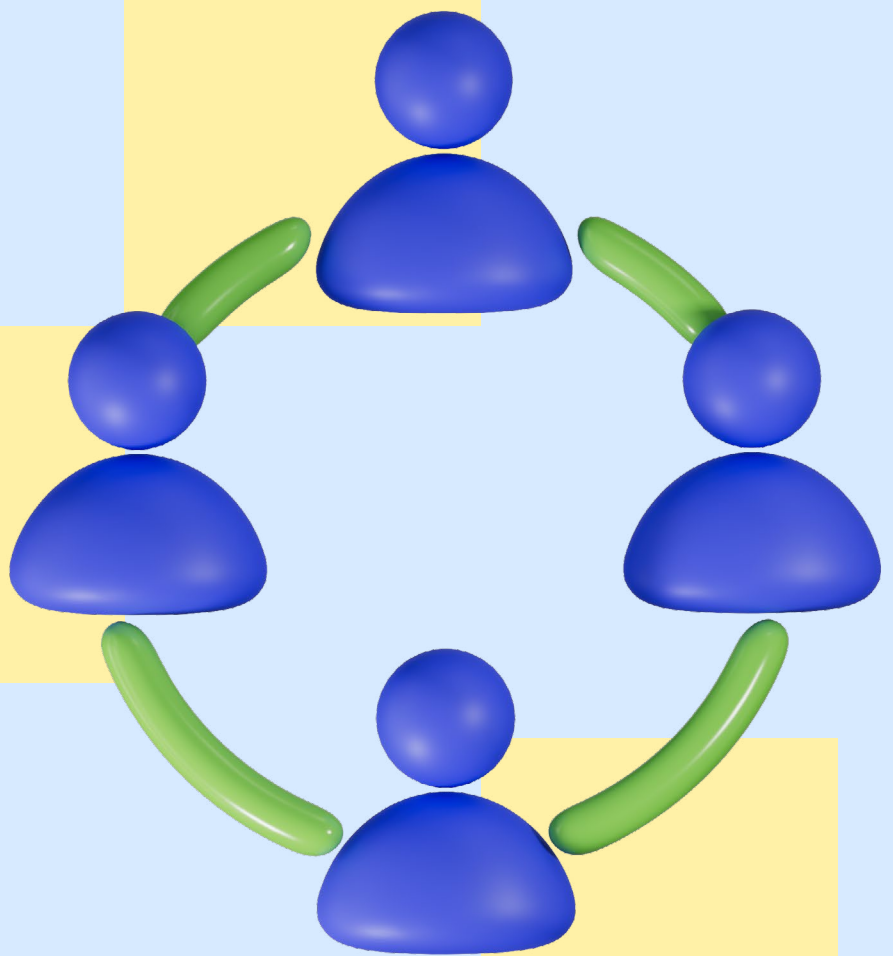


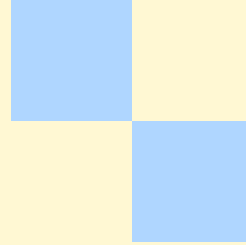
Kooperationsmöglichkeiten im Bildungsbereich aus rechtlicher Perspektive

Eine Expertise von Prof. Dr. Jürgen Staupe

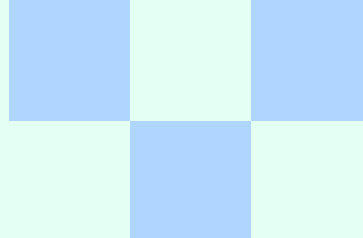
Mai 2026



Inhalt



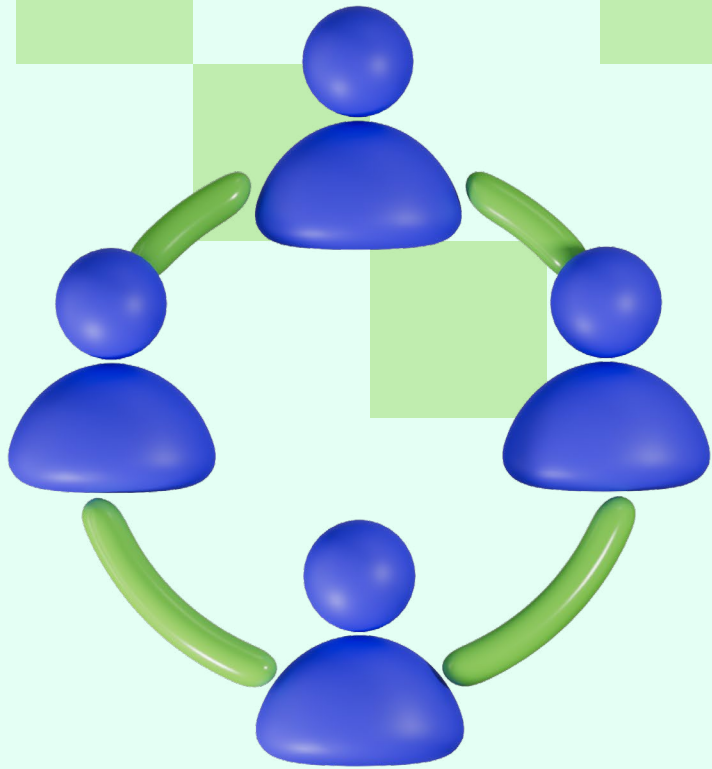
Management Summary	4
<hr/>	
1. Auftrag	5
<hr/>	
2. Ausgangshypothese und Zielsetzung	5
<hr/>	
3. Methodische Vorgehensweise	5
<hr/>	
4. Begriffliche Vorklärungen	6
4.1 Ganztagschule	6
4.2 Kooperation und Koordination.....	7
<hr/>	
5. Strukturdaten	8
5.1 Nordrhein-Westfalen.....	8
5.2 Sachsen	8
5.3 Schleswig-Holstein.....	9
5.4 Ganztagsförderungsgesetz.....	9
5.5 Fazit	9
<hr/>	
6. Gesetzliche Grundlagen für die Bildung von Zweckverbänden	10
6.1 Nordrhein-Westfalen.....	10
6.2 Sachsen	11
6.3 Schleswig-Holstein.....	12
6.4 Fazit	13
6.5 Kooperation von Zweckverbänden in nicht-schulischen Aufgabenbereichen.....	13
6.5.1 Abfall.....	13
6.5.2 ÖPNV	13
6.5.3 Gesundheitswesen	14
6.5.4 Kultur.....	14
6.5.5 Fazit	14
<hr/>	
7. Gesetzliche Regelungen zur Kooperation im Schulbereich, insbesondere zu Ganztagschulen	15
7.1 Nordrhein-Westfalen	15
7.2 Sachsen	16
7.3 Schleswig-Holstein.....	16
7.4 Fazit	17
<hr/>	
8. Übertragbarkeit des Modells der Zweckverbände aus anderen Aufgabenbereichen auf den Schulbereich	18
8.1 Mögliche rechtliche und praktische Hindernisse.....	18
8.2 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Bildung von Zweckverbänden zwischen kommunalen Gebietskörperschaften und Land	18
8.3 Anzahl möglicher Zweckverbände	21
8.4 Personalrechtliche Konsequenzen	22
8.5 Schulversuche, Versuchsschulen, Modellschulen.....	23
8.6 Formalisierung, Bürokratisierung, organisatorischer Aufwand	24



8.7 Vergleichbarkeit der Zweckverbände in anderen als schulischen Bereichen mit dem Ganztag	24
8.7.1 Objektive Randbedingungen und Akteure	24
8.7.2 Innere Schulangelegenheiten	25
8.7.3 Äußere Schulangelegenheiten	25
8.7.4 Träger der Kinder- und Jugendhilfe	26
8.7.5 Sonstige außerschulische Kooperationspartner	26
8.7.6 Motive der Kooperationspartner	27
8.8 Fazit	30
9. Mögliche Alternativen zur Idee eines Zweckverbandes	30
9.1 Körperschaftslösung	30
9.2 Autonomer Schulverbund	31
9.3 „Educational Governance“	32
9.4 Zusammenführung der Schulträgerschaft für Ganztagsschulen beim Land	32
9.5 Übernahme des Hortpersonals durch das Land	32
10. Optionen zur Stärkung des Schulleiters in multiprofessionellen Teams	33
10.1 Weisungsrecht des Schulleiters in multiprofessionellen Teams	33
10.2 Personalhoheit beim Schulleiter	34
11. Neue Institutionalisierte Zusammenarbeit von Schule und Kinder- und Jugendhilfe	35
12. Optionen zur Verbesserung der Kooperation	36
12.1 Verstärkung partizipativer Strukturen	36
12.2 Kooperative Schulleitung („Doppelspitze“)	38
12.3 Ausbau „weicher Kooperationsformen“	38
12.4 Schulaustauschtreffen	39
12.5 Verstärkung der Unterstützung bei vertraglicher Kooperation	39
13. Schulversuche oder Modellvorhaben	40
14. Evaluation und wissenschaftliche Begleitung	40
15. Verstärkung der finanziellen Ressourcen	41
16. Abschlussbemerkung	41
17. Literaturverzeichnis	42
Impressum	44

Vorbemerkung des Autors

Die Schreibweise folgt den Empfehlungen des Rates für deutsche Rechtschreibung (Stand: Juli 2025) und verzichtet auf das sog. Gendern mit Sonderzeichen (wie etwa Genderstern, Doppelpunkt oder Binnen-I). Stattdessen wird der Empfehlung entsprechend im Interesse der Verständlichkeit und Lesbarkeit soweit möglich geschlechtergerechte Sprache mit grammatischen Mitteln wie z. B. Paarformen „Lehrer und Lehrerinnen“ oder geschlechtsneutrale Begriffe wie „Lehrkräfte“ verwendet.



