städtetag, Heft 1 (2008) a, S. 5.

Hebborn, Klaus (2008 b): Das Projekt „Selbstständige Schule“. Eine Bilanz aus Sicht der Städte, in: Projektgruppe „Selbstständige Schule“ (2008), a.a.O., S. 53 - 57.

Hessisches Kultusministerium (2009): Projektgruppe „Eigenverantwortliche Schule“. Arbeitsbericht, 30. Januar 2009.

Hessischer Landkreistag (2008): Strategiepapier zur Fortentwicklung des Schulwesens in Hessen, [http://www.hlkt.de/uploads/public/1437/HLT-Strategiepapier\\_Schule\\_Kurz\\_11.04.2008.pdf](http://www.hlkt.de/uploads/public/1437/HLT-Strategiepapier_Schule_Kurz_11.04.2008.pdf) (Stand: 20.7.2009)

Höhne, Thomas / Schreck, Bruno (2009): Private Akteure im Bildungsbereich. Eine Fallstudie zum schulpolitischen Einfluss der Bertelsmann Stiftung am Beispiel von SEIS, Weinheim / München.

Holtappels, Heinz Günter / Klemm, Klaus / Rolff, Hans-Günter (2008 a): Das Modellvorhaben „Selbstständige Schule“. Eine vorläufige Analyse der wissenschaftlichen Begleitforschung, in: Projektgruppe „Selbstständige Schule“, a.a.O., (2008), S. 20 - 51.

Holtappels, Heinz Günter / Klemm, Klaus / Rolff, Hans-Günter (Hg.) (2008 b): Schulentwicklung durch Gestaltungsautonomie. Ergebnisse der Begleitforschung zum Modellvorhaben 'Selbstständige Schule' in Nordrhein-Westfalen, Münster u.a.

KGSt / Kommunale Gemeinschaftsstelle (1996): Neue Steuerung im Schulbereich. KGSt-Berichte zum Neuen Steuerungsmodell, Heft 9 (1996).

Klemm, Klaus (2008 a): Bildungschancen in der Stadt? Sozialräumliche Segregation und selektives Bildungssystem, in: Die Deutsche Schule, Heft 3 (2008), S. 272 - 280.

Klemm, Klaus (2008 b): Zum Verhältnis von Bildung und Stadtgesellschaft; in: der städtetag, Heft 1 (2008), S. 8 - 10.

Kollberg, Britta / Wenzel, Sascha (2004): Wir können uns gegen Probleme nicht schützen: die RAA als Agentur pädagogischer Entwicklung vor Ort, in: Petry, Christian / Pistor, Hans-Henning (Hg) (2004): Der lange Weg der Bildungsreform, Weinheim/ Basel, S. 173 - 183.

Lanig, Jonas / Weiß Wolfgang W. (2008): Gestalten statt Verwalten. Anmerkungen zum bildungspolitischen Spannungsverhältnis von Staat und Kommune, Die Deutsche Schule, Heft 3 (2008), S. 300-309.

Lehmpfuhl, Uwe / Pfeiffer, Hermann (2008): Regionale Schul- und Bildungslandschaften. Regionale Kooperations- und Unterstützungsstrukturen; in: Holtappels, Hans-Günter u.a. (2008 b), a.a.O., S. 195 - 224.

Lohmann, Armin (2008): Gemeinsame Verantwortung für Schule - Nutzen und Chancen regionaler Bildungslandschaften; in: Pädagogische Führung, Heft 3 (2008), S. 97.

Lohre, Wilfried (2007): Über das Netzwerk hinaus - Entwicklung und Steuerung lokaler Bildungslandschaften, in: Solzbacher / Minderop (2007), a.a.O., S. 43 - 50.

Lohre, Wilfried / Becker, Mark / Madelung, Petra / Schnoor, Detlev / Weisker, Katrin (2008): Selbstständige Schulen in regionalen Bildungslandschaften. Eine Bilanz, Troisdorf.

Luthe, Ernst-Wilhelm (2009): Kommunale Bildungslandschaften. Rechtliche und organisatorische Grundlagen, Berlin.

Maritzen, Norbert: Schulinspektionen. Zur Transformation von Governance-Strukturen im Schulwesen, in: Die Deutsche Schule, Heft 1 (2008), S. 85 - 96.

Neumann, Godehard / Weiß, Wolfgang W. (1992): Gestalten statt verwalten. Der Nürnberger Bildungsrat; in: Grundlagen der Weiterbildung, Heft 3 (1992), S. 142 - 145.

Niedersächsischer Städtetag (2007): Celler Thesen zur kommunalen Bildungspolitik, Hannover.

Pfeiffer, Hermann (2008): Selbstständigkeit von Schule - Entwicklungen und empirische Befunde; in: Holtappels u.a. (2008 b), a.a.O. S. 16 -36.

Poster, Cyril (1982): Community Education - its Development and Management, London.

