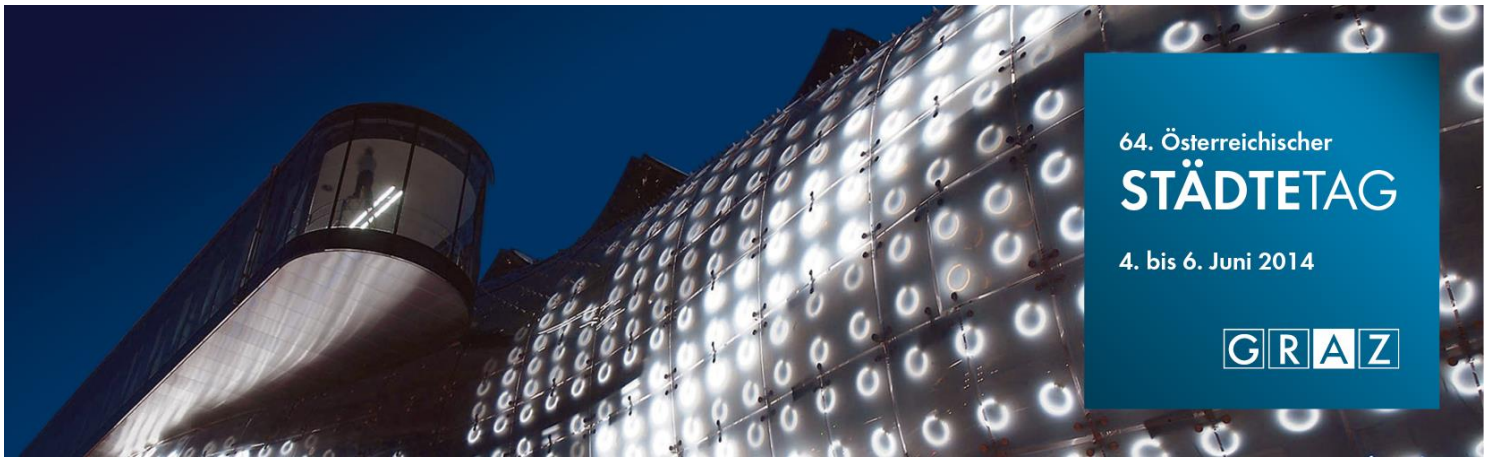


64. Österreichischer Städtetag

„STÄDTE NEU DENKEN - FINANZEN, BILDUNG, SOZIALES“

Arbeitskreis V

Schulen und Kommunen auf dem Weg zum gemeinsamen Lernen

Österreichischer Städtebund

Schulen und Kommunen auf dem Weg zum gemeinsamen Lernen

Moderation:

Dr. Helmut Brandstätter
Kurier

Vorsitz:

Stadtrat Kurt Hohensinner, MBA
Graz

Vorträge:

Bildung als entscheidender Wert der Zukunft
Stadtrat Kurt Hohensinner, MBA
Graz _____ Seite 7

Pädagogische Qualität und Bildungschancen
Bundesministerin Gabriele Heinisch-Hosek
Bundesministerium für Bildung und Frauen _____ Seite 13

Schule als kommunale Gestaltungsaufgabe
Prof. Dr. Wolfgang W. Weiß
Kultur und Bildungsberatung, Bremerhaven, Deutschland _____ Seite 19

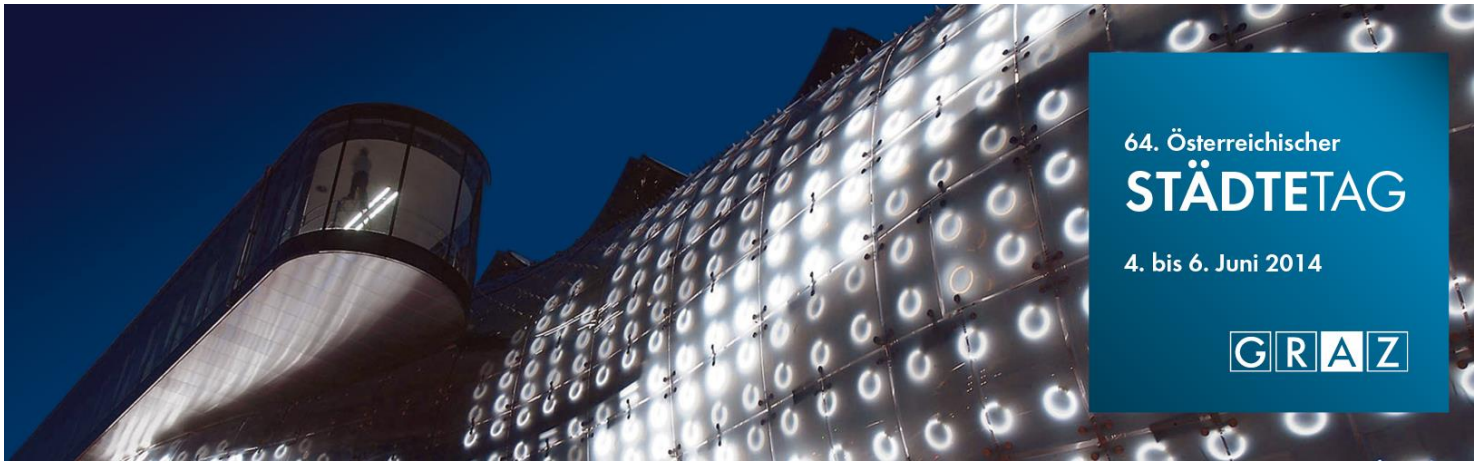
Stadt als Lebens- und Bildungsraum
Mag. Dr. Peter Härtel
Geschäftsführer der Steirischen Volkswirtschaftlichen Gesellschaft _____ Seite 41

Schulen und Kommunen auf dem Weg zum gemeinsamen Lernen

Bildung ist von zentraler Bedeutung für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung unserer Gesellschaft und damit für ihre Zukunftsfähigkeit. Auch wenn viele Aspekte der Bildungspolitik auf Bundes- bzw. Landesebene entschieden werden, erfolgt die Umsetzung größtenteils vor Ort in den Städten und Gemeinden. Kommunen nehmen daher im Bildungsbereich eine zentrale Rolle ein.
Bildung ist mittlerweile ein Schlüsselfaktor der Stadtentwicklung geworden und die Existenz von Ausbildungsstätten ist ein zentraler Aspekt bei der Positionierung als attraktiver Wirtschaftsstandort. Demografischer Wandel, Fachkräftemangel und die mangelhafte Grundausbildung angehender Lehrlinge lassen Unternehmen sehr genau prüfen, wo Firmensitze bzw. Produktionsstätten angesiedelt werden. Die Existenz von Arbeitsplätzen ist aber eine Grundvoraussetzung für das Verbleiben in einer Stadt oder Gemeinde. Fehlen Arbeitsplätze kommt es letztendlich zur Abwanderung. Bildungsausgaben sind damit wichtige Investitionen für die Zukunft. Sie verschaffen einer Volkswirtschaft jene komparativen Vorteile, die gerade in einer zunehmend globalisierten Wirtschaft von entscheidender Bedeutung sind. Weiters zeigen Untersuchungen auf, dass heute ein Prozess der fortschreitenden Höher- und Neuqualifizierung im Erwerbsleben im Gange ist. Die Qualität des Bildungssystems selbst sowie eine sozialverträgliche Regelung des Bildungszuganges werden damit auch für die einzelnen Personen von wachsender Bedeutung werden.

Daraus ergeben sich aber ganz neue Fragen und Antworten für die Organisation und Unterstützung von Bildung, für das Lernen in der Stadt, für das Lernen vor Ort.

In diesem Arbeitskreis soll daher erörtert werden, welche Grundlagen erforderlich sind, damit eine stärkere kommunale Verantwortung für und in Schulen im Einzelnen überhaupt möglich ist?



Bildung als entscheidender Wert der Zukunft

Stadtrat Kurt Hohensinner, MBA

Graz

Stadtrat Kurt Hohensinner, MBA
Bildung & Integration und Sport
Hauptplatz 1, 8010 Graz

Tel.: +43 316 872-2085
andreas.stoeckler@stadt.graz.at
www.graz.at

Stadtrat Kurt Hohensinner: Bildung als entscheidender Wert der Zukunft

In einer modernen Bildungsgesellschaft bedeutet Inklusion niemanden von dem Bildungszugang auszuschließen und Chancengerechtigkeit zu sicher. Im Sinne des Inklusionsbegriffes möchte ich in meinem Wirkungsbereich wesentlich dazu beitragen, dass sich ALLE Lernenden in Graz gut aufgehoben fühlen, egal ob sie ein Handicap oder eine Behinderung haben oder hochbegabt sind. Hier sehe ich die gegenseitige Wertschätzung und Respektierung der einzelnen Bedürfnisse als Grundvoraussetzung für einen Bildungsprozess, der ALLE in Punkto Bildung in Bewegung setzt.

Bereits als Clubobmann habe ich mich sowohl mit dem Schulstandortentwicklungskonzept, als auch mit der ersten Bildungsstrategie der Stadt Graz intensiv befasst. Folglich kenne ich die vielseitigen Herausforderungen hinsichtlich des Schulausbaus und des wachsenden Betreuungsbedarfs. Auch wenn die Stadt gerade im Bildungsbereich oftmals süffisant als „Schulhausmeister“ bezeichnet wurde, möchte ich mir in den nächsten Jahren das Motto „Gestalten statt Verwalten“ sehr zu Herzen nehmen. Bis Ende 2015 gilt es – und das ist ein sehr ehrgeiziges Ziel – 35 konkrete Maßnahmen aus der Bildungsstrategie umzusetzen. Ich darf Ihnen hierzu ein paar konkrete Beispiele geben:

1. Brain Pool: Im Zuge des oben genannten Prozesses war der gelebte Wissens- und Fachaustausch, von der Elementarbildung bis hin zum Lebenslangen Lernen, besonders bemerkenswert und auffallend. Viele Menschen in Graz haben ihr Leben bzw. ihre berufliche Aufgabe der Bildung gewidmet. Sie haben wichtige Informationen und Prozesse über Jahre hinweg begleitet, Forschungen evaluiert und

initiiert und kennen natürlich auch die Ergebnisse aus Langzeitstudien. Als erste Maßnahme der Bildungsstrategie wurde daher der „Brainpool“ für Bildung benannt. Ich möchte noch heuer Expertinnen und Experten aus den Bereichen Wissenschaft, Wirtschaft, Pädagogik oder Integration einladen, künftig bei Entscheidungen und Prozessen, unterstützend und beratend, der Stadt Graz zur Seite zu stehen. Für diesen „Brainpool“ sollen noch heuer jeweils eine Expertin bzw. ein Experte aus 10 Themenbereichen für die Dauer von zwei Jahren nominiert werden. So geht wichtiges Wissen – quasi der „Erfahrungsschatz“ in Sachen Bildung nicht verloren, wenn eine Berufslaufbahn zu Ende geht.

2. Career Café: Junge Menschen in Bildungs- und Berufsorientierungsphasen sehen sich oft mit einer Flut an Informationsangeboten konfrontiert. Die Vielzahl der Anlaufstellen erschwert überdies das Finden des „richtigen Angebots“. Als Wegweiser und als Servicestelle für Aus- und Weiterbildung möchte die Stadt Graz das so genannte Career Café installieren, der bedarfsbezogenes Informationsmanagement und Beratung bietet, wobei Bildungsanbieter und Beratungsstellen durch ihr Know how mit einbezogen werden sollen!

3. Bildungspaten: Ähnlich wie bei den Lesepatenschaften, die wir seit 2011 in Graz anbieten und wo sich vorwiegend ältere Menschen freiwillig in der Leseförderung engagieren, geht es bei Bildungspatenschaften um Schulbesuche, wobei Informationen über berufliche Möglichkeiten und spezielle Berufe im Vordergrund stehen. Die jahrelange Erfahrung der hervorragenden beruflichen Fachkräfte geht so nicht verloren und kann in der Schule genutzt werden.

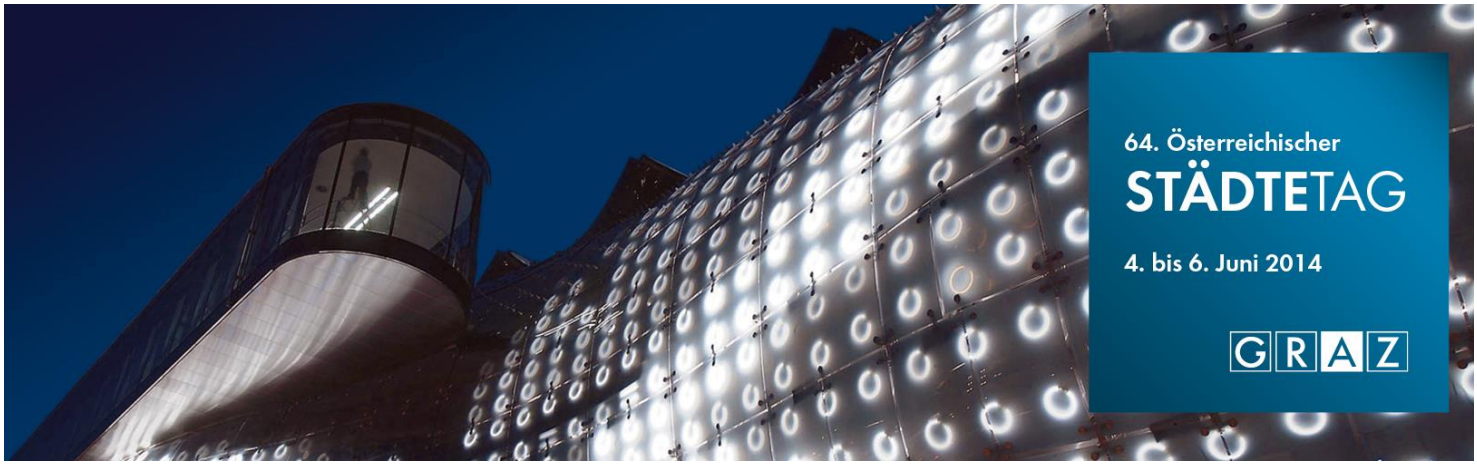
4. Tägliche Bewegungseinheit an allen Grazer Schulen: Die Aktion Fit im Klassenzimmer wurde mit dem heurigen Schuljahr erstmals in Kooperation mit dem Sportamt und zahlreichen Persönlichkeiten aus dem Grazer Sport an den Schulen durchgeführt. Es geht hier um die Integration der Bewegung in den Schulalltag.