Management Summary

Die Trennung in innere und äußere Schulangelegenheiten erschwert die Organisation im Ganztagsschulbereich. Mit dem Ziel, zu einer Verbesserung der Kooperationsmöglichkeiten zu kommen, war zu prüfen, ob die Idee eines Zweckverbandes zwischen Kommunen als Schulträger, dem Land und den externen Kooperationspartnern, bezogen auf die Länder Nordrhein-Westfalen, den Freistaat Sachsen und Schleswig-Holstein, als Lösungsmöglichkeit in Betracht kommt.

Die Bildung eines oder mehrerer Zweckverbände unter Beteiligung des Landes ist nach einfachgesetzlicher Rechtslage in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein nicht vorgesehen, in Sachsen ist dies nicht von vornherein ausgeschlossen. Die Zweckverbandslösung stößt jedoch auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und das Demokratieprinzip. Auch praktische Aspekte stehen dem entgegen. Fast alle Grundschulen und die Mehrheit der Schulen im Bereich der Sekundarstufe I sind inzwischen Ganztagschulen, so dass der Ganzttag nicht mehr als Besonderheit anzusehen ist, sondern weithin als Normalfall in der schulischen Realität angekommen ist. Es ist nicht davon auszugehen, dass alle derzeit am Ganzttag Beteiligten Interesse am Beitritt zu einem Zweckverband haben würden. Gegen rein horizontal organi-

sierte Zweckverbände auf kommunaler Ebene (Schulverbände) bestehen keine grundsätzlichen rechtlichen Bedenken. Eine mögliche Option zu einer zumindest partiellen Zusammenführung des Ganztags „unter einem Dach“ wird in einem umfassenden Weisungsrecht des Schulleiters für das gesamte am Ganzttag beteiligte Personal gesehen. Eine darüber hinausgehende umfassende Personalhoheit stößt auf verfassungsrechtliche Bedenken. Im Rahmen von Schulversuchen oder Modellprojekten könnten weitergehende Möglichkeiten erprobt werden, wie etwa eine Verstärkung partizipativer Strukturen, die Entlastung der Schulleiter von administrativen und technischen Aufgaben bis hin zu einer möglichen Etablierung einer „Doppelspitze“ in der Schulleitung. Weiter erscheint eine stärkere Verzahnung von Schule und Jugendhilfe, insbesondere eine Hinwendung der Schulsozialarbeit zu einer systemischen Betrachtung mit Bündelung der sozialen Unterstützungssysteme, dringend notwendig, zum Vorteil für die betreuten Kinder und Jugendlichen, aber auch verbunden mit Kostenreduzierungen. Eine konkrete praktische Hilfe könnte in einer Evaluierung „weicher Kooperationsformen“ sowie der Unterstützung der vertraglichen Kooperation zu finden sein. Zur nachhaltigen Verbesserung der Kooperation im Ganzttag wäre eine Verstärkung der finanziellen Ressourcen hilfreich. Zu zentralen offenen Fragen wäre eine Evaluation und/oder wissenschaftliche Begleitung wünschenswert.

1. Auftrag

Der Auftrag bestand darin, die rechtlichen Möglichkeiten neuer Formen der Kooperation im Bildungsbereich rechtskreisübergreifend mit weiteren Akteuren und möglichen Kooperationspartnern darzustellen. Insbesondere war zu untersuchen,

- ob das Modell eines Zweckverbandes im Bildungsbereich dazu geeignet erscheint,
- ob sich bereits praktizierte Formen von Zweckverbänden in anderen Bereichen für eine Anwendung bei Ganztagschulen eignen könnten,
- welche rechtlichen Voraussetzungen ein Zweckverband im Bildungsbereich erfüllen müsste,
- welche Gründe ggf. gegen die Gründung eines Zweckverbandes sprechen und – falls sich das Modell nicht übertragen lässt – ob andere Alternativen in Betracht kommen könnten.

Die Aufgabenstellung wurde dahingehend konkretisiert, dass sich die Untersuchung auf den Bereich öffentlicher Ganztagschulen unter Ausklammerung der Schulen in freier Trägerschaft richten soll. Insbesondere ist die rechtliche Zulässigkeit des Modells eines Zweckverbandes zwischen Land (innere Schulangelegenheiten) und kommunaler Seite (äußere Schulangelegenheiten) zu prüfen. Da auf Grund der sogenannten Kulturhoheit unterschiedliche landesrechtliche Regelungen bestehen, konnten nicht alle Länder betrachtet werden. Die Untersuchung wurde daher auf ein großes und ein kleineres westdeutsches Flächenland (Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) sowie das bevölkerungsreichste ostdeutsche Flächenland (Freistaat Sachsen) fokussiert. Diese Länder werden im Folgenden überwiegend mit NRW, SN und SH abgekürzt. Die Stadtstaaten blieben ausgeklammert, weil sich bei ihnen auf Grund der Verfassungslage nicht Land und Kommunen gegenüberstehen.

2. Ausgangshypothese und Zielsetzung

Ausgangshypothese des Auftraggebers ist dabei, dass die Trennung zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten und damit zwischen Land und kommunaler Seite gegenwärtig eine innovative Schulentwicklung erschwert, die aber

angesichts aktueller Herausforderungen dringend erforderlich sei. Das bestehende Steuerungssystem limitiere die Handlungsspielräume der Schulen und hemme notwendige Reformprozesse. Neben der eingeschränkten Schulautonomie behinderten bestehende Strukturen die Zusammenarbeit in multiprofessionellen Teams (Lehrkräfte, IT-Fachkräfte, Erzieherinnen, Sozialarbeit) auch durch unterschiedliche Rechtskreise. Die Mitarbeitenden unterliegen unterschiedlicher Weisungsbefugnis. Angestrebt wird eine effektive, flexible und rechtskonforme Zusammenarbeit, die eine bessere Verzahnung der beteiligten Akteure erlaubt. Eine zu gründende Körperschaft des öffentlichen Rechts könne ggf. die unterschiedlichen Rechtskreise, Beschäftigungsverhältnisse und Weisungsstränge unter einem Dach, insbesondere in der Form eines Zweckverbandes, zusammenfassen.

3. Methodische Vorgehensweise

Geprüft wurde, welche Kooperationsformen derzeit rechtlich vorgesehen sind und welche rechtlichen Voraussetzungen in den drei Ländern NRW, SN und SH für die Gründung und das Betreiben eines Zweckverbandes bei Errichtung und Betrieb von Ganztagschulen erfüllt werden müssten. Im Vordergrund stand die Prüfung, ob die Bildung von Zweckverbänden unter Beteiligung sowohl der kommunalen Ebene als auch des Landes rechtlich möglich wäre.

Neben der rechtlichen Prüfung unter Einbeziehung wichtiger Gerichtsentscheidungen wurden Literatur und Studien zugezogen, um der Frage nachzugehen, ob neben den pädagogischen Aspekten, die hier durchweg im Vordergrund stehen, auch Fragen der Organisation und Steuerung von Ganztagschulen erörtert werden und sich daraus ggf. Schlussfolgerungen sowie Lösungs- oder Verbesserungsansätze ableiten lassen.