- Projektleitung "Selbstständige Schule" (Hg) (2008): Das Projekt „Selbstständige Schule“. Stimmen von Projektbeteiligten und Beobachtern, Troisdorf.
- Rolff, Hans-Günter / Tölle, Renate (2008): Kommunale Handlungsstrategien zur innovativen Schulentwicklung am Beispiel des Kommunalen Bildungsberichts der Stadt Dortmund; in: Die Deutsche Schule, Heft 3 (2008), S. 289 - 299.
- Rombey, Wolfgang (2008): Zukunftsmodell Regionale Bildungslandschaft; in: der städtetag, Heft 1 (2008), S. 15 - 17.
- Rossmeissl, Dieter (1986): Stadtteilschule contra Lehrerreserve. Konzepte gegen falsche Alternativen; in: Nürnberger Lehrerzeitschrift, Heft 3 (1986), S. 20 - 21.
- Rürup, Matthias (2007): Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee 'Schulautonomie' im Ländervergleich, Wiesbaden.
- Schleicher, Andreas (2008): Anforderungen an eine neue Bildung; in: der städtetag, Heft 1 (2008), S. 10 - 15.
- Schul- und Kultusreferat der Stadt München (2006): Erster Münchner Bildungsbericht, Sitzungsvorlage Nr. 02-08/V 08670. Beschluss des Schulausschusses des Stadtrats vom 20.09.2006.
- Sikorski, Sandra (2007): Differenzierungsprozesse in städtischen Schullandschaften. Das Beispiel der Hauptschulen; in: Zeitschrift für Pädagogik, Heft 3 (2007), S. 284 - 298.
- Stadt Dortmund. Der Oberbürgermeister (Hg.) (2008): Erster kommunaler Bildungsbericht für die Schulstadt Dortmund, Münster.
- Solzbacher, Claudia /Minderop, Dorothea (Hg.) (2007): Bildungsnetzwerke und Regionale Bildungslandschaften, München/Unterschleißheim.
- Stadt Mannheim /Fachbereich Bildung (2008): EPISch – Erhöhung der Personal-Ressourcenkompetenz in Schulen, (Flyer).
- Stolz, Heinz-Jürgen (2008): Bildung lokal verantworten - Lebenslanges Lernen gestalten; in: DJI-Bulletin, Heft 1 (2008), S. 15.
- Vorndran, Oliver (2008): Datengestützte Steuerung. Erste Ergebnisse aus den regionalen Bildungsberichten; in: Pädagogische Führung, Heft 3 (2008), S. 113 - 114.
- Weiß, Wolfgang W. (2008): Bildung in der Stadt - Ein Kongressbericht, Die Deutsche Schule, Heft 2 (2008) , S. 235 - 236.
- Weiß, Wolfgang W. (1990): Community Education und Offene Schule. Versuch einer Standortbestimmung , in: ZV-Lehrerzeitung, Heft 2 (1990), S. 4 - 8.
- Weiß, Wolfgang W. (2009): Die Kommune als bildungspolitischer Gestaltungsfaktor. Chancen und Risiken kommunaler Bildungslandschaften. Zwischenbericht 2 des Gutachtens für die Max-Traeger-Stiftung, Bremerhaven.
- Weiß, Wolfgang W. (Hg) (1989): Die Öffnung der Schulen. Anmerkungen und Materialien zum Thema Community Education, Sonderheft 2 der Nürnberger Lehrer-Zeitschrift (1989).
- Weiß, Wolfgang W. (2008): Mannheimer Fördermaßnahmen im Bildungsbereich. Eine exemplarische Synopse. Gutachten für die Stadt Mannheim.

Wenzel, Sascha (2009): Ein Quadratkilometer Bildung, in: Berkemeyer, Nils/ Kuper, Harm/ Manitus, Veronika/ Müthing, Kathrin (Hg.) (2009): Schulische Vernetzung. Eine Übersicht zu aktuellen Netzwerkprojekten, Münster u.a., S. 163 - 170.

Zimmer, Jürgen (1986): Die vermauerte Kindheit. Bemerkungen zum Verhältnis von Verschulung und Entschulung, Weinheim.

Zimmer, Jürgen / Niggemeyer, Elisabeth (1986): Macht die Schule auf, lässt das Leben rein. Von der Schule zur Nachbarschaftsschule, Weinheim.

**Wolfgang W. Weiß**, geb. 1947, Prof. Dr., wiss. Planer, Moderator und Gutachter, 1982-92 Leiter des Pädagogischen Instituts in Nürnberg, 1992 -2006 Schul- und Kulturdezernent in Bremerhaven.  
Anschrift: Geibelstr. 1 h, 27576 Bremerhaven,  
Email: [weiss.bremerhaven@t-online.de](mailto:weiss.bremerhaven@t-online.de) , Website: [www.kultur-bildungsberatung.de](http://www.kultur-bildungsberatung.de)