5. Stärken stärken: Wenn man heutzutage Kinder über ihre Talente befragt, wissen sie sehr oft nicht über ihre Stärken bescheid. Im Zeugnis eines Schülers orientieren wir uns hauptsächlich an den schlechten Noten, die wir dann gleich hinterfragen. Die vielen Einser bekommen nicht viel Aufmerksamkeit. Wir kümmern uns im österreichischen Schulsystem zu wenig um die Talente. Ich möchte deshalb in Graz gemeinsam mit den Pädagogen und Pädagoginnen einen Stärkepass entwickeln. Dieser Pass soll die Kinder vom Kindergarten bis zum Abschluss der Pflichtschule begleiten und die besonderen Leistungen dokumentieren.

Eine Bevölkerungsprognose bis zum Jahr 2031 berechnet einen Anstieg der Grazer Bevölkerung um bis zu 10 Prozent – das wären bis zu 289.000 Menschen. Gerade die Altersgruppe der 0 bis 14 jährigen soll in den nächsten zehn Jahren um 10% ansteigen. Alleine mit Stichtag 1.1.2014 haben wir insgesamt fast 10.000 Kinder im Alter von 0 bis 3 Jahren, die in den nächsten Jahren einen Kindergartenplatz benötigen werden. Oberste Prämisse ist daher unseren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen, und damit allen Kindern einen Platz anbieten zu können – ob im Kindergarten oder in der Schule! Im Schulbereich bedeutet dies eine Zunahme der „Taferlklässler“ um 260 Schüler pro Jahr. Die genannte Schülerzahl bedeutet eine Steigerung von 11 Klassen pro Jahr, d. h. in den nächsten vier Jahren braucht Graz 44 zusätzliche Klassenräume. Dies ist der unbedingt benötigte Ausbau, da die Kinder bereits auf der Welt sind und in Graz leben.

Wenn man sich die aktuelle Situation am Arbeitsmarkt ansieht, liegt einerseits auf der Hand, dass wir jetzt am schnellsten Maßnahmen umsetzen bzw. forcieren müssen, die das Nachholen von Bildungsabschlüssen bzw. den Wiedereinstieg in das Bildungssystem ermöglichen. Andererseits ist auch klar – erlauben Sie mir den Vergleich eines starken Fundaments beim Hausbau, oder der richtigen Prophylaxe in der Gesundheit – dass gerade jetzt im Bereich der Kinderbildung und Jugendbildung vor allem bei den Schnittstellen und Übergängen Reformen umgesetzt werden müssen. Die Übergänge sind nicht gerade fließend – Enttäuschungen bzw. Ratlosigkeit bei der Wahl des richtigen Ausbildungssystems greifen um sich und bedeuten schon in jungen Jahren oftmals Verzweiflung.

Zusammengefasst heißt das: Weiterführung der Investitionen in die Infrastruktur der städtischen Einrichtungen und Stärkung der Bildung von Kindheit bis zur Erwachsenenbildung durch die Umsetzung der Bildungsstrategie. Und besonders wichtig: Reaktion auf akute Problemstellungen!



Pädagogische Qualität und Bildungschancen

Bundesministerin Gabriele Heinisch-Hosek

Bundesministerium für Bildung und Frauen

Pädagogische Qualität und Bildungschancen

Eine gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen

Kinder und Jugendliche stehen im Mittelpunkt

Dem BMBF ist es ein besonderes Anliegen, die Kinder und Jugendlichen bei allen Anstrengungen zur Weiterentwicklung der pädagogischen Qualität in den Mittelpunkt zu stellen: Lehren und Lernen müssen vom Grundprinzip der Individualisierung und Kompetenzorientierung getragen sein, wenn wir der Vielfalt in den Klassenzimmern Rechnung tragen und die Potenziale von allen Schülerinnen und Schülern nützen und stärken wollen.

Besserer Übergang zwischen Kindergarten und Volksschule

Die im Regierungsprogramm verankerten bildungspolitischen Strategien orientieren sich am Ziel der Erhöhung des Bildungsniveaus der Schülerinnen und Schüler und an der Verbesserung der Chancen- und Geschlechtergerechtigkeit. Für die Bildungseinrichtungen bedeutet dieser Auftrag, sich noch stärker an den Entwicklungs- und Lernbedürfnissen der Kinder und Jugendlichen auszurichten und besonders an den Nahtstellen die Zusammenarbeit zu intensivieren.

- Im Arbeitsprogramm ist festgelegt, den Übergang zwischen Kindergarten und Volksschule zu verbessern. Die qualitätsvolle Kinderbetreuung und Schuleingangsphase soll besser aufeinander abgestimmt sein.
- In 20 Netzwerk-Projekten sollen das letzte Kindergartenjahr und die ersten beiden Volksschuljahre als gemeinsame Schuleingangsphase gestaltet werden und die Kinder ein durchgängiges Bildungsangebot erhalten.
- Sprach- und Leseförderung sollen durchgängige Prinzipien für alle Kinder sein, wobei spezielle Maßnahmen für Kinder mit Deutsch als Zweitsprache, für „Quereinsteiger“ und Kinder mit Sprachentwicklungsstörungen gesetzt werden.
- Damit es gelingt, allen Kindern ein starkes Fundament für ihre weiteren Entwicklungs- und Lernprozesse zu geben, ist die konstruktive Zusammenarbeit der Institutionen Kindergarten und Schule, die ja in unterschiedliche Kompetenz- und Verantwortungsbereiche fallen, unbedingt erforderlich. Dort, wo das jetzt schon praktiziert wird, sehen wir die positiven Effekte, dass etwa die frühe sprachliche Förderung im Kindergarten direkt mit schulischen Förderkonzepten verbunden und weitergeführt werden kann.

- Davon profitieren alle Kinder, die besonders begabten genauso, wie Kinder mit anderen Familiensprachen als Deutsch oder auch Kinder, die einfach mehr Zeit zur Entwicklung benötigen. Sprachenvielfalt muss als Chance und weniger als Hürde anerkannt werden.

Dies ist nur eines von vielen Beispielen, dass die pädagogische Qualität nicht nur eine Verantwortung der Pädagoginnen und Pädagogen im Kindergarten und in der Schule ist. Auch die Art und Weise wie Bund, Länder und Kommunen ihre Zusammenarbeit gestalten, hat Einfluss auf die Qualität der Bildungseinrichtungen und letztlich auf die Lernmöglichkeiten jedes einzelnen Kindes.

Ausbau der ganztägigen Schulformen in verschränkter und nicht verschränkter Form

- Von der Intensität und Qualität der Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen wird auch der Ausbau der ganztägigen Schulformen in verschränkter und nicht verschränkter Form profitieren.
- Das klar formulierte Ziel von 200.000 Plätzen für Schülerinnen und Schüler und eine Betreuungsquote von rund 30% wird auch weiterhin mit ganzer Kraft umgesetzt. Hier ist die umfassende Information der Eltern, Schulen und Gemeinden für einen bedarfsgerechten Ausbau der Ganztagsschulen von zentraler Bedeutung.

Auch die **Weiterentwicklung der inklusiven Bildung** bzw. der **Begabungsförderung** sowie an den **Schnittstellen zur Sekundarstufe I bzw zwischen Schule und Arbeitsmarkt** bzw. dem **tertiären Bildungssektor** spielt eine gute Abstimmung aller beteiligten Einrichtungen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene sowie die Kooperation mit der Wirtschaft und anderen außerschulischen Einrichtungen eine wichtige Rolle.

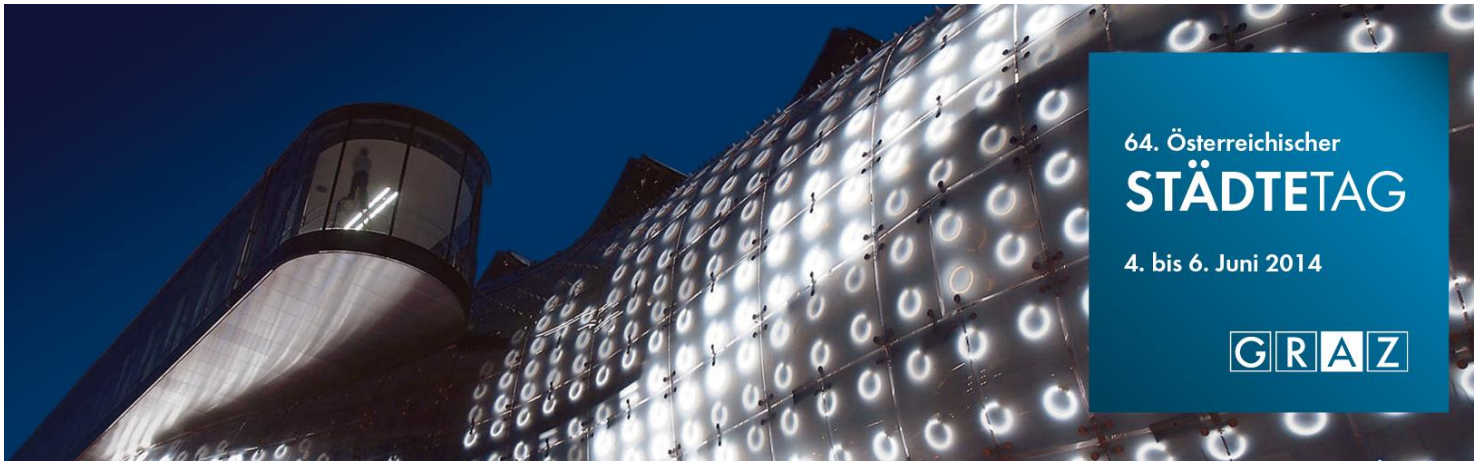
Stärkung der Schulautonomie - im Sinne einer selbständigen Schule

- Ein besonderes Anliegen, bei dem es wesentlich auf die Qualität des Zusammenwirkens der verschiedenen institutionellen Ebenen ankommt, ist die Entwicklung und Stärkung der Schulstandorte.
- Standortbezogene Schulentwicklung benötigt verbesserte Rahmenbedingungen und mehr Entscheidungsfreiheit, Mitsprache sowie flexiblere Einsatzmöglichkeiten der zeitlichen und personellen Ressourcen.
- Das Führen jahrgangsübergreifender Klassen und die Entwicklung alternativer Formen der Leistungsbeurteilung in der Volksschule sind zwei von vielen möglichen konkreten Umsetzungen, die derzeit mit verschiedensten Stakeholdern diskutiert werden.

Die **stärkere Berücksichtigung regionaler Unterschiede, Standortgrößen und spezifischer sozio-ökonomischer Rahmenbedingungen** ist wesentlich. Schulen mit einem hohen Anteil an Schülerinnen und Schülern aus armutsgefährdeten, bildungsfernen Familien, die ihre Kinder in schulischen Fragen weniger unterstützen können, benötigen die fokussierte Aufmerksamkeit in Fragen der Personalentwicklung, Ressourcenzuteilung und der Unterstützungssysteme.

Die **Verbesserung der Arbeitsplatzsituation der Lehrenden** soll nach dem Vorbild von Best Practice Projekten mittels Plattform für den Ideenaustausch begleitet werden.

Es geht nun um die **Bündelung der Kräfte**, um **gemeinsam die Qualität des Lernens und Lehrens, die Schulqualität und das Bildungsniveau in Österreich weiter zu steigern.**



Schule als kommunale Gestaltungsaufgabe

Prof. Dr. Wolfgang W. Weiß

Kultur und Bildungsberatung, Bremerhaven, Deutschland

Wolfgang W. Weiß Bremerhaven 2014

Schule als kommunale Gestaltungsaufgabe

Erfolgsfaktoren für kommunales Bildungsmanagement

„Eine umfassende Reform“ des Bildungssystems, hält der Österreichische Städtebund „für unabdingbar“ und nennt dabei als „Eckpunkt“, wie es in einer entsprechenden Erklärung von 2013 heißt, *„die Einbindung der Städte und Gemeinden in die Steuerung der Bildungsinfrastruktur“*. Viele Bildungsinstitutionen und Initiativen haben sich mittlerweile - unter dem Stichwort „Kommunale Bildungslandschaften“ - auf diesen Reformweg gemacht und mussten mancherlei Schwierigkeiten überwinden. Inzwischen liegen aber viele positive Erfahrungen vor.

Diese Entwicklung - im bildungpolitischen Spannungfeld von zentraler Planung und Entscheidungsautonomie vor Ort - soll anhand konkreter Modelle und Praxiserfahrungen aus verschiedenen Kommunen nachgezeichnet werden, um dann Gelingensbedingungen für das kommunale Bildungsmanagement herauszuarbeiten.

*Prof. Dr. **Wolfgang W. Weiß**, Universität Bremen, war als Musiklehrer, Dipl.-Päd. und Erziehungswissenschaftler in Schule, Verwaltung, Wissenschaft und Politik tätig, u.a. 1982-92 als Kulturdirektor und Institutsleiter bei Prof. Dr. Hermann Glaser in Nürnberg, 1992 –2006 als Schul- und Kulturdezernent in Bremerhaven, seit 2007 selbständig als wiss. Planer, Moderator und Gutachter.*

Anschrift: Geibelstr. 1 h, D- 27576 Bremerhaven
Email: weiss.bremerhaven@t-online.de , Website: www.kultur-bildungsberatung.de

Wolfgang W. Weiß

Kommunale Bildungslandschaften
Chancen, Risiken und Perspektiven[1]

(…)

7. Bildungspolitischer Gestaltungsauftrag

„Das Feld der gesellschaftlichen Bildung ist viel größer als es die Fixierung der öffentlichen Aufmerksamkeit auf die Schulen ahnen lässt. Im Zuge dieser Verengung ist es auch üblich geworden, die staatliche Lenkung des Schulwesens von oben nach unten zu denken, also von der Kultusbürokratie mehr oder weniger direkt in die einzelne Schule. In der Politikersprache heißt das `Durchregieren´, was gerade im Fall der öffentlichen Schulen, die niemand wirklich regiert, eine besonders groteske Vorstellung ist“ (Jürgen Oelkers).[2]

Heutzutage, in nachfeudalen Zeiten, werden Schulen nicht mehr „regiert“, sondern „gesteuert“. Mit diesem der Seefahrt entlehnten Begriff wird das Schulwesen als eine Art Schiff gesehen, das man mitsamt seiner Schülerbesatzung trotz ggf. widriger Umstände zum vorgesehenen (Bildungs-)Ziel führt. Doch ist auch dieses Bild nur begrenzt geeignet, um das Schulsystem zu beschreiben. Denn im Unterschied zu einem Schiff, das als technisches Gerät quasi direkt per Ruderstellung, Motorkraft usw. zu lenken ist [3], handelt es sich beim Schulwesen um ein komplexes soziales Gebilde mit Lehrkräften, Eltern, SchülerInnen und anderen Individuen des Schullebens, die jeweils eigene, höchst unterschiedliche Interessen und Möglichkeiten in sich tragen. Der pädagogische Auftrag ist entsprechend vielschichtig, zum Teil auch widersprüchlich. Die Rahmenbedingungen ändern sich fortlaufend und variieren vor Ort erheblich.