Mit kompetenten Ansprechpartnern wurden qualitative Interviews geführt, und zwar mit Schulleitern von Ganztagschulen, Verantwortlichen aus der Schulverwaltung (Kultus- bzw. Bildungsministerien, Schulaufsichtsbehörden), Vertretern von Schulträgern, Vertretern der Kinder- und Jugendhilfe (Sozialministerium, Jugendamt), Vertretern der kommunalen Spitzenverbände und Wissenschaftlern mit Expertise zu Ganztagschulen.

Das Erkenntnisinteresse war darauf gerichtet, wie an Ganztagschulen die Kooperation mit anderen beteiligten Akteuren gestaltet wird, wo im Spannungsfeld zwischen inneren

und äußeren Schulangelegenheiten Probleme im Zusammenwirken gesehen werden, wo die Beteiligten Veränderungen wünschen würden und welche Erwartungen sie daran hätten. Hierzu wurde ein Interviewleitfaden erstellt. Die Interviews erheben keinerlei Anspruch auf Repräsentativität, die Anonymität der Interviewpartner wird in Anlehnung an die Chatham House Rule gewahrt.

Weiter wurde untersucht, ob bestehende kommunale Zweckverbände in anderen Aufgabenbereichen (z. B. Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, ÖPNV) als Modell für eine Übertragung der Idee des Zweckverbandes auf Ganztagschulen dienen können.

Es war der Frage nachzugehen, welche Gründe ggf. gegen einen Zweckverband sprechen.

Ungeachtet der Eignung oder Nichteignung des Modells des Zweckverbandes wurden andere mögliche Optionen aufgezeigt, die entsprechend dem Auftrag benannt und kurz skizziert wurden, ohne sie im Detail auszuarbeiten. Nicht alle stellen Alternativen zur Idee des Zweckverbandes dar, vielmehr sind einige Optionen als Anregungen im Sinne eines „Baukastensystems“ von Möglichkeiten zur Verbesserung der Kooperation in Schule und Bildung zu verstehen.

Es wurde in Aussicht genommen, ggf. in der Folge des Gutachtens realisierbar erscheinende Alternativen zu einem Zweckverband und/oder Optionen zur Verbesserung der Kooperation einer näheren Betrachtung zu unterziehen.



4. Begriffliche Vorklärungen

4.1 Ganztagschule

Die Kultusministerkonferenz (KMK) definiert „Ganztagschulen“ in ihrem Beschluss vom 03.12.2003 (i. d. F. v. 11.02.2005) wie folgt: „Ganztagschulen sind Schulen, bei denen über den Vormittagsunterricht hinaus an mindestens drei Tagen in der Woche ein Angebot von täglich mindestens sieben Zeitstunden vorgehalten wird. Dieses Angebot umfasst neben dem Unterricht zusätzliche Bildungs- und Fördermaßnahmen sowie Freizeitangebote.“

Traditionell standen bei Ganztagsangeboten zunächst weniger Wissensvermittlung und Unterricht im Vordergrund als vielmehr die Beaufsichtigung und Betreuung der Schüler im Interesse berufstätiger Eltern (vgl. Richter, a.a.O., S. 1099).

Bereits die Definition der KMK macht jedoch deutlich, dass Ganztagschulen Teil eines ganzheitlichen Bildungs- und Erziehungskonzepts sind. Ganztagschulen werden als wichtiger Baustein in einer modernen Bildungslandschaft bezeichnet, in der Schule nicht nur ein Lernort, sondern ein Lebensraum ist. Dabei soll eine Verbindung von Unterricht, Förderung und Freizeitangeboten erfolgen. Die KMK betont, dass Ganztagschulen einen pädagogischen Mehrwert bieten sollen. Der Unterricht und andere Angebote sollen über den ganzen Tag verteilt sein und nicht nur in „Nachmittagsbetreuung“ bestehen, sondern der individuellen Förderung, der Erhöhung der Bildungschancen sowie der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf dienen. Dabei wird von der Ganztagschule ein durchgängiges pädagogisches Konzept erwartet. In der Regel ist ein Mittagessen eingeschlossen. Mittlerweile hat sich allgemein die Sichtweise durchgesetzt, dass die Ganztagschule nicht als reine „Verwahrnalt“ zu betrachten ist, sondern im Rahmen einer pädagogischen Gesamtkonzeption der Schule stattfindet. Hinsichtlich der konzeptionellen Verzahnung mit dem Unterricht spricht man auch von „Rhythmisierung“ (Landesportal SH 2025, „Ganztagschule – mehr als Unterricht“).

Die KMK nahm die kooperative Ganztagsbildung in Sekundarstufe I bereits am 18.06.2020 gemeinsam mit der Jugendministerkonferenz in den Blick und legte den Fokus auf konzeptionelle, strukturelle, personelle und finanzielle Rahmenbedingungen, Multiprofession, Partnerschaften und die Gesamtverantwortung des Schulleiters.

Als Reaktion auf die PISA-Studie befasste sich die KMK in ihrem Beschluss vom 05./06. Dezember 2001 u. a. mit dem Thema Ganztagschule. Die Länder erklärten, sich insbesondere mit Maßnahmen zum Ausbau von schulischen und außerschulischen Ganztagsangeboten mit dem Ziel erweiterter Bildungs- und Fördermöglichkeiten, insbesondere für Schüler und Schülerinnen mit Bildungsdefiziten und besonderen Begabungen, zu befassen.

In der Ganztagschule werden zusätzlich zum planmäßigen Unterricht Angebote außerhalb der Unterrichtszeit gemacht. Diese werden in unterschiedlicher Form realisiert. Die verschiedenen Arten von Ganztagschulen unterscheiden sich vor allem durch die Verbindlichkeit der Teilnahme. Das Angebot kann wie folgt gestaltet sein:

- gebunden: Unterricht und außerunterrichtliche Angebote sind über den Tag verteilt und verpflichtend für alle Schüler einer Klasse oder Stufe,
- teilgebunden: nur bestimmte Klassen, Jahrgänge oder Stufen sind mit einer großen Variationsbreite verbindlich in das Ganztagsangebot eingebunden oder
- offen (auch als OGS bezeichnet): freiwillige Teilnahme am Ganztage, wird aber bei Anmeldung verbindlich.

Als Ganztagschulen werden Grundschulen und Schulen der Sekundarstufe mit unterschiedlichen Bezeichnungen je nach Gesetzeslage des jeweiligen Landes betrieben (z. B. Oberschule, Mittelschule, Realschule, Förderschulen oder Förderzentren, Gymnasien vorrangig im Bereich der Sek I).

Nicht überall ist die Diktion dieselbe. In SN z. B. spricht man von „Ganztagsangeboten“ (GTA) bezogen auf die am Nachmittag offerierten Angebote. NRW und SH verwenden den Begriff Ganztagschule. Wenn im Folgenden von Ganztagschulen die Rede ist, sind damit alle Formen des Ganztags eingeschlossen. Wichtig erscheint der Hinweis, dass Ganztagschule nicht bedeutet, dass alle Schüler daran teilnehmen. Dies folgt schon daraus, dass sich OGS durch die Freiwilligkeit der Teilnahme definieren und infolgedessen nicht alle Schüler das offerierte Angebot nutzen.

An Grundschulen wird Ganztagsunterricht häufig in Form des Hortes angeboten, den die Schüler am Nachmittag auf freiwilliger Basis besuchen können. Die Bezeichnung „Hort“ scheint allerdings in SN gebräuchlicher zu sein als in den anderen Ländern, in NRW werden Horte kontinuierlich abgebaut (IAQ, a.a.O., S. 25). In SH findet in der Grundschule überwiegend Ganztagsunterricht statt, den der Schulträger organisiert, der Hort bzw. der Nachmittagsanteil kann jedoch auch von dem Träger der Jugendhilfe angeboten werden.

Als Ganztagschulen werden sowohl öffentliche Schulen als auch Schulen in freier Trägerschaft – teils als Privatschulen bezeichnet – betrieben. Letztere bleiben in dieser Untersuchung ausgeklammert.

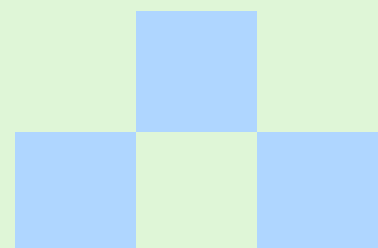
4.2 Kooperation und Koordination

„In der aktuellen Diskussion über Ganztagsbildung ist die Frage nach der Kooperation zwischen Schule und anderen Bildungsorten mittlerweile zu einer Schlüsselfrage geworden“ (Rakhkochkine, a.a.O., S. 613 unter Verweis auf Appel, a.a.O., und Spies/Stecklina, a.a.O.).