Herbert Altrichter betont in diesem Zusammenhang die „**Grenzen direkter Steuerbarkeit**“ und weist auf folgende Faktoren hin, die in schulischen Reformprozessen wirksam werden:[4]

- Viele Steuerungsakteure mit unterschiedlichen Interessen und „durchaus unterschiedlicher Gestaltungs- und Verhinderungsmacht“.

---

[1] Auszug (Kapitel 7) aus dem Gutachten für die Max-Traeger-Stiftung über „Die Kommune als bildungspolitischer Gestaltungsfaktor“. Darin wird die Entwicklung Kommunaler Bildungslandschaften im Spiegel des gesellschaftlichen Wandels nachgezeichnet und auf der Basis von Interviews ein Überblick über den aktuellen Sachstand gegeben. Die detaillierten Ergebnisse wurden 2011 im Juventa-Verlag publiziert → **Wolfgang W. Weiß: Kommunale Bildungslandschaften. Chancen, Risiken und Perspektiven**, **Weinheim / München 2011**. Eine Kurzfassung des Gutachtens ist zu finden unter: www.gew.de/gestalten_statt_verwalten.html (vgl. Erziehung & Wissenschaft Heft 1/ 2011).

[2] Jürgen Oelkers: Kohärentes Bildungswesen durch kommunales Bildungsmanagement. Vortrag auf der Auftaktkonferenz „Lernen vor Ort“ am 11. November 2009 im Berliner Congess Center (Mskr), S.2.

[3] Auch wenn das Schiff ggf. erst stark verzögert auf die „Steuerbewegungen“ reagiert, wie insbesondere ein Tanker - ein „Schiffstyp“, mit dem das Schulwesen deshalb oft verglichen wird.

[4] Herbert Altrichter: Governance – Schulreform als Handlungskoordination; in: Die Deutsche Schule 3/ 2009, S. 242 ff.

- Weder Gestaltungs-„Objekt“ noch Gestaltungs-„Subjekte“ halten still, wenn ReformerInnen zu Werke gehen, da sie sich auch jenseits der Reform weiter entwickeln, allerdings nach „Eigenlogik“ und „autonomer Eigendynamik.

- Die „Verselbständigung“ bzw. „Eigensinnigkeit“ sozialer Systeme[5] und deren gleichwohl bestehende „Verschränkung“ in andere soziale Systeme „verhindert, dass Externe direkt in ihre Steuerung eingreifen.“

- Die rational begründeten Intentionen der Akteure wirken „aufgrund der multiplen, sich überlagernden und interferierenden Prozesse“ vielfach „transintentional“, z.B. unerwartete Nebenfolgen und Fernwirkungen.

Dank dieser Einsichten hat gegenwärtig die „Governance-Perspektive“ Konjunktur als ein „Versuch, besser zu verstehen, was `Steuern von sozialen Systemen´ heißen könnte“[6], um damit ein „Inventar für die Analyse der `Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse´ (Schimank) bereitzustellen.“[7] Noch vor gut zehn Jahren spielte dieser Ansatz in der bildungspolitischen Diskussion so gut wie keine Rolle, war nur wenigen Fachleuten bekannt. Doch im Zuge der Diskussion über den wachsenden Einfluss nicht-staatlicher Institutionen auf das Bildungswesen bzw. über das entsprechende Zusammenspiel von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft wurde „Governance“ zu einem theoretischen Leitbegriff, mit dem man die dabei ablaufenden Prozesse gut beschreiben kann (s.u.).

Früher sprach man, wenn es um die Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse ging, von „**Planung**“, und dies auch erst ernsthaft seit den 1960er Jahren. Zwar publizierte Karl Mannheim schon 1944 in London eine Schrift[8], in der er sich mit dem „gesellschaftlichen Umbau“ durch „Planung für die Freiheit“ auseinander setzte, doch hielten ihm Zeitgenossen entgegen, dass planwirtschaftliche Maßnahmen, selbst wenn sie von Demokratien beschlossen würden, mit den Individualrechten in Konflikt geraten und deshalb totalitäre Entwicklungen begünstigen könnten.[9] In der jungen Bundesrepublik stand Anfang der 1950er Jahre ohnehin jegliches Plädoyer „gesellschaftlicher Planung“ unter dem Generalverdacht totalitärer „Planwirtschaft“.

Bezeichnenderweise wurde die genannte Schrift Karl Mannheims erst 1970 in Deutschland aufgelegt, als – auch im Zuge der Debatte einer bewussten keynesianischen Wirtschaftspolitik - die „Planungsdiskussion“ in der Bundesrepublik dann doch in Gang gekommen war[10] und in weiten Kreisen alsbald die „Vorstellung

---

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

[6] Altrichter 2009, a.a.O., S. 244.

[7] Ebd.

[8] Vgl. Karl Mannheim: Freedom, Power and Democratic Planning. London 1943.

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

[10] Vgl. Bernhard Schäfers: Gesellschaftliche Planung. Materialien zur Planungsdiskussion in der BRD, Stuttgart 1973).

einer primär etatistischen Gestaltung gesellschaftlicher Felder durch die Politik“[11] vorherrschte. Seinerzeit glaubte man, über die Ministerialbürokratie mit großer Zielgenauigkeit in das Schulsystem hineinwirken zu können – eine Art „Durchregieren mit besten Absichten“, die zudem wissenschaftlich abgestützt schienen. Man frönte sozusagen einem „technokratisch motivierten Gestaltungsoptimismus“ (Uwe Schimank). Diese Haltung spiegelt sich auch in den damaligen Empfehlungen des Deutschen Bildungsrates[12] und in den Materialienbänden der Deutschen Bildungskommission, wie z.B. dem vielleicht bekanntesten Band „Begabung und Lernen“.[13]

Doch schon bald zeigte sich, dass die Ergebnisse solcher „Reißbrett-Planungen“, ob neue Verkehrswege, neue Wohnsiedlungen oder neue Schulsysteme, unerwartete Nebenwirkungen und nicht selten auch Unzufriedenheit gerade jener Gruppen zu Tage förderten, an deren Bedürfnissen man sich ausdrücklich orientieren wollte. Man hatte zu wenig berücksichtigt, dass sich die Umsetzung politischer Planungen in „komplexen Konstellationen individueller und korporativer Akteure mit je eigenen Interessen und Einflusspotentialen“ [14] vollzieht. Lehrkräfte z.B. lassen sich in ihrem tagtäglichen Handeln ebenso wenig „verplanen“ wie pädagogische Prozesse und Unterrichtssituationen im Detail vorhersehbar sind, und auch deshalb ist die „pädagogische Freiheit“ des Einzelnen für verantwortliches Handeln vor Ort unabdingbar.

Angesichts dieser Befunde, die sich auch in empirischen Studien spiegelten[15], sprach man zunehmend weniger von Planung als von **Steuerung**. Damit einher ging ein Paradigmenwechsel - wegweisend dabei „das Neue Steuerungsmodell“ - mit dem man der wachsenden Erkenntnis Rechnung trug, dass die Gestaltung sozialer Prozesse erst dann gelingen kann, wenn die Mitglieder des (neu) zu gestaltenden Systems, ihre Erfahrungen, ihre Praxis-Sicht und regionalspezifische Kompetenz einbringen können und auch deshalb engagierter die Neuerungen mittragen.

Im Bildungsbereich mündeten diese Überlegungen schließlich in die Bemühungen um „Eigenverantwortung der Schule“ und „erweiterte Schulträgerschaft“ bzw. „Bildungsverantwortung der Kommune“.

Rückblickend auf die letzten Jahre kann man einen unübersehbaren Trend zur **Dezentralisierung** bildungspolitischer Entscheidungskompetenzen feststellen: Zunehmend werden entsprechende Zuständigkeiten und Gestaltungsmöglichkeiten auf Einzelschulen und Kommunen übertragen und in ein Konzept „Kommunaler Bildungslandschaften“ eingebunden. Mit solchen Ansätzen glaubt man flexibler und für die Betroffenen angemessener auf die pädagogischen und bildungspolitischen Herausforderungen vor Ort reagieren zu können, die sich im Zuge des sozialen Wandels ergeben, und zwar unterschiedlich je nach Gegebenheiten der einzelnen

---

[11] Uwe Schimank: Planung – Steuerung – Governance: Metamorphosen politischer Gesellschaftsgestaltung; in: Die Deutsche Schule 3/ 2009, S. 233.

[12] Vgl. z.B. Deutscher Bildungsrat: Strukturplan für das Bildungswesen, Bonn 1970.

[13] Heinrich Roth (Hg.): Begabung und Lernen. Gutachten und Studien der Bildungskommission, Stuttgart 1968.

[14] Schimank, a.a.O. S. 233.

[15] Vgl. z.B. Renate Mayntz: Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. Königstein/Taunus 1980.

Kommunen bzw. Stadtteile: in „schwierigen“ Vierteln einer Großstadt mit hohem Anteil an Kindern aus armen, „bildungsfernen“ Familien ganz anders als in einer „gehobenen“ Vorstadtsiedlung und wieder anders in einem schwach besiedelten Landkreis mit geringen Berufsperspektiven für die jungen Leute oder in einem Quartier mit sehr hohem Migrantenanteil.

Deshalb scheint es geboten, jeweils ganz unterschiedliche „kommunale Bildungslandschaften“ aufzubauen, die den im interkommunalen Vergleich stark differierenden sozialen, demografischen und ökonomischen Bedingungen Rechnung tragen, weshalb es „grundsätzlich nur eine **Vielfalt kommunaler Bildungslandschaften** geben kann und jede Gebietskörperschaft (Landkreise, Städte, Gemeinden) ihre Bildungslandschaft nach Maßgabe der jeweiligen politischen Prioritäten nur aus sich heraus entwickeln muss.“[16] Dabei stellt sich allerdings die Frage, wie dieses „Aus-sich-heraus-entwickeln“ in der Kommune vonstatten geht, und außerdem, wie dieser Prozess von wem gesteuert wird.

Bei der Beantwortung kann die o.g. **Governance-Perspektive** hilfreich sein: Dieser oft unscharf gebrauchte Begriff ist - ebenso wie der Begriff „government“ - von lat. „gubernare“ abgeleitet (womit „das Steuerruder führen“ bezeichnet wird[17]). Der Unterschied liegt in der unterschiedlichen Betrachtung des Steuerungsprozesses.

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

Demnach hätte „der sich zunächst nahezu omnipotent wähnende Staat (...) zur Kenntnis zu nehmen, dass er lediglich einer von vielen Mitspielern ist, die sich mit je eigenen Interessen um Krankenhäuser, Universitäten oder Schulen kümmern.“[18]

Der Staat wäre also „aus seiner Stellung als `Ordnungsmacht´ in die Position eines mehr oder weniger gleichberechtigten Konkurrenten“[19] versetzt. Reformprozesse sind offenbar komplizierter geworden, weil sie inzwischen „mehr einem `Ringen um eine Lösung´ ähneln als der `Umsetzung eines Planes´.“[20] In diesem Sinne bedeutet die „Governance-Perspektive, „dass analytisch eine *Pluralisierung* der Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse nachvollzogen wird“[21], wobei sich in dem Dreischritt

[16] Luthe, a.a.O., S. 28 f.

[17] Gleichbedeutend mit griech. “kybernan“ (vgl. Kybernetik, Steuerungssystem und Regelkreis); frz. „gouverner“: verwalten, leiten.

[18] Schimank, a.a.O., S. 237.

[19] Emminghaus / Tippelt, a.a.O., S. 28.

[20] Altrichter 2009, a.a.O., s. 250.

[21] Schimank, a.a.O. S. 237 f.

Planung → Steuerung → Governance „ein durchaus schmerzhafter Lernprozess politischer Gesellschaftsgestaltung“ (Uwe Schimank)[22] spiegelt.

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

Gegner betonen die Gefahr einer „schleichenden **Entstaatlichung**“, also dass sich der Staat zunehmend aus seiner Gestaltungsverantwortung für das Bildungswesen zurückzieht und es nichtstaatlichen Akteuren überlässt, bislang öffentliche Aufgaben zu übernehmen, und lediglich deren Ergebnisse kontrolliert. Sie verweisen auf denkbare Folgen wie das Auseinanderdriften armer und reicher Regionen und entsprechend unterschiedliche Bildungsbedingungen vor Ort, insbesondere auf die ungesicherte Lehrerversorgung. Sie fragen, inwieweit sich unter solchen Bedingungen allgemeingültige Bildungsstandards halten lassen, nachhaltige Reformen angestoßen werden sollen und ob die föderale Kleinstaaterei noch durch ein „kommunales Durcheinander“ ergänzt würde. Insgesamt bezweifeln sie, dass Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft die demokratische Legitimation haben, bislang staatliche Aufgaben zu übernehmen, und bezweifeln, dass diese die starke Verantwortlichkeit und diesbezüglich hohe Leistungsfähigkeit des Staates aufbringen können.[23]

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

In dieser Kontroverse helfen deskriptive Governance-Analysen von Steuerungsprozessen nicht weiter, und man könnte mit Hans-Günter Rolff feststellen: „In diesen Jahren wird von der Bildungspolitik zuviel gesteuert und zuwenig gestaltet.

[22] Ebd.

[23] Bezeichnenderweise sei bürgerschaftliches Engagement gerade dort, wo es am dringendsten sei, selten zu finden.

Vor allem an umfassender bzw. gesamthafter Gestaltung mangelt es."[24] Und diese **Gestaltungverantwortung** liegt **beim Staat**, worauf insbesondere das Grundgesetz verweist (Art. 7,I). Die dort genannte „Aufsicht des Staates" über „das gesamte Schulwesen" beschränkt sich nicht auf eine Art Überwachungsfunktion gegenüber den Schulen. Vielmehr ist damit die Gesamtheit der Befugnisse „zur Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens"[25] angesprochen. Demgemäß kann man unterscheiden zwischen

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

Letztere wird traditionell als „Schulhoheit" bezeichnet. Nach früherer Rechtsauffassung waren schulhoheitliche Aufgaben Angelegenheit von Regierung und Verwaltung. Das Grundgesetz hingegen gebietet entsprechend dem demokratischen Prinzip, „dass die Ordnung wichtiger Lebensbereiche wie des Schulwesens zumindest in den Grundzügen vom demokratisch unmittelbar legitimierten Gesetzgeber selbst verantwortet"[26] wird. Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht mit seiner sog. Wesentlichkeitstheorie klargestellt[27]: „Das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip des Grundgesetzes verpflichten den Gesetzgeber, die wesentlichen Entscheidungen im Schulbereich selbst zu treffen und nicht der Schulverwaltung zu überlassen."[28] Damit werden die wesentlichen[29] Gestaltungsentscheidungen im Schulbereich dem Parlament zugeschrieben. Demnach ist es nicht rechtens, solche Entscheidungen an die Kultusbürokratie zu delegieren und auch nicht an Kommunen und erst recht nicht an nicht-staatliche Organisationen. „Wesentliche Entscheidungen", die also *gesetzlicher* Regelungen bedürfen, betreffen u.a.[30]

- Erziehungs- und Bildungsziele,
- Schulverfassung,
- Rechtsstellung von Lehrkräften, Eltern und SchülerInnen.
- Organisationsstruktur des Schulwesens,
- Kriterien für die Errichtung, Auflösung und Zusammenlegung von Schulen,
- Grundzüge der Behördenorganisation von Schulverwaltung,
- Abgrenzung der Verantwortungsbereiche zwischen dem Staat und den (kommunalen) Schulträgern, ...

---

[24] Hans-Günter Rolff: Führung und Gestaltung und ihre Bedeutung für die Schulreform; in: Die Deutsche Schule, 3/2009, S. 264.

[25] Vgl. BverfGE 6, 101 (104); auch 59, 360 (377), Hinweise bei Avenarius / Füssel, a.a.O., S. 53.

[26] Avenarius / Füssel, a.a.O., S. 54.

[27] Vgl. BverfGE 34, 165 (192 f.); 41,251 (S. 259 f.); 47,46 (78 f.);58, 257 (269 f.); Hinweise ebd.., S. 19.

[28] Zit. Avenarius / Füssel, a.a.O., S. 54.

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

[30] Vgl. ebd., S. 54 f., sowie Horst Weishaupt: Finanzierung und Recht als Ansatzpunkte schulpolitischer Steuerung; in: Die Deutsche Schule 3/ 2009, S. 220.

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

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

Wie ausführlich erläutert, verfügt die Zentralebene „weder über die Kompetenz noch über die sachlichen Möglichkeiten, Bildung zu einem Thema lokaler und regionaler Sozialräume zu machen, die verfügbaren Bildungsangebote mit dem lokalen Qualifizierungsbedarf der Wirtschaft abzustimmen, Schulen mit außerschulischen Lernorten und flankierenden Betreuungsdiensten - auch aus dem ehrenamtlichen Bereich - zusammenzuführen, geschweige denn, mittels gezielter Information und Beratung für ausreichende Transparenz der lokalen Angebotsstruktur zu sorgen, Übergänge zwischen den Bildungsstufen zu gestalten und Familien als Bezugspunkte von Bildung so zum Thema zu machen, dass sämtliche Milieus hier auch erreicht werden“.[31]

In dieser Situation stellen sich zwei weiterführende Aufgaben:

1. Herauszuarbeiten, welche Entscheidungen im Schulbereich als „wesentlich“ zu gelten haben und somit auf der obersten Staatsebene zu entscheiden sind und deshalb nicht, z.B. auf die kommunale Ebene, delegiert werden können.
2. Modelle zu entwickeln, wie der Gestaltungsauftrag des Staates im Zusammenwirken mit Kommunen auf unterer Staatsebene weiterentwickelt werden kann.[32]

Wenn eine „umfassende **Strukturverantwortung für Bildung auf unterer Staatsebene“**[33] entstehen soll, bedarf dies gesicherter Verfahren des Zusammenspiels von staats- und kommunalpolitischer Legitimation.[34] Dann kann

[31] Luthe, a.a.O., S. 216.

[32] Wenn dies z.B. im Zuge einer Weiterentwicklung der Schulaufsicht geschehen soll, könnte man als Ausgangssituation Struktur und Arbeits“alltag“ der 220 in Deutschland bestehenden „unteren Schulaufsichtsbehörden“ (vgl. Tab. 1. S. 30) analysieren und in Beziehung setzen zu bereits gegebenen Kooperationsstrukturen mit den jeweils rein geografisch infrage kommenden Kommunen (insges. 414), um auf der Basis gemeinsam erarbeiteter Leitvorstellungen neue Steuerungsstrukturen im Sinne „staatlich-kommunaler Verantwortungsgemeinschaft“ zu entwickeln.

[33] Luthe 2009, a.a.O., S. 28.

[34] „Runde Tische“ und Projektgruppen sind hier keinesfalls ausreichend.

„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“[35] eingebunden ist.

Unter diesen Bedingungen ist eine weitere Verlagerung von bildungspolitischer Gestaltungsverantwortung (inclusive der hierfür notwendigen Finanzressourcen![36]) auf die kommunale Ebene durchaus zu begrüßen. Entscheidend dabei ist die Balance von Autonomie und Gesamtverantwortung auf den verschiedenen Entscheidungsebenen, ein Problem, das schon der Deutsche Bildungsrat in seinem „Strukturplan für das Bildungswesen“ 1970 im Blick hatte: „Die Überbetonung der zentralen Gestaltung kann ebenso wie die Überbetonung der Autonomie spezifische Gefahren hervorrufen. Es wird Aufgabe der Umsetzung (...) sein, (...) die Spannung zwischen zentraler Planung und Autonomie (...) im Sinne der Gesamtverantwortung fruchtbar zu machen“.[37]

Verfasser: Prof. Dr. Wolfgang W. Weiß, Geibelstr. 1 h, 27576 Bremerhaven.

E-Mail: weiss.bremerhaven@t-online.de Website: www.kultur-bildungsberatung.de

[35] Luthe 2009, a.a.O., S. 34.

[36] Der Deutsche Städtetag (2002) fordert hier „eine grundlegende Neuregelung der Schulfinanzierung“

[37] Deutscher Bildungsrat 1970, a.a.O., S. 264.

Wolfgang W. Weiß

Schule als kommunale Gestaltungsaufgabe

Anmerkungen* zum Begriff „Erweiterte Schulträgerschaft“

Auszüge

(…)

1 Aktiv-gestaltende Bildungsverantwortung vor Ort

2002 forderte der Deutsche Städtetag in dem erwähnten Positionspapier, das kommunale Engagement zukünftig vor allem darauf auszurichten, „aktiv-gestaltend auf die Schulentwicklung vor Ort einzuwirken und die handelnden Akteure, das sind vor allem Schulaufsicht, Schulen, Schulträger und Eltern, auf der örtlichen Ebene zu vernetzen.“[1] Den Ländern komme dabei „die Aufgabe zu, die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen für ein erweitertes Engagement der Städte im Schulwesen zu schaffen“.[2]

Dementsprechend ist dort von einer „aktiv-gestaltenden Schulträgerschaft der Städte“ die Rede, zu deren Umsetzung eine Reihe von Reformen notwendig seien, Reformen, die sich „zum einen auf die kommunale Wahrnehmung der Schulträgerschaft, zum anderen auf die Erweiterung von kommunalen Gestaltungs- und Entscheidungsrechten im Regelungsbereich der Länder“[3] erstrecken. Worum es dabei inhaltlich geht, wird - unter dem Begriff „Erweiterte Schulträgerschaft“ - mit folgenden Stichworten umrissen:[4]

- *Schulergänzende Unterstützungsstrukturen*, z.B. Schulpsychologische Dienste, Schulsozialarbeit, Beratungseinrichtungen oder Medienzentren.
- *Ressortübergreifende Vernetzung* insbesondere in den Bereichen Schule, Jugendhilfe, Sport und Kultur sowie die Entwicklung entsprechender Kommunikations- und Kooperationsstrukturen.

---

* Erschienen in Recht der Jugend und des Bildungswesens, 3/2012, S. 302 .- 314. - Teilweise wird in diesem Artikel Bezug genommen auf ein Gutachten des Autors für die Max-Traeger-Stiftung, das beim Juventa-Verlag publiziert wurde, nämlich: *Wolfgang W. Weiß: Kommunale Bildungslandschaften. Chancen, Risiken und Perspektiven, Weinheim und München 2011.*

[1] Vgl. Deutscher Städtetag / DST, Schule als kommunale Gestaltungsaufgabe. Positionspapier des Schulausschusses des Deutschen Städtetages, Köln 15.2.2002.
[2] Ebd.
[3] Ebd., S. 6.
[4] Vgl. ebd., S. 3 ff.

- *Unterstützung der „Öffnung von Schule*“, also Kooperationen mit außerschulischen Partnern, z.B. in den Bereichen Natur/Umwelt, Technik oder im kulturellen Bereich sowie der Arbeits- und Wirtschaftswelt.
- *Förderung schulischer Eigenverantwortung*, z.B. durch Ausdehnung der Budgetierung.
- *Aufbau und Moderation von Kommunikationsstrukturen*, z.B. bei „Bildungspartnerschaften“ zwischen Schulen und Unternehmen vor Ort.
- *Beratungs- und Serviceleistungen der kommunalen Schulverwaltung* im organisatorischen Bereich, z. B. bei der Klärung von Rechtsfragen, bei der Beschaffung u.a.m. sowie Qualifizierungsangebote insbesondere im Verwaltungsbereich.
- *Förderung innovativer Schulentwicklung*, z.B. Einrichtung eines Schulentwicklungsfonds, Initiierung von Wettbewerben, Entwicklung von Projekten zum Ausgleich sozialer Defizite.

Solche Bestrebungen zur Stärkung kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten im Bildungsbereich entfalteten in den Folgejahren, nicht zuletzt im Zuge der „PISA-Diskussion“, eine ganz besondere Dynamik in Deutschland, was sich in zahlreichen Modellversuchen spiegelt: „Kommunale Bildungslandschaft“, „Lernende Regionen“, „lokales Verantwortungsnetzwerk“, „Quadratkilometer Bildung“, „Neue Lernkultur in Kommunen“, „Regionale Bildungsnetzwerke“, „lokale“ und „regionale Bildungslandschaften“, „Lernen vor Ort“ – die Vielfalt der Modellversuche, die in diese Richtung zielen, ist inzwischen kaum mehr überschaubar. In allen Bundesländern wurden und werden mittlerweile - wenngleich mit unterschiedlicher Akzentuierung und Begrifflichkeit - solche Programme von Bund, Ländern und Stiftungen gefördert. Manche Kommunen nahmen an bis zu fünf (zum Teil parallel laufenden) Förderprogrammen zur Entwicklung „kommunaler Bildungslandschaften“ teil[5], deren Ziel es ist - unter Betonung der notwendigen Kooperation und Vernetzung aller Bildungseinrichtungen vor Ort - auch jene Ziele umzusetzen, wie sie oben unter dem Stichwort „Erweiterte Schulträgerschaft“ genannt wurden.

Wie groß mittlerweile das Interesse der Kommunen an diesem Thema ist, zeigte sich spätestens 2007 in Aachen, als der Deutsche Städtetag seinen Kongress „Bildung in der Stadt“[6] durchführte[7]: Mehr als 1000 Teilnehmer aus Verwaltung, Politik, Schulpraxis, Jugendhilfe, Kultur und Sport tauschten dort Erfahrungen und Visionen aus, hörten Fachvorträge und erörterten die „Kommunale

[5] Vgl. *Weiß* 2011 (Anm. *), S. 137 ff.
[6] Während der Frankfurter Kongress 1995 noch unter dem Titel „Schule in der Stadt“ firmierte (s.o.), ist hier nun – was durchaus programmatisch zu sehen ist - von „Bildung“ die Rede. Darin spiegelt sich auch die Weiterentwicklung im Selbstverständnis der Akteure in Richtung auf eine ganzheitliche Sicht von Bildungsprozessen.
[7] Vgl. *Weiß, W.W.*, Bildung in der Stadt - Ein Kongressbericht, DDS (2), 2008, S. 235 f.

Bildungsverantwortung in Zeiten gesellschaftlichen Wandels“ - so der Untertitel des Kongresses. Mit der dort einmütig verabschiedeten „Aachener Erklärung“[8] setzte man einen besonderen bildungspolitischen Akzent: Die Städte forderten „eine zentrale Rolle“ für sich bei der Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften. Insbesondere seien „kommunale Steuerungsmöglichkeiten im Schulbereich zu erweitern und die Zuständigkeiten im Bereich der inneren und äußeren Schulangelegenheiten zugunsten der Kommunen neu zu ordnen.“[9]

(…)

5 Ungelöste Probleme

Inzwischen - es sind mittlerweile gut vier Jahre seit dem Aachener Kongress vergangen – liegen eine Fülle von Erfahrungen mit „Erweiterter Schulträgerschaft“ und „Kommunalen Bildungslandschaften“ vor, Erfahrungen, die in zahllosen Modellversuchen in allen Bundesländern gesammelt wurden (s.o.). An Sinn, Berechtigung und auch der Notwendigkeit, die kommunalen Gestaltungsbefugnisse im Schulbereich auszuweiten, werden mittlerweile kaum noch Zweifel geäußert. Nur die entscheidende Frage, wie das im Einzelnen organisiert und gesetzlich geregelt werden soll, darüber gehen die Meinungen zum Teil weit auseinander, wie ein Blick in die Praxis der Bundesländer zeigt.[10]

Wohl auch deshalb ist man bei der Ausgestaltung der kommunalen Bildungsverantwortung bislang kaum über das Stadium von Modellversuchen hinaus gekommen, und die unterscheiden sich in Begrifflichkeit, Organisation und Reichweite ganz erheblich voneinander. Die Gründe dafür sind äußerst vielschichtig. Mit entscheidend dürften dabei – neben der „Finanzfrage“ – rechtliche und Steuerungsprobleme sein.

5.1 **Finanzielle Probleme - Wahrung des Konnexitätsprinzips**

Die zusätzlichen Kosten für die wachsende Zahl der Ganztagsschulen, für Schulsozialarbeit und die sonstig notwendigen „kompensatorischen“ Schul-Maßnahmen in „schwierigen Stadtteilen“ sind unmöglich von den ohnehin finanziell klammen Kommunen alleine 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 und Schüler, Qualifizierung von Tageseltern und Erzieherinnen etc., ganz

[8] Vgl. *Deutscher Städtetag:* Bildung in der Stadt - Aachener Erklärung; in: der städtetag 1, 2008, S. 18.
[9] Ebd.
[10] Vgl. *Weiß* 2011 (Anm. *), S. 125 ff.

zu schweigen von all den Anforderungen, die mit dem Stichwort „Inklusion“ verknüpft werden[11] - alles zweifelsfrei richtige Willensbekundungen, aber ohne entsprechende finanzielle Unterstützung nicht wirklich umsetzbar. Doch die wird den Kommunen seitens des Gesetzgebers, der z.B. den Ausbau von Krippen- und KiTa-Plätzen veranlasst hat, meist in nur unzureichendem Maße gewährt. Dementsprechend heftig brechen allenthalben die Konflikte auf.