Die Ganztagsangebote werden in Kooperation mit einer Vielzahl von Partnern, insbesondere aus der Kinder- und Jugendhilfe, dem Sport und der Kultur erbracht (vgl. Tillmann, a.a.O., S. 1115 Fn.2, Richter, a.a.O., S.1099 ff.). Begrifflich wird unterschieden zwischen Kooperation und Koordination.

Mit der Kooperation verbinden sich zahlreiche Erwartungen an arbeitsteilige Leistungen unterschiedlicher Organisationen und Organisationseinheiten: Steigerung der Effektivität, Optimierung des Ressourceneinsatzes, Verbesserung der Qualität der Leistungen ...“ (Rakhkochkine, a.a.O., S. 613). Kooperation wird definiert als ein Verfahren, „bei dem im Hinblick auf geteilte oder sich überschneidende Zielsetzungen durch Abstimmung der Beteiligten eine Optimierung von Handlungsabläufen oder eine Erhöhung der Handlungsfähigkeit bzw. Problemlösungskompetenz angestrebt wird“ (Santen/Seckinger, a.a.O., S. 29). Kooperation wird in diesem Zusammenhang durch Gemeinsamkeit der Aufgabenerfüllung, Selbständigkeit der Kooperationspartner, Freiwilligkeit der Zusammenarbeit, gemeinsame Kooperationsziele, Koordination und Verhandlung/Abmachung und entsprechende Motivation bestimmt (Santen/Seckinger, a.a.O., S. 42; zu den verschiedenen Definitionsmöglichkeiten vgl. Speck, a.a.O., S. 1455; zu den Kooperationsformen Arnold/Züchner, a.a.O., und StEG-Konsortium 2019, a.a.O.).

Koordination wird als eine besondere Form der Kooperation betrachtet, bei der eine Optimierung von Verfahren und Organisationsabläufen im Vordergrund steht (Santen/Seckinger, a.a.O., S. 29).





5. Strukturdaten

5.1 Nordrhein-Westfalen

Die offizielle Statistik für das Schuljahr 2024/25 meldet insgesamt 5.407 Schulen im Land (davon 93,2 Prozent allgemeinbildende) mit einem Anteil der Grundschulen von ca. 51,9 Prozent. Rund 95 Prozent der rund 2.950 Grundschulen (Schuljahr 2023/2024) bieten ein offenes Ganztagsangebot an – etwa 75 Prozent der Kinder nutzen es (vgl. BASS NRW). Nach IAQ waren im Jahr 2024 96 Prozent aller Grundschulen in NRW als Offene Ganztagschulen organisiert, nach diesen Zahlen nutzen es 51,4 Prozent (a.a.O., S. 25). Im Sekundarbereich I (z. B. Haupt-, Gesamt-, Förder-, Real- und Sekundarschulen, Gymnasien) mit 2.187 allgemeinbildenden Schulen im Schuljahr 2024/25 liegt der Ausbau der Ganztagsprogramme deutlich niedriger. Gesamtschulen führen die Skala mit gut 80 Prozent abgedeckten Schulen an. 178 Gymnasien arbeiten als gebundene Ganztagsgymnasien, das sind mehr als jedes vierte Gymnasium. Die Zahl der gebundenen öffentlichen und privaten gebundenen Ganztagschulen wird mit 1126 angegeben (vgl. BASS NRW).

In NRW sind im Haushalt für 2025 im Einzelplan Schule insgesamt 884 Millionen Euro für die offene Ganztagschule (OGS) veranschlagt. Für 2024 betragen die Mittel für OGS im Primarbereich knapp 780 Millionen Euro. Sie werden über die Schulträger an die Schulen ausgereicht. Zum Teil übernehmen Schulfördervereine organisatorische Aufgaben bei der Mittelausreichung (so z. B. in Stolberg).

Die Finanzierung der Ganztagschule erfolgt gemeinsam durch das Land NRW und die Kommunen (z. B. im Rahmen des „Pakts für den Ganztag“). Eltern zahlen in der Regel einkommensabhängige Beiträge für Betreuung, besonders in der OGS. Die Erhebung von Elternbeiträgen richtet sich nach § 51 Absatz 5 des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz). Elternbeiträge sind sozial gestaffelt, oft analog zur Kita-Beitragsordnung.

5.2 Sachsen

Im Schuljahr 2024/2025 gab es in SN 1.555 öffentliche und private allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform (von insgesamt 1.575, davon 1.317 öffentliche und 258 private, insgesamt also ca. 98,7 Prozent in Ganztagsform). Davon sind 842 Grundschulen (die meisten davon in offener Form, nämlich 507), 371 Oberschulen (offen: 231), 178 Gymnasien (offen: 114) und 149 Förderschulen (offen: 76), 9 freie Waldorfschulen (davon 3 in offener Form) sowie 6 Gemeinschaftsschulen (davon 1 in offener Form), jeweils ohne gymnasiale Oberstufe.

Insgesamt nahmen im Schuljahr 2024/2025 am Ganztagsbetrieb 341.168 Schülerinnen und Schüler teil (davon in offener Form 198.738, in gebundener Form 142.430). Die Gesamtschülerzahl an diesen Schulen betrug im Schuljahr 2024/2025 417.477, d. h. von allen Schülern nahmen knapp über 80 Prozent am Ganztagsbetrieb teil (vgl. auch IAQ, a.a.O., S. 28, wonach 80 Prozent der sächsischen Grundschulen über einen angegliederten Hort verfügen, mit einer Teilnahmequote von 87,4 Prozent im Hort). Grundschulen besuchen ca. 153.200 Schüler und Schülerinnen, davon 146.815 an Ganztagschulen, das sind mehr als 95 Prozent.

Der Freistaat Sachsen unterstützt die Ganztagsangebote sowohl an öffentlichen als auch an freien Schulen mit finanziellen Mitteln gemäß dem Haushaltsplan. Diese Förderung erfolgt über pauschalisierte zweckgebundene Zuweisungen.

In SN standen in den Haushaltsjahren von 2020 bis 2024 jeweils 45 Millionen Euro jährlich für Ganztagschulen und Schulen mit Ganztagsangeboten zur Verfügung. Für das Haushaltsjahr 2025 gingen die Mittel auf 35 Millionen Euro zurück. Im Haushaltsjahr 2026 sinken sie weiter auf 33 Millionen Euro. Sie werden über die Sächsische Aufbaubank (SAB) den Schulträgern nach einem bestimmten Schlüssel zugewiesen und von diesen an die Schulen als Pauschalmittel weitergegeben. Die Ausreichung der Mittel erfolgt an zwei Auszahlungsterminen im Jahr. Die SAB prüft auch die Verwendungsnachweise. Sie erhält für diese Dienstleistung ca. 600.000 Euro pro Jahr.

In SN haben im Schuljahr 2024/2025 insgesamt 1.492 allgemeinbildende Schulen eine Förderung für Ganztagsangebote erhalten, das entspricht 95,8 Prozent aller Schulen. Allerdings bedeutet „Ganztagsangebot“ nicht zwingend eine verbindliche (gebundene) Ganztagschule mit regulärem Schulbetrieb über den Nachmittag. Von den 1.492 Schulen arbeiten 624 mit einem gebundenen Ganztagskonzept (ständige Ganztagsbetreuung an mindestens drei Tagen pro Woche).

5.3 Schleswig-Holstein

Zum Schuljahr 2024/25 gab es in SH an 596 Schulen aller Schularten Offene Ganztagschulen, davon zum Schuljahr 2024/25 elf neue, sowie an 113 Schulen mit Primarstufe niedrigschwellige Betreuungsangebote. Ganztagschulen in SH sind in erster Linie Offene Ganztagschulen mit einem nicht verpflichtenden Angebot. Dazu kommen gebundene Ganztagschulen, in denen die Teilnahme am Unterricht und ergänzenden Veranstaltungen für die Schüler (überwiegend teilweise) verpflichtend ist. Ca. 97 Prozent aller Grundschulen verfügen über ein Ganztagsangebot.