Die Kommunalvertretungen fordern hier die strikte Einhaltung des Konnexitätsprinzips.[12] Danach muss, gestützt auf Art. 104a GG bzw. die entsprechenden Artikel der Landesverfassungen[13], der beauftragende Gesetzgeber - nach dem Motto „wer bestellt, bezahlt“ - als Verursacher für den finanziellen Ausgleich der von ihm aufgetragenen Aufgaben sorgen und so auch die Kommunen vor übermäßiger finanzieller Belastung durch übertragene Aufgaben schützen, um nicht die ebenfalls im Grundgesetz verankerte kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 GG) zu gefährden.[14]

Doch da auch Bund und Länder mit erheblichen Finanzproblemen zu kämpfen haben, sind massive Konflikte unvermeidlich. Der Deutsche Städtetag spricht in diesem Zusammenhang von einem der „wichtigsten ungelösten Probleme“[15] und verknüpft deshalb seine Forderung nach mehr kommunaler Bildungsverantwortung mit jener einer „grundlegenden Reform“ des Systems der Schulfinanzierung, einer Reform, die zu einer „zukunftstauglichen Neuverteilung von Kosten und Lasten zwischen Ländern und Kommunen“[16] führen soll.

5.2 **Rechtliche Probleme - Sicherung der staatlichen Schulaufsicht**

Mit der in Art. 7 I GG genannten „Aufsicht des Staates“ über „das gesamte Schulwesen“ kommt ihm „ein eigenständiges Pflege- und Erziehungsmandat zu, das gleichberechtigt neben dem Pflege-

---

[11] Vgl. *Faber, A.,* Die Inklusion im Schulbereich gibt es nicht zum „Nulltarif“! Städte dringen auf Einhaltung des Konnexitätsprinzips, Städtetag aktuell (1) 2012, S. 9 – 10.

[12] Vgl. z.B. *Deutscher Städtetag:* Mitteilungen (7) 2010, S. 3.

[13] In Art. 104a GG wird insbesondere der finanzielle Schutz der Bundesländer gegenüber vom Bund übertragenen Aufgaben angesprochen. Entsprechendes gilt auch für Aufgaben, die der Kommune übertragen werden. Denn nach dem „Subsidiaritätsprinzip“ sind entsprechende Aufgaben auf der niedrigsten geeigneten Ebene wahrzunehmen. Somit stellt das Konnexitätsprinzip auch eine wichtige Säule der ebenfalls in Art. 28 GG garantierten kommunalen Selbstverwaltung dar. Entsprechend wird auch in allen Landesverfassungen dieses Konnexitätsprinzip garantiert, in NRW z.B. in Art. 78 III, wo es u.a. heißt: „Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen.“

[14] In diesem Sinne fällte jüngst auch der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen die Entscheidung, dass die in NRW per „Kinderförderungsgesetz 2008“ vorgenommene Übertragung von Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe das Konnexitätsgebot und das Recht der kommunalen Selbstverwaltung verletzt (VerfGH 12/09, Entscheidung vom 12.10.2010).

[15] *Deutscher Städtetag:* Positionen zur Bildungsreform. Beschluss des Präsidiums des DST vom 19.9.2006, S. 7.

[16] Ebd.

und Erziehungsrecht der Eltern aus Art. 6 II GG steht und ihn berechtigt, für eine optimale Bildung und Erziehung des Kindes zu sorgen und zu diesem Zwecke Schulbesuchspflicht anzuordnen. Im Gegensatz dazu sind die Pflege- und Erziehungsbefugnisse des Staates außerhalb der Schule gem. Art. 6 II GG auf Wächtermaßnahmen beschränkt“[17], etwa wenn von den Eltern Gefahren für das Kindeswohl ausgehen. Die Befugnisse des Staates sind also innerhalb und außerhalb der Schule grundsätzlich verschieden.

Allerdings ist nicht alles, was unter dem Dach von Schulgebäuden stattfindet, per se „Schule“ im Verfassungssinne. Zwar steht der Bildungsauftrag dort im Zentrum, es geht also vorrangig, meist per Unterricht, um die Vermittlung von Wissen und Kultur, von Fähigkeiten und Fertigkeiten, doch spielen auch die Erziehung zu Werten und Grundhaltungen, die Persönlichkeitsbildung und soziales Lernen eine Rolle. Und dieser pädagogische und soziale Auftrag der Schule gewinnt zunehmend größere Bedeutung (s.o.). Umgekehrt wurde der Bildungsauftrag im außerschulischen Bereich, z.B. in den Kindertagesstätten, in den letzten Jahren deutlich profiliert.

Die Grenzen zwischen Schule und Nicht-Schule sind also fließend, werden immer fließender. Vor diesem Hintergrund wird gerade von Kommunalvertretern gefragt, wie die staatliche Schulaufsicht, die strikt auf Schule begrenzt sein soll, unter den gegebenen gesellschaftlichen Bedingungen zu interpretieren und umzusetzen ist – eine Frage, die sich schon angesichts der Schwierigkeiten, innere und äußere Schulangelegenheiten zu unterscheiden (s.o.), stellte.

Auf dem vom Deutschen Landkreistag 2011 initiierten Forum „Kommunale Bildungskompetenzen“[18] wurden in diesem Zusammenhang die Thesen von Frauke Brosius-Gersdorf kontrovers diskutiert, die fragte, inwieweit „Art. 7 I GG einer Vollkommunalisierung von Schulangelegenheiten entgegen“ stehe[19], und sie empfahl - in einer Neuinterpretation dieses Grundgesetzartikels - mit dem Begriff des Staates auch die Kommunen zu verbinden und „den Schulbegriff funktional unter Einbeziehung innerer und äußerer Aspekte (*so zu verstehen, W.W.)*, dass neben den Ländern auch die Kommunen für Teile der inneren Angelegenheiten zuständig sind.“[20] Dann könne man die schulischen Kompetenzen zwischen Ländern und Kommunen „nach

[17] *Brosius-Gersdorf, F.*, (Inwieweit) Steht Art. 7 I GG einer Vollkommunalisierung von Schulangelegenheiten entgegen?, in: Der Landkreis (6) 2011, S. 239.
[18] Vgl. Der Landkreis (6), 2011, S. 223 ff.; vgl. auch *Henneke, H.-G.*, Funktionalreform im Schulwesen, ebd., S. 242-243.
[19] Vgl. *Brosius-Gersdorf* (Anm. 52), S. 233-242.
[20] *Brosius-Gersdorf* (Anm. 52), S. 241.

dem Kriterium der (Über-) Örtlichkeit“, also entsprechend der regionalen Relevanz der bildungspolitischen Maßnahmen aufteilen.

Wie dies allerdings konkret aussehen könnte, bleibt bislang offen. Bei den „kommunalen . Bildungslandschaften“ entwickelten einige Bundesländer, wie z.B. NRW, hierfür ein differenziertes System von Gremien und Kommissionen[21], in denen Vertreter von Staat und Kommune bzw. von Zentral- und Regionalinteressen vor Ort gemeinsam versuchen, das Schul- und Bildungswesen in „staatlich-kommunaler Verantwortungsgemeinschaft“ zu steuern. Hierzu werden auch entsprechende Kooperationsverträge geschlossen, um „ein ganzheitliches Bildungskonzept zu entwickeln (*und, W.W.)* alle kommunalen und gesellschaftlichen Kräfte vor Ort zur Unterstützung von Schulen zu bündeln“.[22]

In *kommunalen Schulen*, wie sie in einigen Städten Bayerns und im Land Bremen existieren[23], wo also die Kommune einstellende Behörde und Dienstherr der Lehrkräfte ist, wird die staatliche Schulaufsicht verschiedentlich auch über kommunale Schulbeamte wahrgenommen, denen, wie z.B. in Bayern, diese Aufgabe als „Ministerialbeauftragte“ der Landesregierung übertragen wurde. Ähnlich z.B. in Bremerhaven/Land Bremen, wo die kommunal beamteten Oberschulräte zugleich die Schulaufsicht des Landes wahrnehmen und dementsprechend je zur Hälfte von Stadt und Land finanziert werden.

Vor diesem Hintergrund sind in „kommunalen Schulen“ die eingangs genannten Charakteristika „erweiterter Schulträgerschaft“ nicht nur besonders ausgeprägt, sondern gehen, insbesondere mit der Einstellung kommunaler Lehrkräfte und den damit verknüpften Gestaltungsmöglichkeiten, noch weit darüber hinaus. Umso bemerkenswerter sind die heftigen Kontroversen und zum Teil gegenläufigen Trends, die sich mit diesem Schultyp verknüpfen: Während sich z.B. in Bayern ein Großteil der Städte bemüht, seine kommunalen Schulen - genauer: die dort arbeitenden kommunalen Lehrkräfte - an den Staat zurück zu geben[24], wurden in Bremerhaven die Bemühungen des Landes Bremen, sog. Landeslehrer einzuführen, seitens der Stadtverordnetenversammlung

[21] Lenkungskreis, Bildungskonferenz, Leitungsteam, Regionales Kompetenzteam, Regionales Bildungsbüro etc., vgl. *Rombey* (Anm. 10), S. 54 ff.
[22] Vgl. http://www.regionale.bildungsnetzwerke.nrw.de/hinweis.htm (Stand: 26.6.2010).
[23] Vgl. *Weiß* (Anm. *), S. 143 ff.
[24] So heißt es in einer Presseerklärung des Bayerischen Städtetages vom 30.3.2001 unter dem Titel „Freistaat soll endlich kommunale Schule übernehmen“: „In über 30 Fällen warten die Kommunen immer noch auf eine positive Entscheidung. (...) Der Personalaufwand sollte ebenso wie in anderen Ländern der Bundesrepublik vom Staat getragen werden.“ Begründet wird dies ausschließlich mit den hohen finanziellen Belastungen, welche zu tragen die Städte nicht mehr in der Lage seien. Vgl. *Weiß* (Anm. *), S. 146.

nachdrücklich zurückgewiesen.[25] Während in Jena/Thüringen jüngst die Einstellung kommunaler Lehrkräfte seitens des Bildungsministeriums im Rahmen eines Modellversuchs genehmigt wurde[26], lehnte die baden-württembergische Landesregierung entsprechende Ansinnen der Städte Karlsruhe, Mosbach und Mulfingen ab.[27]

Die Gründe hierfür sind äußerst vielschichtig. Neben finanziellen Überlegungen[28] und schulstrukturellen Erwägungen[29] sind hierfür insbesondere Fragen der Schulsteuerung ausschlaggebend.

5.3 **Steuerungsprobleme: Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse**

„Alle klassischen Streitpunkte zwischen Land, Schule und Schulträger bestehen auch bei einer Kommunalisierung von Lehrkräften unverändert fort.“[30], schrieb Meinhard Abel, Beigeordneter beim Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund, 2008 in einem Memorandum mit dem Titel: „Kommunalisierung von Lehrkräften behebt keine Bildungsdefizite“. Darin stellte er insbesondere die Frage nach der Lehrerversorgung im ländlichen Raum: „Wie soll sichergestellt werden, dass in allen Landesteilen – und damit nicht nur in den Hochschulorten und den großen Städten – ein ausgeglichenes Unterrichtsangebot gesichert wird? Wie sollen die Unterschiede zwischen `armen´ und `reichen´ Kommunen ausgeglichen werden? Wie soll sichergestellt werden, dass der benachteiligte ländliche Raum nicht zum Verlierer einer Reform würde? Wie soll verhindert werden, dass die Bildungsstandards in den einzelnen Kommunen auseinanderfallen? Wie soll die

---

[25] „Die bei der Schaffung des Landes Bremen im Jahre 1947 der Stadt Bremerhaven zugestandenen Rechte wie z.B. (...) die kommunale Zuständigkeit in Personalangelegenheiten der Lehrer (...) dürfen auch mit Hinweis auf mögliche Spareffekte nicht aufgehoben werden.“ (Beschluss der Bremerhavener Stadtverordnetenversammlung vom 28.5.1995).

[26] Schulversuch gemäß § 12 des Thüringer Schulgesetzes zur "Erprobung neuer Steuerungsmöglichkeiten der Optimierung pädagogischer Prozesse in Sozialräumen mit hohen Belastungsfaktoren" (vgl. Stadtrat Jena, Beschlussvorlage Nr. 11/1168-BV, beschlossen am 24.08.11). Ort des Schulversuches: Jena-Lobeda, zwei Schulen, Beginn: 1.8.2011, Dauer: 4 Jahre mit der Option auf Verlängerung. Der für die Durchführung notwendige Lehrer-Personalbedarf wird durch den Freistaat Thüringen gedeckt.

[27] Vgl. dpa-Dossier Kulturpolitik 36 /31.8.2009; Landtag von Baden-Württemberg Drucksache 14 / 4384, 23.04.2009; Landtag von Baden-Württemberg: Drucksache 14 / 4602, 10. 06. 2009.

[28] Der staatliche Zuschuss für die kommunalen Lehrkräfte beträgt z.B. in Bayern lediglich ca. 50% (differierend u.a. nach Schulart) mit entsprechend hohen Komplementärbelastungen für die jeweiligen Kommunen, während im Land Bremen staatlicherseits 95% der Kosten übernommen werden (vgl. *Weiß*, Anm. *, S. 157 f.). Diese deutlich geringere Belastung des Kommunalhaushalts spielte bei den Überlegungen zum Erhalt der *kommunalen* Schulen, z.B. in Bremerhaven (vgl. Anm. 60), eine zentrale Rolle.

[29] Die Stadt Karlsruhe z.B. beabsichtigte die Einführung einer „Modellschule nach skandinavischem Vorbild“ mit gemeinsamem Lernen in den Klassen 1 bis 10 ohne zwischen einzelnen Schularten (H, R, Gy) zu differenzieren, was aus Sicht des Kultusministeriums 2009 nicht im Einklang mit der dreigliedrigen Schulstruktur Baden-Württembergs stand (vgl. Anmerkung 62).

[30] *Abel, M.*, Kommunalisierung verschärft Bildungsdefizite. Warum eine Organisationsdebatte überflüssig ist, in: Pädagogische Führung 3, 2008, S. 108.

Schere zwischen Überversorgung in großen Städten und Mangel in der Fläche geschlossen werden?“[31]

Hier wird die Achillesferse der Kommunalisierungsdebatte offengelegt. Denn zur Sicherung einer landesweit ausgeglichenen Lehrerversorgung und Wahrung einheitlicher Bildungsstandards bedarf es einer Zentralstelle mit ausreichender Steuerungskompetenz. Dies zeigt sich insbesondere in Zeiten des Lehrermangels. Denn sollten Kommunen künftig weitgehend selbst entscheiden, ob und welche Lehrkräfte sie einstellen, können diese wiederum entscheiden, bei welcher Kommune sie sich bewerben. Und dies sind in der Regel die attraktiven finanzstarken Großstädte, wenn möglich mit Universität. So z.B. gerät die mit Image- und Strukturproblemen kämpfende Stadt Bremerhaven gegenüber ihrer 70 km entfernten Schwesterstadt Bremen in den gegenwärtigen Zeiten des Lehrermangels bei der Lehrerversorgung immer stärker ins Hintertreffen, und dem Bremer Bildungssenator ist es wegen der Kommunalität des Schulwesens im Land Bremen nicht möglich, Lehrkräfte nach Bremerhaven zu versetzen. Denn im Land Bremen gibt es keine „Landeslehrer“. Wie viel schwieriger dürfte es dann für verschuldete kleinere Gemeinden in strukturschwachen ländlichen Räumen werden, aus eigener Kraft Lehrkräfte anzuwerben?

Deshalb ist, ungeachtet des wünschenswerten Ausbaus kommunaler Bildungsverantwortung, eine staatliche Instanz mit ausreichender Steuerungskompetenz vonnöten, welche die Gesamtverantwortung für die Schul- und Bildungsentwicklung trägt. Ansonsten drohen ganze Regionen, was die Lebensverhältnisse - auch im Bildungsbereich - betrifft, immer weiter auseinander zu driften, ein Problem, das sich im Zuge des demografischen Wandels noch weiter verschärfen dürfte und in seinen Folgen bereits 2002 vom schleswig-holsteinischen Gemeindetag skizziert wurde, nämlich:

- „Ungleiche Schulentwicklung in `reicheren und ärmeren´ Gemeinden.
- Personalgewinnungsrisiko und Unterrichtssicherung in kleinen Schulen.“[32]

Solche Befürchtungen werden durch die jüngsten Ergebnisse der Prognos AG[33] noch verstärkt. In deren „Zukunftsatlas 2010“ wurden die wirtschaftliche, demografische und soziale Lage aller 412 deutschen Kreise und kreisfreien Städte sowie die sich daraus ergebenden Zukunftschancen bzw.

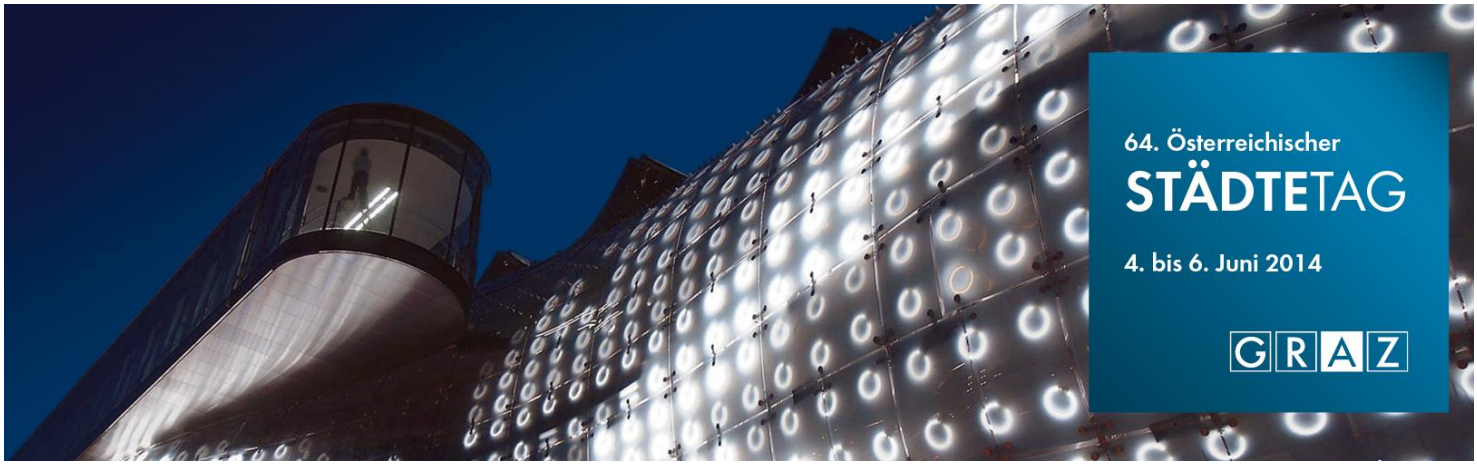
[31] Ebd.
[32] http://www.shgt.de/index.php?sp=de&id=presse_detail&aid=55 (Stand: 30.6.10).
[33] *Prognos AG*, Auf einen Blick. Zukunftsatlas 2010 - Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb, Berlin u.a. 2010.

Risiken analysiert.[34] Danach entwickelt sich Deutschland „ökonomisch immer mehr zu einer Zweiklassengesellschaft: Starke Städte und Kreise (...) eilen den restlichen Regionen wirtschaftlich immer weiter davon.“[35] Kurz: Die „Kluft zwischen starken und schwachen Regionen nimmt zu.“[36]

Die negativen Auswirkungen auf den Bildungsbereich in den „ärmeren Kommunen“ sind absehbar, insbesondere, wenn ihnen mehr „Bildungsverantwortung“ ohne die entsprechende finanzielle Unterstützung für solche Zusatzaufgaben zugewiesen wird. Dass diesbezüglich Defizite bestehen, kann man oft schon am unterschiedlichen Zustand von Schulgebäuden, Lehr- und Lernmitteln oder der Ausstattung mit nicht-unterrichtendem Personal (Schulsozialarbeit, Jugendhilfe etc.) in „reichen und armen Kommunen“ ablesen. Deshalb sind alle „Kommunalisierungsbestrebungen“ im Bildungsbereich zugleich mit der Frage zu verknüpfen, wie dabei die verfassungsrechtlich gebotene „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Art.72 II GG) gesichert wird. Und dies wird nur möglich sein, wenn - ungeachtet aller wünschenswerten Stärkung kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten im Schul- und Bildungsbereich - die steuernde Gesamtverantwortung hierfür in staatlicher Hand bleibt. Es wird im folgenden darauf ankommen, diese Gesamtverantwortung, auch in Abgrenzung zur wachsenden kommunalen Bildungsverantwortung, praxisrelevant zu definieren.

Verfasser: Prof. Dr. Wolfgang W. Weiß, Geibelstr. 1 h, 27576 Bremerhaven,
E-Mail: weiss.bremerhaven@t-online.de Website: www.kultur-bildungsberatung.de

[34] 29 Indikatoren zu folgenden Determinantengruppen (Themenbereiche): Demografie, Arbeitsmarkt, Wettbewerb & Innovation sowie Wohlstand & Soziale Lage (vgl. ebd., S. 5 ff.).
[35] Vgl. Medienmitteilung vom 15.11.2010 (http://www.prognos.com/fileadmin/pdf/medienmitteilungen/101115_PM_Zukunftsatlas_2010_Regionen.pdf, Stand: 16.11.10).
[36] Ebd.



Stadt als Lebens- und Bildungsraum

Mag. Dr. Peter Härtel

Geschäftsführer der Steirischen Volkswirtschaftlichen Gesellschaft

Stadt als Lebens- und Bildungsraum

Beitrag zum Arbeitskreis
Schulen und Kommunen auf dem Weg zum gemeinsamen Lernen

Peter Härtel
64. Österreichischer Städtetag
4.-6.Juni 2014, Graz

„Eine Stadt besteht aus unterschiedlichen Arten von Menschen; ähnliche Menschen bringen keine Stadt zuwege.“ (Aristoteles, Politik)

Zum Grundsätzlichen

Man braucht nicht in die hellenische Historie zurückgehen, aber es ist hilfreich, sich vor Augen zu führen: Die Frage, wie Menschen im städtischen Raum miteinander leben, ist nicht neu, wie Stadt gestaltet werden kann, bewegt seit Jahrhunderten.

Gemeinschaft und Vielfalt, Integration und Diversität, Migration und Inklusion, Zusammenleben der Generationen, wirtschaftliche und soziale Herausforderungen, Kultur, Kunst, Kommerz sowie Medien in allen Erscheinungsformen betreffen Städte heute mehr denn je, und das in einem immer offenerem regionalen, nationalen, europäischen und internationalen Umfeld.

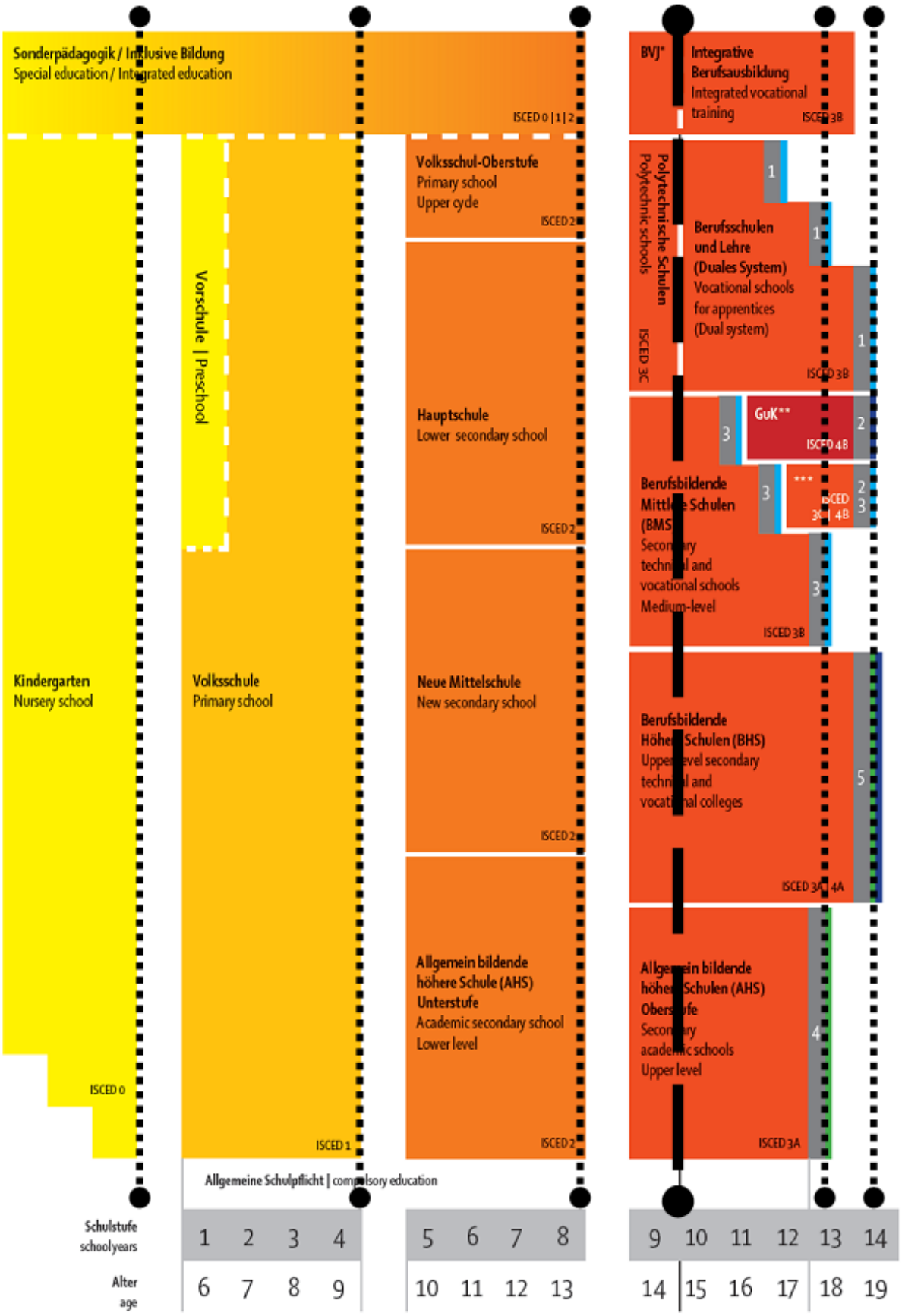
Hier gehen wir von der These aus: Bildung ist der Schlüssel zur Gestaltung der Stadt als Lebensraum, Bildung bedingt individuelle Lebensführung ebenso wie das öffentliche Leben, einschließlich aller wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, sozialen Fragen, die damit untrennbar verknüpft sind.

Das Thema „Schulen und Kommunen auf dem Weg zum gemeinsamen Lernen“ geht damit über den formalen Kompetenzrahmen von Städten hinaus, dies war ja auch schon Thema vorangegangener Städtetage.

„Schule“ ist für die Stadt mehr als „Schulträgerschaft“, mehr als Verantwortung für Schulraum und Sachkosten. „Kommune“ ist mehr als in die „öffentlich-rechtliche Körperschaft Stadt-Gemeinde“. Handlungsmöglichkeiten für „Bildung“ gehen in der Kommune weit über „Schule“ hinaus. „Gemeinsames Lernen“ geschieht in jeder Phase des Lebens, gemeinsames Lernen ist eine Aufgabe, die „gemeinsames Leben“ insgesamt betrifft.

Wo wäre dies konkreter gestaltbar, als in der „Gemeinde“, in der „Kommune“, in der „Stadt“?

Der folgende Beitrag zeigt beschreibt Elemente des österreichischen Bildungswesen, auch mit Hinblick auf Gestaltungsmöglichkeiten der Stadt, bringt Beispiele für mögliche Zugänge zum Thema „Lernen in der Stadt“, zeigt Formen der Darstellung städtischer Lern- und Bildungsorte auf und schließt mit grundlegenden Thesen zu „Stadt als Bildungs- und Lebensraum“ und mit praktischen Hinweisen, wie man der Gestaltung dieses Raumes näher kommen kann.