Nach der „Richtlinie „Ganzttag und Betreuung“ wurden sie im Schuljahr 2024/25 mit insgesamt rund 15,27 Millionen Euro – davon 14,37 Millionen Euro – für den offenen Ganzttag durch das Bildungsministerium gefördert. Zusätzlich erhielten die acht neuen gebundenen Ganztagschulen eine Betriebskostenförderung in Höhe von rund 550.000 Euro, so dass das Fördervolumen insgesamt rund 15,8 Millionen Euro betrug. Darüber hinaus werden die Investitionskosten für neu zu schaffende oder zu erhaltende rechtsanspruchserfüllende Ganztagsplätze mit einem Landeanteil von 85 Prozent gefördert, die kommunale Seite trägt 15 Prozent. Dafür stehen 196 Millionen Euro, zum Teil auch aus Bundesmitteln, im Rahmen eines Investitionsprogramms zur Verfügung. Die Betriebskosten werden auf Grund einer (derzeit noch in der Anhörung befindlichen) Richtlinie gefördert. Die Vergabe der Mittel erfolgt über die Investitionsbank SH (vgl. Landesportal SH 2025, „Ganztagschule – mehr als Unterricht“).

5.4 Ganztagsförderungsgesetz

Mit dem Schuljahr 2026/2027 wird auf Grund des Gesetzes zur gantztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG) ein Rechtsanspruch auf Ganztagsförderung für Kinder im Grundschulalter eingeführt und in den folgenden Jahren aufwachsen. Es ist zu erwarten, dass die Länder gemeinsam mit den Schulträgern und weiteren Partnern das unterrichtsergänzende Angebot weiterentwickeln und ausbauen werden. Dabei ist zu beachten, dass der Rechtsanspruch die außerschulische Betreuung (z. B. Hort, offene Ganztagschule) betrifft, nicht aber den schulischen Unterricht selbst. Das ist zugleich der Grund, weshalb der Bund im Rahmen seiner sozialrechtlichen Zuständigkeit für die Jugendhilfe tätig werden konnte.

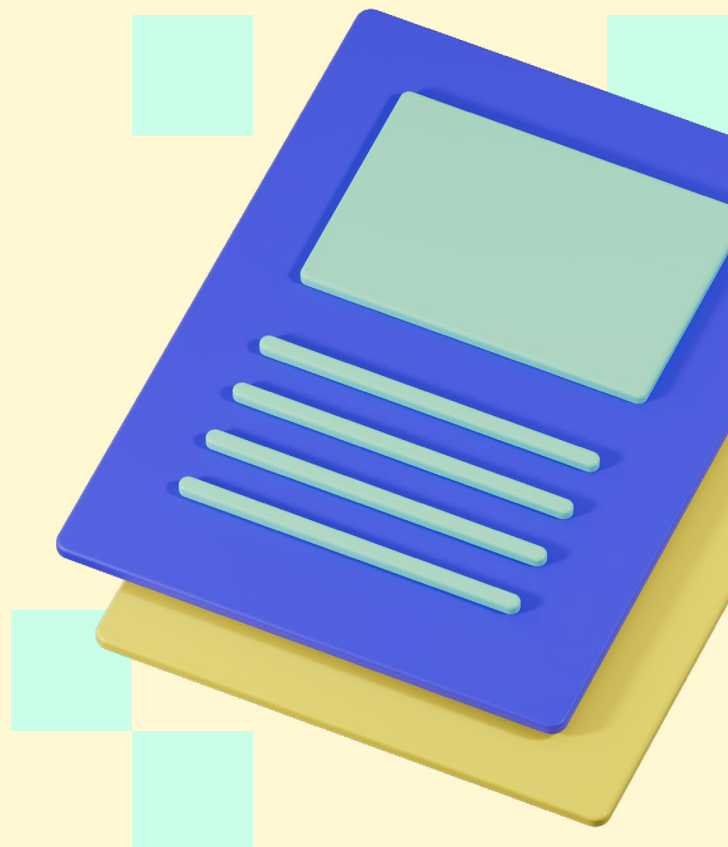
Gegen das GaFöG gab es verfassungsrechtliche Bedenken, etwa vom Bundesrat oder einzelnen Bundesländern (vgl. dazu Richter, a.a.O., S. 1106). Sie warnten vor einer verdeckten Kompetenzverschiebung in Richtung Bund. Besonders

bei der Mischfinanzierung (z. B. Bundesgeld für Landesaufgaben, BMBF-Förderungen wie z. B. IZBB Investitionsförderprogramm Bildung und Betreuung) kann die Trennung von Zuständigkeiten verschwimmen, wie sie in Art. 104a GG und in Art. 104b GG („Kooperationsverbot“) angelegt sind.

5.5 Fazit

Die Strukturdaten machen bereits deutlich, dass Ganztagschulen oder Ganztagsangebote keine Ausnahme mehr darstellen. Sie sind vielmehr mittlerweile zum Regelfall geworden. Die Zahl der Schulen in Ganztagsform ist „beispiellos angestiegen“ (Huber, a.a.O., S. 1425). Dies gilt mit ca. 95 Prozent und mehr insbesondere für den Primarbereich. Nach Inkrafttreten des GaFöG ist mit einer jährlich weiter steigenden und tendenziell vollständigen Abdeckung, beginnend in der Primarstufe, zu rechnen.

Angesichts der vorliegenden Strukturdaten sowie der absehbaren Entwicklung bedeutet dies für die weitere Untersuchung, dass die Bezeichnung einer Schule als Ganztagschule keinen Sonderfall (mehr) darstellt, sondern immer mehr zum Normalfall wird. Eine isolierte Betrachtung der Ganztagschulen erscheint angesichts der verfügbaren Daten nicht gerechtfertigt. Bei der Betrachtung des Themas Ganztagschule gelangen somit die Schulen insgesamt in das Blickfeld.



6. Gesetzliche Grundlagen für die Bildung von Zweckverbänden

Es ist zunächst zu prüfen, ob die Idee eines Zweckverbands im Schulbereich zum Betrieb von Ganztagschulen nach den geltenden allgemeinen landesrechtlichen Vorschriften der Länder NRW, SN und SH zur Gründung von Zweckverbänden realisierbar wäre.

Dazu ist zunächst der Frage nachzugehen, auf welcher gesetzlichen Grundlage Zweckverbände gegründet und betrieben werden. Zu klären ist insbesondere, ob und inwieweit die geltenden landesgesetzlichen Regelungen es zulassen, dass sich neben kommunalen Gebietskörperschaften auch das Land sowie weitere private Kooperationspartner an einem Zweckverband beteiligen.

Die Gründung von Zweckverbänden ist durch die jeweiligen Landesgesetze über kommunale Zusammenarbeit geregelt.

6.1 Nordrhein-Westfalen

Rechtsgrundlage in NRW ist das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW i.d.F.d.Bek. vom 01.10.1979). Die im Folgenden in diesem Abschnitt zitierten Vorschriften beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf dieses Gesetz.

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 können Gemeinden und Gemeindeverbände Aufgaben, zu deren Wahrnehmung sie berechtigt oder verpflichtet sind, nach den Vorschriften des GkG gemeinsam wahrnehmen und sich gemäß § 1 Abs. 2, § 4 zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben zu Zweckverbänden zusammenschließen. Die Bildung eines Zweckverbandes richtet sich nach den §§ 9 ff.. Danach ist zunächst eine Verbandsatzung zu vereinbaren, deren obligatorische Inhalte in § 9 geregelt sind. Diese muss u. a. die Verbandsmitglieder und den Maßstab bestimmen, nach dem die Verbandsmitglieder zur Deckung der entstehenden Ausgaben beizutragen haben. Die Verbandsatzung bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (§ 10).

Der Zweckverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und ein Gemeindeverband (§ 5 Abs. 1 und 2). Er kann bestimmte Aufgaben der Beteiligten für diese erfüllen oder für diese durchführen und daneben auch Aufgaben für einzelne Verbandsmitglieder erfüllen oder durchführen. Soweit

Aufgaben zur Erfüllung wahrgenommen werden, gehen das Recht und die Pflicht zur Erfüllung dieser Aufgaben auf den Zweckverband über (§ 6 Abs. 1).

Ein Zweckverband hat mehrere Organe. Dazu gehört insbesondere die Verbandsversammlung, deren Bildung, Zusammensetzung, Mitgliedschaft und Verfahrensvorschriften in § 15 ff. im Einzelnen geregelt sind. Des Weiteren sind die Funktion und Aufgaben des – ehrenamtlichen oder hauptberuflichen – Verbandsvorstehers (§ 16 und 17), seine Rechte und Pflichten sowie die Haushaltswirtschaft und Prüfung (§ 18), die Verbands- und die Ausgleichumlage (§§ 19, 19 a) detailliert geregelt. Es folgen ebenso ausführliche Regelungen zum Erlass und zur Änderung der Verbandsatzung, zum Verfahren der Auflösung eines Zweckverbands und zum Wegfall von Verbandsmitgliedern (§ 21), zu einem möglichen Zusammenschluss (§ 22) und zu Kommunalunternehmen.