Sonderpädagogik / Inklusive Bildung
Special education / Integrated education
ISCED 0 | 1 | 2
Vorschule | Preschool
Volksschul-Oberstufe
Primary school
Upper cycle
ISCED 2
Hauptschule
Lower secondary school
ISCED 2
Kindergarten
Nursery school
Volksschule
Primary school
Neue Mittelschule
New secondary school
ISCED 2
ISCED 0
ISCED 1
Allgemeine höhere Schule (AHS)
Unterstufe
Academic secondary school
Lower level
ISCED 2
Allgemeine Schulpflicht | compulsory education
BVJ*
Integrative Berufsausbildung
Integrated vocational training
ISCED 3B
Polytechnische Schulen
Polytechnic schools
ISCED 3C
Berufsschulen und Lehre (Duales System)
Vocational schools for apprentices (Dual system)
ISCED 3B
GuK**
ISCED 4B
***
Berufsbildende Mittlere Schulen (BMS)
Secondary technical and vocational schools
Medium-level
ISCED 3B
Berufsbildende Höhere Schulen (BHS)
Upper level secondary technical and vocational colleges
ISCED 3A | 4A
Allgemein bildende höhere Schulen (AHS)
Oberstufe
Secondary academic schools
Upper level
ISCED 3A
Schulstufe
schoolyears
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14
Alter
age
6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19

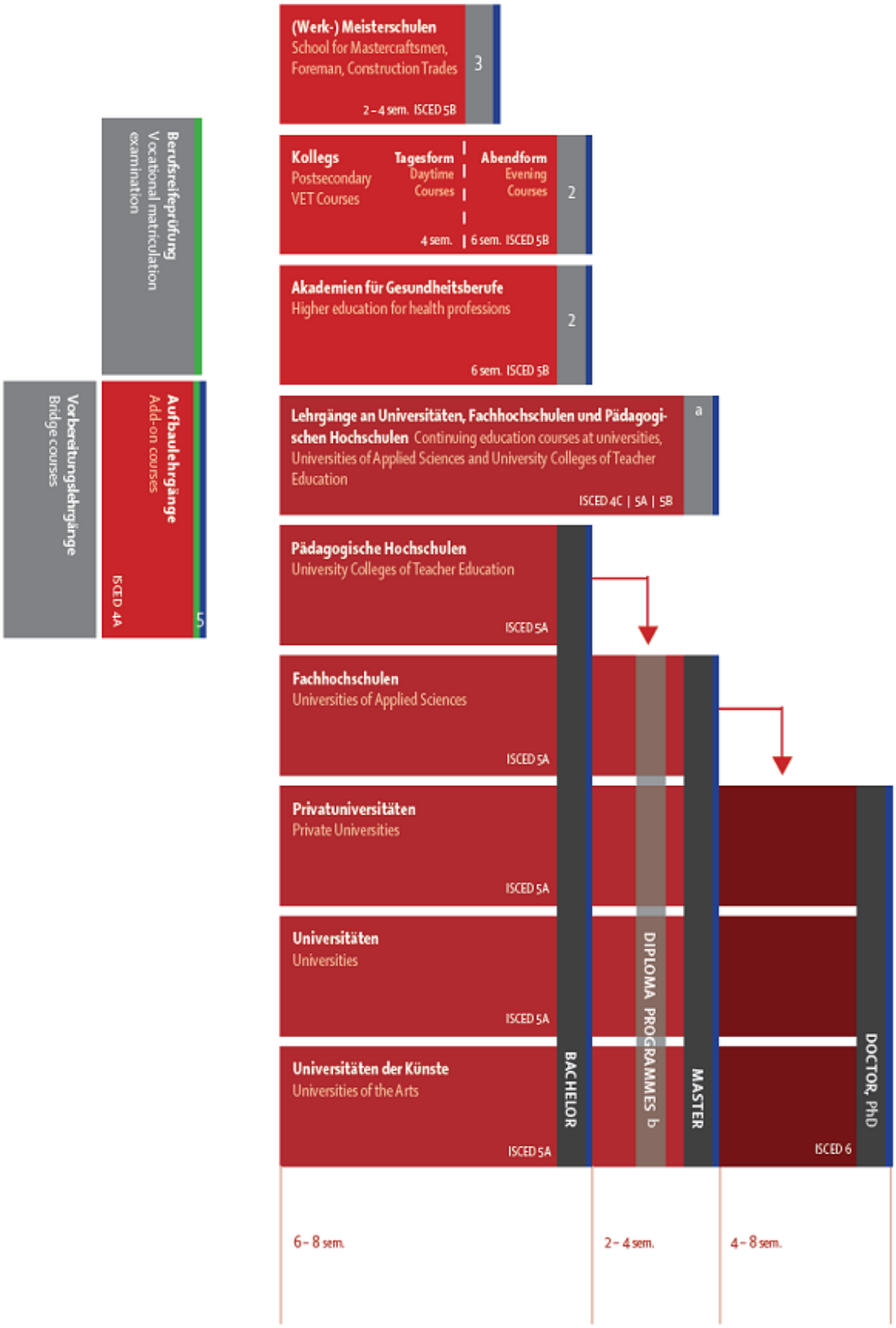


Abbildung 1: Das österreichische Bildungssystem[1] *und Schnittstellen*

●·····● Schnittstellen

●– – – –● Schnittstelle und Ende der Schulpflicht

[1] http://www.oead.at/willkommen_in_oesterreich/bildung_forschung/das_oesterreichische_bildungssystem/

Zur Situation der „Stadt“ in der österreichischen Bildungslandschaft

Das österreichische Bildungswesen macht es den Kommunen nicht gerade leicht, einen „Weg zum gemeinsamen Lernen“ mit den Schulen – und darüber hinaus – zu gestalten. Das „System“ der österreichischen Schule, des österreichischen Bildungswesens weist einige „Besonderheiten“ auf, die es zu beachten gilt.

Zwei davon, die gerade auch Städte und Kommunen betreffen, sollen hier beispielsweise dargestellt werden.

Erste Besonderheit: Das österreichische Schulsystem zählt zu den fragmentiertesten und selektivsten in Europa und in der OECD. Die obige Graphik zeigt die sowohl vertikale als horizontale Zersplitterung, die einerseits einen Hinweis auf vielfältige, differenzierte Angebote gibt, andererseits die vielfältigen Schnittstellen im Bildungsverlauf, die nur allzu oft „Brüche“ für die Betroffenen darstellen:

Die Gestaltung dieses Systems ist zwar Bundeskompetenz. Das System hat jedoch Konsequenzen, deren Auswirkungen immer auf kommunaler Ebene zu spüren sind. Dazu einige Beispiele.

Elementarbildung und frühkindliche Erziehung sind grundsätzlich Länderkompetenz, viele kommunale Einrichtungen widmen sich dieser Aufgabe. Der Bund verantwortet die Pädagogik in der Volksschule, das Land die Anstellung und Verwaltung der Lehrer/innen, die Gemeinde Gebäude und Ausstattung. Auch wenn erfreulicherweise der Übergang von Kindergarten zur Schule Thema im aktuellen Regierungsprogramm ist, für Kinder ist er vielfach ein „Bruch“, der Lernen und Leben nachhaltig prägen kann.

Die selektive Schnittstelle für Zehnjährige existiert in dieser Form nur mehr in ganz wenigen Ländern, für viele Städte ist sie eine besondere Herausforderung. Schülerströme von Volksschule in Hauptschule(HS)/ Neue Mittelschule(NMS) und Allgemeinbildende Höhere Schulen(AHS) stellen sich in vielen Städten, die Standort von AHS völlig gegensätzlich zu Regionen dar, mit vielfältigen Auswirkungen auf weitere Bildungs- und Lebenswege Jugendlicher. Nicht zuletzt ist dadurch auch die unternehmerische, betriebliche Ausbildung betroffen.

Eine Besonderheit ist auch die Gestaltung der Übergänge und Schnittstellen zwischen 8., 9. und 10. Schulstufe. Während die HS/NMS mit der 8. Schulstufe endet, AHS und Berufsbildende mittlere und höhere Schulen(BMHS) mit der 9. Schulstufe starten, kann eine duale Lehrlingsausbildung erst mit der 10. Schulstufe begonnen werden. Die Polytechnische Schule, die in vielen Regionen eine wichtige Rolle am Übergang Schule – berufliche Ausbildung einnimmt, stellt in vielen Städten eine besondere Herausforderung dar, ebenso wie die vielen Jugendlichen, die für die 9. Schulstufe eine andere Schulart wählen, diese Schule aber ohne Abschluss verlassen. Auch der Übergang von Schule zu weiterführenden Bildungswegen auf postsekundärer und tertiärer Ebene – Kolleg, Universität, Fachhochschule, Pädagogische Hochschule – ist ein Thema, das alle Standorte höherer Schulen und tertiärer Einrichtungen wesentlichen berührt.

Zweite Besonderheit: Die Gestaltung der Verwaltung

Kein Land der Erde vergleichbarer Größe leistet sich ein derart komplexes System der Schulverwaltung:

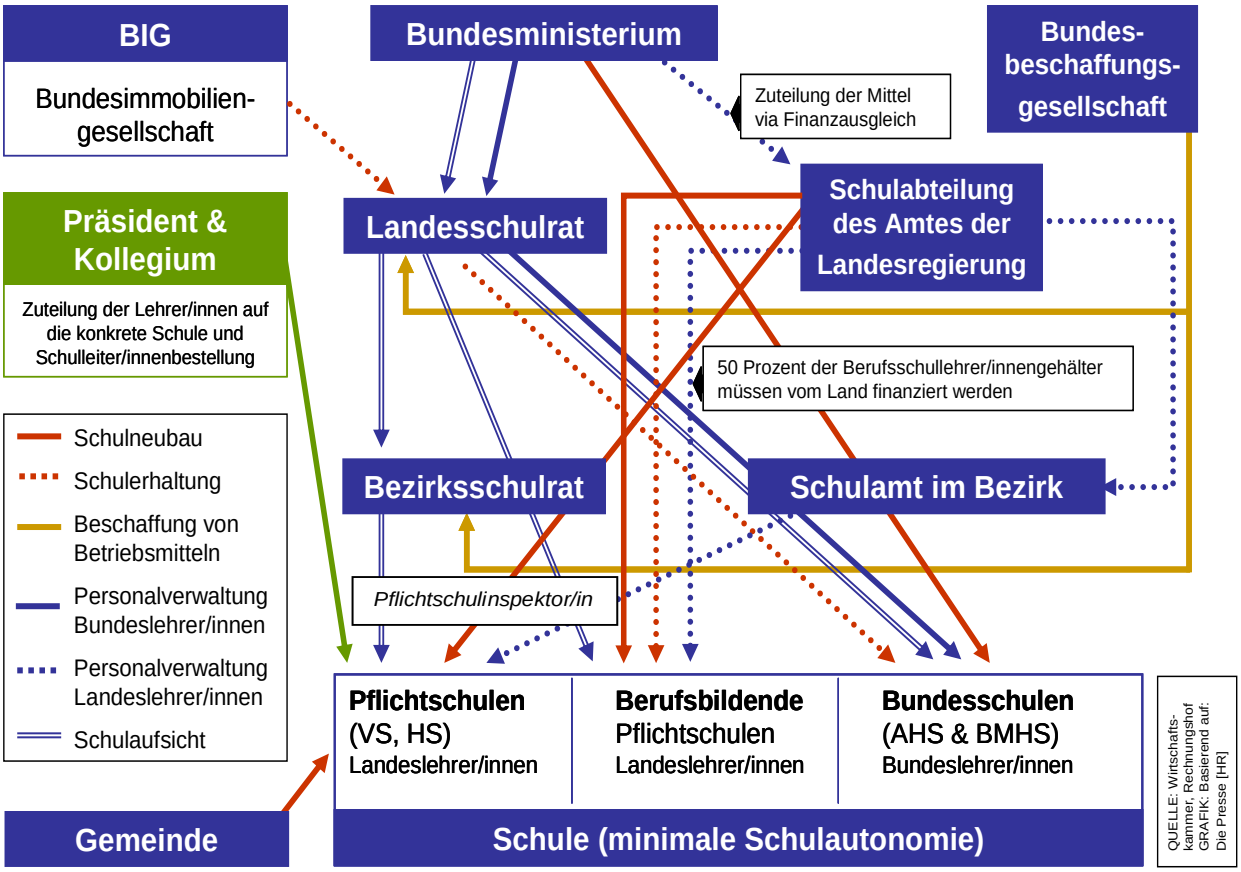


Abbildung 2: Schulverwaltung in Österreich, Grafik basierend auf Die Presse (HR)

Auch wenn die „Bezirksschulräte“ (Bezirksschulkollegien) mit August 2014 abgeschafft werden, die Bezirks-(Pflicht-) schulinspektoren/innen bleiben, ebenso wie alle anderen Elemente und Kollegien, die Komplexität bleibt bestehen.

Die formale Kompetenz der Gemeinden – Städte – ist, graphisch nachvollziehbar, gering.

Umso wichtiger ist es, nach faktischen Einfluss- und Gestaltungsfaktoren auf Schule und Bildung zu suchen, und die gibt es, gerade in den Städten´.

„Lernen“ ist viel mehr als „Schule“

Die UNESCO definiert vier Lerndimensionen, die das „gemeinsame Lernen“ umfassend umschreiben können:

- Schulisches Lernen (Learning to Know - *Lernen Wissen zu erwerben*)
- Berufliches Lernen (Learning to Do - *Lernen zu handeln*)
- Soziales Lernen (Learning to Live Together- *Lernen zusammen zu leben*)
- Persönliches Lernen (Learning to Be - *Lernen das Leben zu gestalten*)

In Bezug auf diesen Kontext können Orte des “gemeinsamen Lernens” aufgespürt werden, die weit über “Schule” hinausreichen:

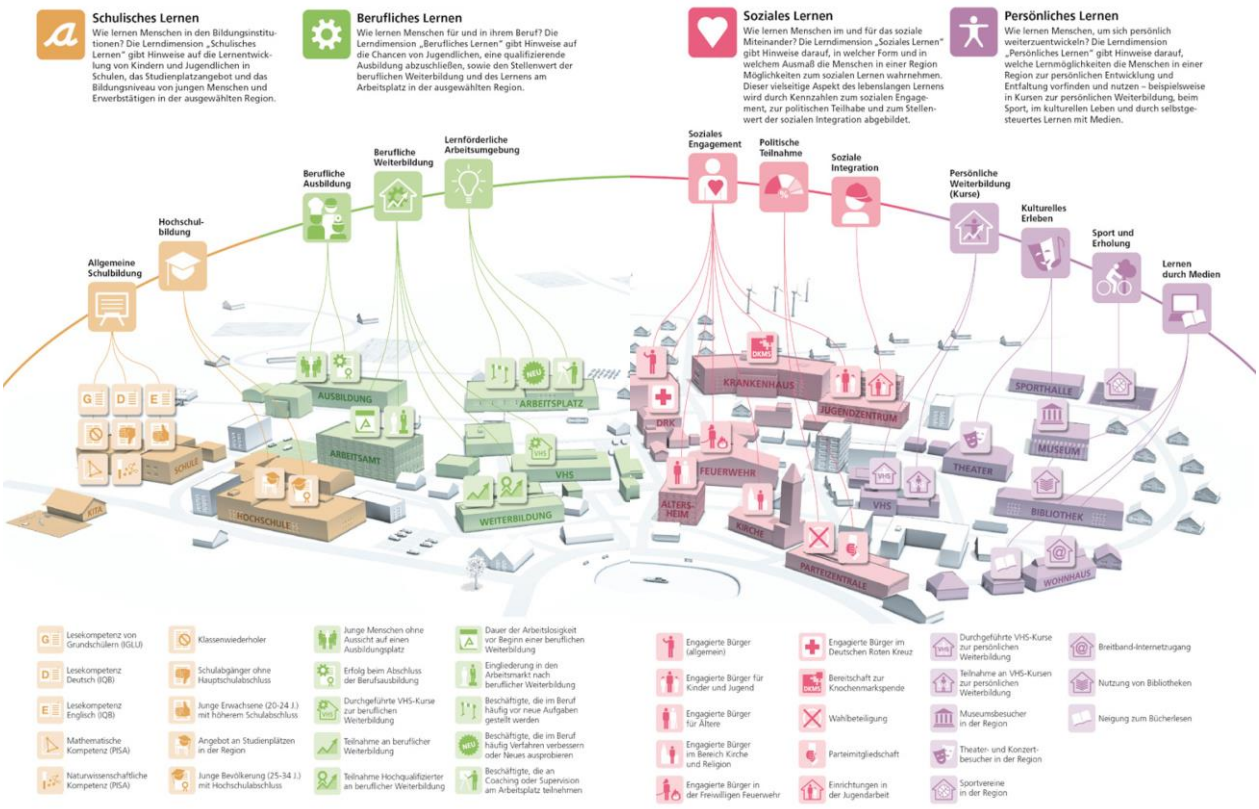
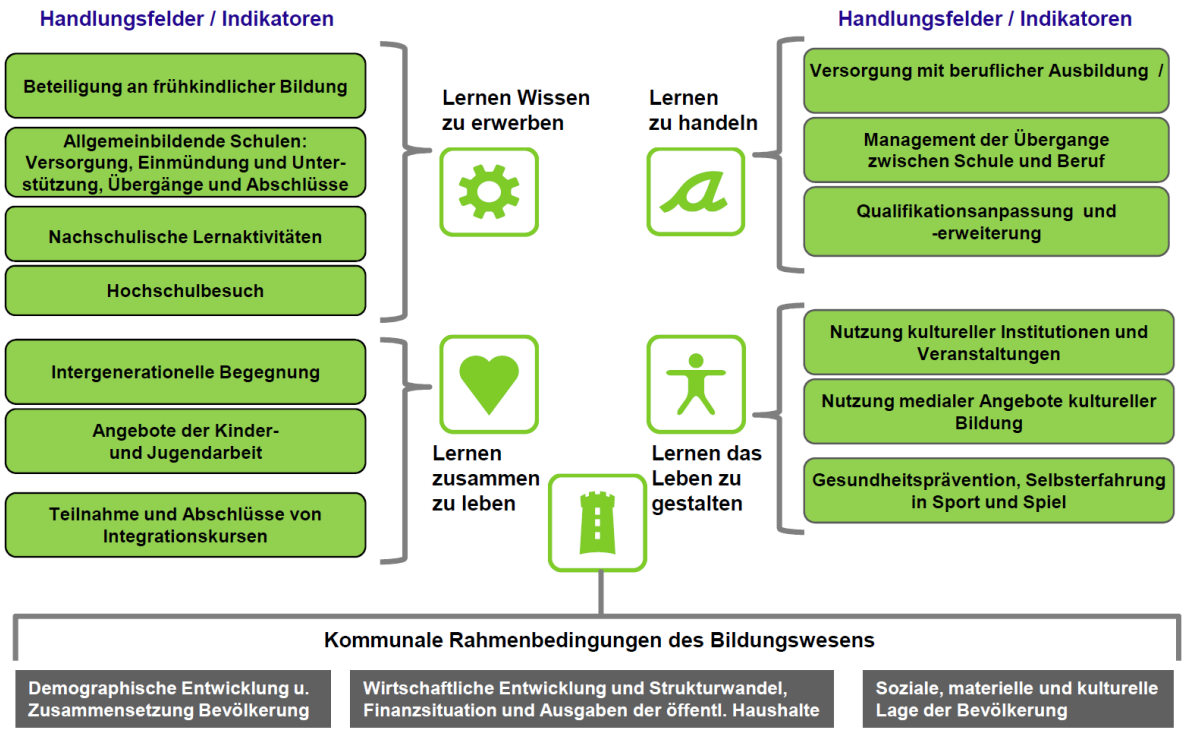


Abbildung 3: Indikatoren und Kennzahlen des Deutschen Lernatlas[2]



[2] Deutscher Lernatlas, Ergebnisbericht 2011

Abbildung 4: Kommunaler Lernreport: Lerndimensionen und Indikatoren[3]

Strategie zum lebensbegleitenden Lernen für Österreich

Im Juli 2011 beschloss die Österreichische Bundesregierung die „Strategie zum lebensbegleitenden Lernen für Österreich LLL:2020." Erstmals wurde auf dieser Ebene mit der Aktionslinie 6: Community Education die „Verstärkung von `Community-Education´-Ansätzen mittels kommunaler Einrichtungen und in der organisierten Zivilgesellschaft" postuliert:

„Die Vision

Lernen ist integraler Bestandteil des zivilgesellschaftlichen Engagements, und jede Form der Partizipation wird auch als wertvolle Lernerfahrung wahrgenommen. Damit tragen partizipative Lernprozesse wesentlich zum individuellen Empowerment und zur Sicherung der Teilhabechancen durch Selbstorganisation unter Berücksichtigung der lokalen und regionalen Bedürfnisse bei.

Kinder, Jugendliche und Erwachsene aller Alters- und Lebensphasen werden deshalb gezielt dabei unterstützt, ihr Leben und das der Community (Nachbarschaft, Gemeinde, Region, Dorf, Stadt, Stadtteil) kompetent und aktiv zu gestalten. Bildung wird von allen relevanten Institutionen auf lokaler und regionaler Ebene wie Gemeinden, Schulen, Hochschulen und anderen Bildungsträgern gemeinsam mit den unterschiedlichen Vereinen und NGOs sowie dem Arbeitsmarktservice und den Menschen vor Ort getragen und als sinnstiftender, partizipativer Prozess erlebbar gemacht" [4]

Auf kommunaler Ebene entstanden bereits etliche konkrete Aktivitäten. Zum Städtetag in Graz darf auf die Strategie „Bildung findet Stadt" verwiesen werden, die im November 2013 im Grazer Gemeinderat beschlossen wurde. In dieser Strategie wurde konsequent auf jene Bereiche Bezug genommen, die in der Stadt selbst gestaltbar sind, die mit keinen oder wenigen zusätzlichen Ressourcen umsetzbar sind und die vorhandene Einrichtungen und Aktivitäten, die relevant für Lernen und Bildung sind oder sein können, aktiv und synergetisch einbeziehen und nutzen. In 10 Handlungsfeldern wurden über 70 größere und kleinere Maßnahmen formuliert, viele davon befinden sich bereits in Umsetzung.

[3] http://www.deutscher-lernatlas.de/fileadmin/user_upload/Projekt/Kommunaler_Lernreport/Lernreport_Graphik.pdf

[4] Strategie zum lebensbegleitenden Lernen in Österreich, Juli 2011, Seite 32

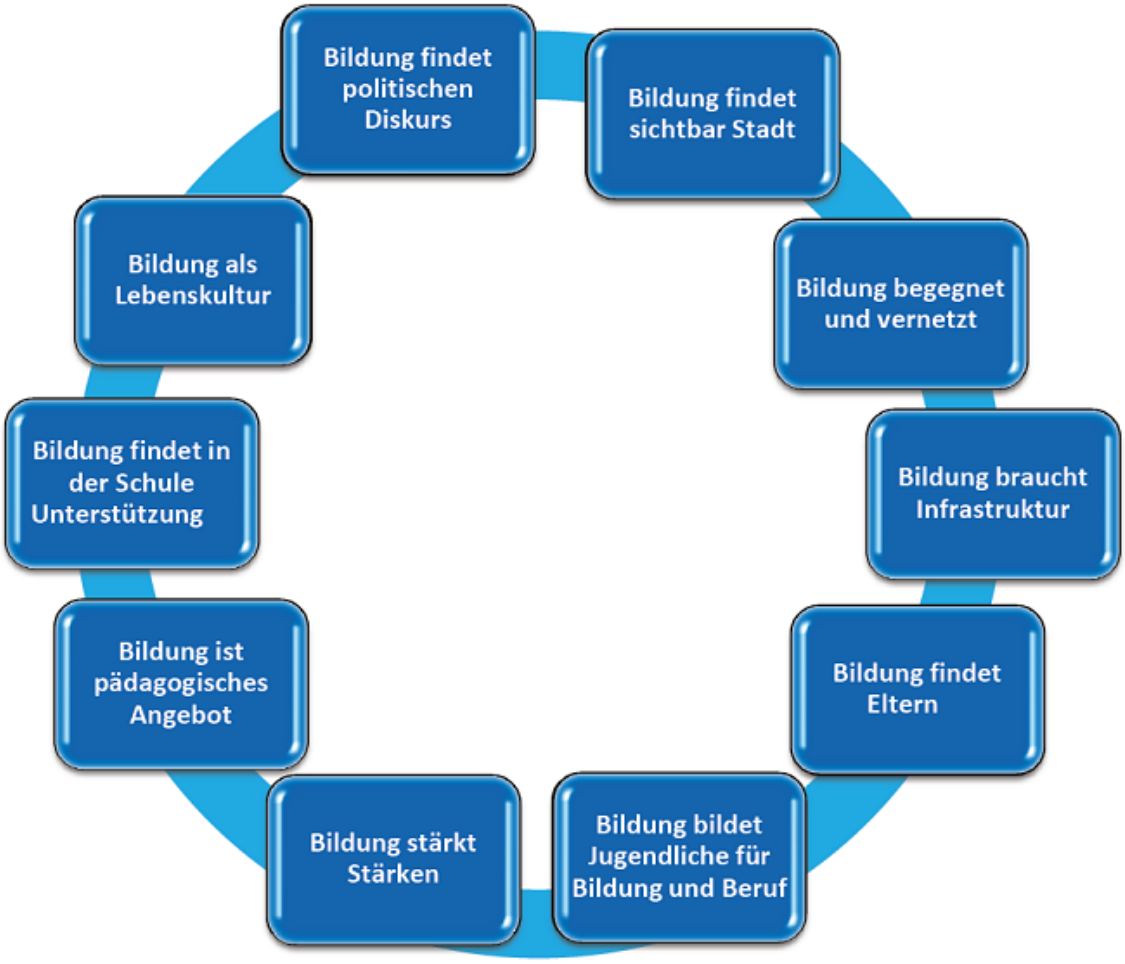


Abbildung 5: Handlungsfelder der Stadt Graz [5]

[5] *„Bildung findet Stadt"* Erste Bildungsstrategie der Stadt Graz 2013-2020, Graz , 7. Oktober 2013, S. 9 http://www.graz.at/cms/dokumente/10221045_5263571/a050488c/ABI_054174_2013_0001.pdf

Aus diesen Ansätzen lassen sich grundsätzliche Thesen, für alle kommunalen und städtischen Gestaltungsbereiche ableiten.

Thesen

- Stadt ist „immer“ Bildungs- und Lebensraum, *„Bildung findet sta(d)tt…“* – unabhängig davon, ob und wie sie darauf Einfluss nimmt.
  An welchem Ort, in welcher Situation kann man „nicht lernen“?
  Was wollen, können wir, und wie nutzen?
  Was versäumen wir, wenn wir das nicht nutzen?

- Stadt ist *nie „nur“ Stadt*, ist nie „nur“ Kommune, immer auch Umfeld, Region, Interaktion – mit „Geben“ und „Nehmen“.
  Welche Rolle will „Stadt“ für ihre Bürger wahrnehmen
  Welchen Stellenwert hat dabei „Bildung“
  Was kann „Stadt“ damit bewirken, auch in Zusammenarbeit mit Anderen?

- „Bildung“ ist *mehr als „Schule“,* Verantwortung ist mehr als „formale Zuständigkeit“ – Bildung beginnt in Familie, umfasst *alle* Lebensbereiche, Lebensphasen.
  Auf welche Ansatzpunkte für Lernen und Bildung hat Stadt Einfluss?
  Wie kann „Lebensbegleitendes Lernen“ gefördert werden?
  Wie können sich alle Lebensbereiche für Lernen öffnen?

- Bildung nimmt *Einfluss auf Alles* – Standort, Attraktivität, Wirtschaft, Wohlstand, Wohlfahrt, Soziales, Gesundheit, Lebensgefühl…
  Wie kann Bildung in der Stadt Handlungbereiche miteinander verknüpfen?
  Wie kann Wirkung von Bildung sichtbar gemacht werden?
  Wie können Beiträge zu Lernen von allen Akteuren angeregt werden?

- „Bildung geschieht“ – es geht zuerst *nicht* um *„Zusätzliches“,* neue „Programme“ oder „Projekte“, sondern um den „Fokus“ Bildung auf Alles Wesentliche
  Wie kann Bewusstsein für Bildung und Lernen geschärft werden?
  Wie können neue Felder für Bildung und Lernen aufgespürt werden?
  Wie kann Stadt vorhandene Ressourcen wirksam für Lernen einsetzen?

- Was tut die Stadt - *ohnehin?* In Schule, Elementarbildung, außerschulisch, Sozialraum, Vereine, Kultur, post-schulisch, Erwachsenenbildung, Beratung, Beschäftigung, Betriebe, Senioren… was hat das mit „Bildung“ tun, wie kann das verstärkt, verknüpft, mit vertretbarem Aufwand weiterentwickelt – und kommuniziert werden?
  Ist sich die Stadt dessen bewusst, was alles für Bildung und Lernen geschieht?
  Wie wird das, was geschieht, für Bürger kommuniziert?
  Wissen Bürger, wie wo welche Möglichkeiten für Lernen existieren?

- Wie ist „Stadt“ mit *„Umland“, Umfeld“,* „Region“ verbunden? Welche „Bildungs-“, Lebenschancen bieten sich – gegenseitig?
  Wie ist Leben und Lernen in größeren Radien – auch international – geprägt?
  Welche Kontakte und Kooperationen können Lernen unterstützen?
  Was kann Stadt für Andere zu Bildung und Lernen beitragen?

NOTIZEN