Nach § 4 Abs. 2 Satz 2 können auch natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts Mitglieder eines Zweckverbands sein, wenn die Wahrnehmung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen.

Auch wenn die Regelungen des GkG NRW nach ihrem systematischen Sinn und Zweck in erster Linie auf horizontale Zweckverbände auf rein kommunaler Ebene abstellen, lässt § 4 Abs. 1 explizit auch den Bund und die Länder der Bundesrepublik Deutschland sowie andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts als mögliche Mitglieder eines Zweckverbands zu, soweit nicht die für sie geltenden besonderen Vorschriften die Beteiligung ausschließen oder beschränken.

Die allgemeine Aufsicht über Zweckverbände ist in § 29 geregelt. Nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 ist Aufsichtsbehörde die Bezirksregierung, in deren Bezirk der Zweckverband seinen Sitz hat, wenn ein anderes Land, eine Gemeinde oder Gemeindeverband eines anderen Landes oder der Bund beteiligt sind sowie wenn Kreise, kreisfreie Städte, das Land oder Gemeindeverbände, zu deren Mitgliedern Kreise, kreisfreie Städte oder das Land gehören, beteiligt sind. Nach § 29 Abs.1 Nr. 2 ist in allen anderen Fällen Aufsichtsbehörde die Landrätin oder der Landrat als untere staatliche Verwaltungsbehörde, in dessen Bezirk der Zweckverband seinen Sitz hat; obere Aufsichtsbehörde ist in diesen Fällen die Bezirksregierung (§ 29 Abs. 2). § 120 Abs. 3 der Gemeindeordnung (GO NRW i.d.F.v. 25.06.2025) bestimmt des Weiteren als oberste Aufsichtsbehörde das für Kommunales zuständige Ministerium. Für den Fall der Beteiligung des eigenen Landes an einem Zweckverband ist somit gemäß § 29 Aufsichtsbehörde die Bezirksregierung, in deren Bezirk der Zweckverband seinen Sitz hat.

Demnach lässt die Gesetzeslage in NRW grundsätzlich die Möglichkeit zu, dass auch das Land NRW, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie natürliche und juristische Personen des Privatrechts Mitglied eines Zweckverbands sein könnte.

Allerdings findet sich eine spezialgesetzliche Regelung in § 78 Abs. 8 SchulG NRW. Danach können sich Gemeinden und Gemeindeverbände zu Schulverbänden als Zweckverbände nach dem GkG zusammenschließen oder zusammengeschlossen werden. Das Land wird nicht als mögliches Mitglied eines derartigen Schulverbandes genannt. Daraus lässt sich schließen, dass die Möglichkeit der Bildung eines Schulzweckverbandes mit Landesbeteiligung nicht vorgesehen ist.



6.2 Sachsen

Rechtsgrundlage für die Gründung von Zweckverbänden in SN ist das Sächsische Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG i.d.F.d.Bek. vom 15.04.2019, zuletzt geändert am 09.02.2022). Die im Folgenden in diesem Abschnitt zitierten Vorschriften beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf dieses Gesetz.

Nach § 1 können Gemeinden und Landkreise zur gemeinsamen Erfüllung ihrer Aufgaben zusammenarbeiten. Als Formen der Erfüllung von Aufgaben sind u. a. Zweckverbände

und Zweckvereinbarungen vorgesehen (§ 2). Der Vierte Teil des Gesetzes ist speziell den Zweckverbänden gewidmet (§§ 44 bis 70).

Nach § 44 Abs. 1 können sich u. a. Gemeinden, Landkreise und Zweckverbände zu einem Zweckverband (Freiverband) zusammenschließen und ihm bestimmte Aufgaben übertragen, zu deren Erfüllung sie berechtigt und verpflichtet sind. Der Zweckverband kann daneben auch Aufgaben für einzelne Verbandsmitglieder erfüllen. Die Erfüllung der Aufgaben kann auf einen Teil des Verbandsgebiets eines Verbandsmitglieds beschränkt werden.

Der Zweckverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er verwaltet seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung (§ 45). Nach § 46 gehen das Recht und die Pflicht der an einem Zweckverband beteiligten Gemeinden, Verwaltungsverbände, Landkreise und Zweckverbände, die diesen übertragenen Aufgaben wahrzunehmen und die dazu notwendigen Befugnisse auf den Zweckverband über.

Zur Bildung eines Zweckverbands ist zunächst eine Verbandsatzung zu vereinbaren (§ 48). Organe des Zweckverbands sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsitzende (§ 51), ggf. zusätzlich ein Verwaltungsrat. Im Folgenden werden Bildung, Zusammensetzung, Mitgliedschaft, Zuständigkeiten, Ausschüsse und Verfahrensvorschriften in § 52 ff. sowie die Funktion und Aufgaben des – ehrenamtlichen – Verbandsvorstehers in § 56 detailliert geregelt. Des Weiteren trifft das Gesetz Regelungen zur Wirtschaftsführung (§ 58), zur unter bestimmten Voraussetzungen obligatorischen Aufstellung eines Haushaltsstrukturkonzepts (§ 58a), zum Prüfungswesen (§ 59) und zur Deckung des Finanzbedarfs (§ 60). Es folgen Regelungen zur Änderung der Verbandsatzung (§ 62) und zur Auflösung des Zweckverbands und zum Wegfall von Verbandsmitgliedern (§§ 62, 63).

Nach § 2 Abs. 1 können neben den kommunalen Körperschaften auch natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts Mitglieder eines Zweckverbands sein, wenn die Erfüllung der Verbandsaufgabe dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen.

Nach § 44 Abs. 2 können auch andere Körperschaften des öffentlichen Rechts Mitglied eines Zweckverbands sein, soweit nicht die für sie geltenden besonderen Vorschriften die Beteiligung ausschließen oder beschränken. Auch wenn der Freistaat Sachsen nicht explizit als mögliches Mitglied eines Zweckverbands genannt wird, kommt das Land grundsätzlich als Körperschaft des öffentlichen Rechts als Mitglied in einem Zweckverband in Betracht.

§ 57 Abs. 2 bestimmt zudem, dass einem Zweckverband das Recht, Dienstherr von Beamten zu sein, von der obersten Rechtsaufsichtsbehörde verliehen werden kann. Dies darf allerdings nur erfolgen, wenn dies wegen der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben zwingend geboten ist und wenn dem Zweckverband nur juristische Personen des öffentlichen Rechts mit Dienstherrnfähigkeit angehören. Dies stellt eine erhebliche Einschränkung des möglichen Anwendungsbereichs der Vorschrift dar.

Als zuständige Aufsichtsbehörde werden das Landratsamt, die Landesdirektion Sachsen oder das Staatsministerium des Innern bestimmt, letzteres wenn der Freistaat Sachsen oder der Bund beteiligt sind (§ 74). Aus § 44 Abs. 2 in Verbindung mit § 74 ergibt sich somit, dass eine Beteiligung des Freistaats Sachsen als mögliches Mitglied eines Zweckverbands nicht von vornherein ausgeschlossen ist, ohne dass dazu eine explizite Regelung erfolgt wäre.

6.3 Schleswig-Holstein

Rechtsgrundlage für die Bildung von Zweckverbänden ist in SH das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ SH) i. d. Neufassung vom 28.02.2003, zul. g. d. Art. 4 Ges. v. 05.02.2025 (GVBl. 2025, Nr. 27). Die im Folgenden zitierten Vorschriften beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf dieses Gesetz.

Das GKZ SH trifft ähnliche Regelungen wie das GkG NRW und das SächsKomZG. Nach § 4 ist ein Zweckverband eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit.

Als mögliche Verbandsmitglieder nennt das Gesetz Gemeinden, Ämter oder Kreise, aber auch andere Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, ebenso natürliche Personen des Privatrechts. Nach § 2 Abs. 2 können daneben auch natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts Mitglieder eines Zweckverbands sein, wenn die Erfüllung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen. Als Körperschaft des öffentlichen Rechts könnte das Land als Mitglied grundsätzlich in Betracht kommen.

§ 5 bestimmt, dass ein Zweckverband durch öffentlich-rechtlichen Vertrag der Beteiligten errichtet wird, der Vertrag bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (§ 5 Abs. 5).

§ 20 Abs. 1 verweist für die Aufsicht auf die entsprechende Geltung der §§ 120 bis 131 der GO. Nach § 121 Abs. 1 GO, § 20 Abs. 2 sind Aufsichtsbehörde die Landrätin oder der Landrat

als allgemeine untere Landesbehörde, wenn nur ihrer oder seiner Aufsicht unterstehende Gemeinden oder Ämter beteiligt sind, im Übrigen für größere Städte das Innenministerium.

Die Möglichkeit einer Beteiligung des Landes an einem Zweckverband wird in dem Gesetz nicht explizit erwähnt (ähnlich wie in SN, anders aber als in § 4 Abs. 2 GkG NRW, wo das Land ausdrücklich erwähnt wird). Allerdings kommt das Land gemäß § 2 Abs. 2 als Körperschaft des öffentlichen Rechts grundsätzlich für eine Mitgliedschaft in Betracht. Jedoch fehlt es – anders als in § 29 Abs. 1 Nr. 2 GkG NRW und § 74 SächsKomZG – an einer Regelung, wer im Falle einer Landesmitgliedschaft die Aufsicht über einen solchen Verband ausüben würde. Für grenzüberschreitende Zweckverbände trifft § 21 eine spezielle Regelung zur Aufsicht, nicht aber für eine Beteiligung einer anderen Gebietskörperschaft wie etwa des Bundes, eines anderen oder des eigenen Landes. Daraus lässt sich schließen, dass der Gesetzgeber eine solche Möglichkeit nicht vorsehen wollte. Jedenfalls würde es an einer Regelung fehlen, wer über einen solchen Zweckverband die Aufsicht führt, was eine erhebliche Regelungslücke darstellen würde. Im Ergebnis spricht daher viel dafür, dass Zweckverbände unter Beteiligung des Landes nach der allgemeinen Regelung des GKZ SH nicht vorgesehen sind.

Eine spezialgesetzliche Bestimmung zur Bildung eines Zweckverbandes (Schulverband) findet sich in § 56 SchulG SH. Dort ist die Möglichkeit eines Zusammenschlusses von Gemeinden als Schulträger zu einem Zweckverband (Schulverband) vorgesehen. Gemäß § 53 ff. SchulG sind Schulträger grundsätzlich die Gemeinden. Lediglich § 54 Abs. 2 SchulG sieht für einen Sonderfall, nämlich eines Förderzentrums mit Heimunterbringung für Schüler mit sonderpädagogischem Förderungsbedarf, ausnahmsweise die Möglichkeit der Trägerschaft des Landes vor.

In der Zusammenschau des GKZ SH und des SchulG SH ist somit das Land nach geltendem Recht in SH grundsätzlich von der Mitgliedschaft in einem Schulverband (Zweckverband) ausgeschlossen. Zu einer Änderung dieser Rechtslage müsste auf Grund des Parlamentsvorbehalts das GKZ SH und/oder das SchulG SH die Möglichkeit der Beteiligung des Landes an Schulzweckverbänden ausdrücklich einführen. Da allerdings das GKZ SH die Bildung von Zweckverbänden durch öffentlich-rechtlichen Vertrag vorsieht, dürfte die Möglichkeit einer eigenständigen gesetzlichen Regelung, welche die Gründung eines Schulzweckverbands unter Landesbeteiligung zulässt oder einen solchen Zweckverband unmittelbar gesetzlich gründet, als Systembruch eher theoretischer Natur sein.

6.4 Fazit

Die Bildung von Zweckverbänden unter Beteiligung des Landes erscheint nach den gesetzlichen Bestimmungen über die kommunale Zusammenarbeit (GkG NRW, SächsKomZG, GKZ SH) in allen drei Ländern zunächst nicht von vornherein ausgeschlossen, scheidet allerdings in SH im Hinblick auf das Fehlen einer Aufsichtsregelung sowie unter Berücksichtigung der Regelung in § 56 SchulG SH aus. Auch in NRW kommt auf Grund der spezialgesetzlichen Regelung des § 78 Abs. 8 SchulG NRW eine Landesbeteiligung nach derzeitiger Gesetzeslage nicht in Betracht. In SN schließt die Gesetzeslage eine Landesbeteiligung nicht von vornherein aus. Insofern wären mindestens in NRW und SH entsprechende Gesetzesänderungen erforderlich.

Die Mitgliedschaft von sonstigen Externen (öffentlich-rechtliche Körperschaften sowie natürliche und juristische Personen des Privatrechts) in einem Zweckverband ist nach den einfach-gesetzlichen Vorschriften des § 4 Abs. 2 Satz 2 GkG NRW, des § 44 Abs. 1 SächsKomZG und des § 2 Abs. 2 GKZ SH grundsätzlich rechtlich möglich. Je nach Konstellation wäre die Zulässigkeit eines derartigen Zweckverbands im Einzelnen zu prüfen.

6.5 Kooperation von Zweckverbänden in nicht-schulischen Aufgabebereichen

Kommunale Zweckverbände decken ein breites Aufgabenspektrum ab. Sie können als Körperschaften eigenes Personal anstellen. Zweckverbände werden auf der Basis der genannten gesetzlichen Grundlagen häufig gegründet, um z. B. Kliniken, Energie- oder Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Abfallwirtschaft, Kultureinrichtungen (wie Museen, Theater oder Bibliotheken), ÖPNV, Sportstätten, Tourismus-Infrastruktur, Feuerwehr oder Rettungsdienste gemeinsam zu organisieren. Einige typische Beispiele sollen dies illustrieren.

6.5.1 Abfall

Abfallzweckverbände sind Zusammenschlüsse mehrerer Städte, Gemeinden oder Landkreise, die gemeinsam Aufgaben der Abfallwirtschaft wahrnehmen. Dazu gehören u. a. die Organisation der Abfallentsorgung wie Sammlung und Transport verschiedener Abfallarten, Planung, Bau, Betrieb von Deponien und Müllverbrennungsanlagen. Ziel ist es, durch Kooperation effizienter, kostengünstiger und umweltgerechter mit Abfällen umzugehen. Einzelne Gebietskörperschaften wären oft überfordert, wenn sie etwa eine Abfallverbrennungsanlage allein errichten müssten. Die In-

vestitionsfähigkeit wird erhöht, da Bau und Betrieb von Müllverbrennungsanlagen, Kompostieranlagen oder Wertstoffhöfen die Verwaltungs- und Finanzkraft einzelner Kommunen überfordern würde. Gemeinsam kann die Finanzierung besser gestemmt werden. Mit der Gründung eines Zweckverbands können darüber hinaus Skaleneffekte erzielt werden, indem durch eine gemeinsame Nutzung von Anlagen und Dienstleistungen sowie durch gemeinsame Beschaffung Kosteneinsparungen erzielt werden können. Die Kapazität einer großen Anlage wäre bisweilen mit dem Abfallaufkommen der Stadt oder des Landkreises für einen wirtschaftlichen Betrieb nicht optimal ausgelastet. Die gemeinsame Nutzung moderner Technologien wie z. B. zur Energiegewinnung aus Abfall, Einhaltung anspruchsvoller gesetzlicher Vorgaben und rechtlicher Standards sowie die Entlastung der jeweiligen Verwaltungen kommen hinzu. Auch organisatorische Gründe spielen eine Rolle. Fachliche Expertise, Know-how und Verwaltungskapazitäten können in einem größeren Betrieb zentralisiert werden, Kommunen müssen die komplexen rechtlichen und technischen Anforderungen nicht jeweils einzeln erfüllen.

Die Gründung von Abfallzweckverbänden ist somit insbesondere zur betriebswirtschaftlichen Optimierung und Kostensenkung bei Investitionen, Betrieb und Personal, zur effizienteren Organisation und Verwaltung sowie zur verwaltungsmäßigen Entlastung der beteiligten Gebietskörperschaften vorteilhaft.

6.5.2 ÖPNV

Zweckverbände im Bereich des ÖPNV haben eine ähnliche Rolle im Bereich öffentlicher Mobilität. Unter anderem sind etwa die gemeinsame Schaffung und Unterhaltung teurer Infrastruktur wie Bahnnetze, Betriebshöfe, die Beschaffung von Fahrzeugen, gemeinsame Planung und Organisation, gemeinsame Verkehrspläne und Tarifgestaltung oder die Nutzung von IT-Systemen zu nennen, die zu Kosteneinsparungen führen, ebenso wie digitale Fahrgastinformation und Bündelung von Fachwissen, etwa bei Planung, Ausschreibungen, Vergaben und Controlling. Des Weiteren sind Kosteneinsparungen, die Einhaltung und Umsetzung rechtlicher Vorgaben und die Attraktivität des Angebotes für die Nutzer von Bedeutung.

In NRW etwa ist beispielhaft der Zweckverband Personennahverkehr Westfalen Süd zu nennen, der Verkehrsverbund Oberelbe (Sachsen) und der Nahverkehrsverbund SH.

6.5.3 Gesundheitswesen

Im Krankenhausbereich stehen neben fachlich-medizinischen Gründen die Gewährleistung der Daseinsvorsorge sowie Finanzierung und Qualitätssteigerung im Fokus. Insbesondere Kostensenkungen durch gemeinsame Trägerschaft von Krankenhäusern, effizientere Organisation von Betrieb, Beschaffung, Verwaltung und Finanzierung, Koordination von Investitionen im Bereich Bau, Sanierung und Ausstattung, die Vermeidung von Doppelstrukturen sowie gemeinsames Personalmanagement sind maßgebliche Motive für Zusammenschlüsse. Häufig erscheint es günstiger und effizienter, Einrichtungen gemeinsam zu tragen.

Als Beispiele können genannt werden in NRW der Krankenhauszweckverband Westfalen e. V., in dem über 60 Krankenhäuser in NRW und Niedersachsen zusammengeschlossen sind oder der Zweckverband der Krankenhäuser Südwestfalen. Für SH kann beispielhaft das Klinikum und Seniorenzentrum Itzehoe genannt werden, getragen als Zweckverband vom Kreis Steinburg und der Stadt Itzehoe, der mit der Trägerschaft eines Krankenhauses eine klassische Daseinsvorsorge-Aufgabe im öffentlichen Gesundheitswesen übernommen hat.

6.5.4 Kultur

Auch im Kulturbereich sind Zweckverbände nicht unüblich. Mehrere Kommunen oder Landkreise können gemeinsam Theater, Museen, Bibliotheken oder sonstige Kultureinrichtungen betreiben. Einzelne kommunale Träger wären oft finanziell nicht in der Lage, eine größere Kultureinrichtung dauerhaft zu tragen.

Beispielhaft kann etwa der Zweckverband Sächsisches Industriemuseum genannt werden, bestehend aus den Städten Chemnitz, Crimmitschau, Ehrenfriedersdorf und dem Landkreis Bautzen. Dieses Kultureinrichtungen-Netzwerk arbeitet als eigenständige Körperschaft, um Industriekultur zu bewahren.

6.5.5 Fazit

Länderübergreifend stellen Zweckverbände öffentlich-rechtliche Zusammenschlüsse kommunaler Körperschaften (Gemeinden, Städte oder Landkreise) dar mit dem Ziel, gemeinsam Aufgaben zu erfüllen, für die sie jeweils in gleicher Weise in ihrem jeweiligen regionalen Bereich zuständig sind und die sie grundsätzlich auch allein erledigen könnten. In zahlreichen Aufgabenfeldern werden gemeinsame und gebietsübergreifende Aufgaben der Daseinsvorsorge in der Rechtsform von Zweckverbänden wahrgenommen. Hierzu werden regional übergreifende Strukturen

geschaffen. Die Aufgaben betreffen durchweg solche mit erheblichem Finanz- und Investitionsvolumen sowie hohem Organisationsaufwand, der von den einzelnen Beteiligten schwer zu stemmen ist. Neben dem Ziel fachlicher Qualitätssteigerung spielen stets (betriebs-)wirtschaftliche Motivationen wie Effizienzsteigerung, Verwaltungsvereinfachung und -straffung durch Bildung gemeinsamer Verwaltungsstrukturen mit dem Ziel von Personal- und Kosteneinsparungen eine wesentliche Rolle. Meist werden kleinere Strukturen zentralisiert und zu größeren Einheiten zusammengefasst.

Der Zusammenschluss ist nach den gesetzlichen Regelungen in NRW, SN und SH grundsätzlich als ein horizontaler kommunaler Zusammenschluss konzipiert. Soweit eine Mitgliedschaft anderer Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts, also auch des Bundes, anderer Bundesländer oder des eigenen Landes, nach geltendem Landesrecht grundsätzlich möglich ist, wird man voraussetzen müssen, dass es sich in diesem Fall um eine überörtliche Aufgabe handeln muss, die eine Beteiligung des Landes erfordert. Derartige Zweckverbände werden in der Praxis grundsätzlich rein kommunal und ohne gleichzeitige Landesbeteiligung betrieben.

Soweit die grundsätzliche Möglichkeit einer Landesbeteiligung an einem Zweckverband nicht ausgeschlossen ist, bedeutet dies jedoch nicht, dass eine solche stets und ohne Beachtung weiterer Voraussetzungen zulässig wäre. Da generell betrachtet zahlreiche Kombinationsmöglichkeiten denkbar sind, gilt dies insbesondere für die Bildung eines Zweckverbands, an welchem die gleichzeitige Beteiligung kommunaler Gebietskörperschaften und des Landes vorgesehen ist. Insofern wäre insbesondere die verfassungsrechtliche Zulässigkeit zu prüfen.



7. Gesetzliche Regelungen zur Kooperation im Schulbereich, insbesondere zu Ganztagschulen

Im Folgenden soll betrachtet werden, nach welchen gesetzlichen Vorgaben Ganztagschulen errichtet und betrieben werden und welche Kooperationsformen im Schulbereich für Ganztagschulen nach geltendem Recht in NRW, SN und SH vorgesehen sind und praktiziert werden.

7.1 Nordrhein-Westfalen

Das nordrhein-westfälische Schulgesetz (SchulG NRW) trifft Regelungen zur Einrichtung von Ganztagschulen und zur Zusammenarbeit allgemein und insbesondere zu Ganztagschulen. Die im folgenden zitierten Vorschriften beziehen sich auf dieses Gesetz. Ergänzende Bestimmungen finden sich in Erlassen.

Nach § 9 Abs. 1 können Schulen als Ganztagschulen geführt werden, wenn die personellen, sächlichen und schulorganisatorischen Voraussetzungen erfüllt sind. Bestimmte Förderschulen werden in der Regel als Ganztagschule geführt. Die Entscheidung des Schulträgers bedarf der Zustimmung der oberen Schulaufsichtsbehörde. An Schulen können außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote eingerichtet werden, die der besonderen Förderung der Schülerinnen und Schüler dienen (§ 9 Abs. 2).

Nach § 9 Abs. 3 kann der Schulträger mit Trägern der öffentlichen und der freien Jugendhilfe und anderen Einrichtungen, die Bildung und Erziehung fördern, eine weitergehende Zusammenarbeit vereinbaren, um außerunterrichtliche Angebote vorzuhalten (Offene Ganztagschule). Dabei soll auch die Bildung gemeinsamer Steuergruppen vorgesehen werden. Die Einbeziehung der Schule bedarf der Zustimmung der Schulkonferenz. Die Ausgestaltung erfolgt in der Regel als gebundene oder offene Ganztagschule.

In § 66 Abs. 7 ist die Teilnahme Externer in Schulgremien vorgesehen.

§ 78 Abs. 4 S. 1 betont zunächst die gemeinsame Verantwortung von Land und kommunalen Schulträgern für eine zukunftsgerichtete Weiterentwicklung der Schulen und

bezeichnet eine Kooperation mit Trägern der Jugendhilfe, Sportvereinen, Musikschulen etc. als erwünscht. Dieses normative Postulat führt zu der verbreiteten Qualifizierung des (öffentlichen) Schulwesens als „staatlich-kommunale Verantwortungsgemeinschaft“ (vgl. Schrapper, S. 7). Nach § 78 Abs. 8 können sich Gemeinden und Gemeindeverbände zu Schulverbänden als Zweckverbände zusammenschließen oder zusammengeschlossen werden. In diesem Fall übernehmen diese Verbände die Schulträgerschaft für die betreffenden Schulen. So kann z. B. ein Gymnasium mit einer anderen weiterführenden Schule gemeinsam betrieben werden.

Gewisse Verzahnungen zwischen innerschulischer Verantwortung und Schulträgeraufgaben finden sich bei der Bewirtschaftung von sog. Schulmitteln. So kann das Land den Schulen Personalmittel zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zuweisen, sog. Schulbudgets (§ 95 Abs. 1). Auch die eigenverantwortliche Bewirtschaftung von Sachmitteln ist möglich, auch kann der kommunale Schulträger die Schulleitung zum Abschluss von Rechtsgeschäften für den Schulträger ermächtigen (§ 95 Abs. 2). Ein weiteres Element der Verflechtung innerer und äußerer Schulangelegenheiten ist die Kooperationspflicht der Schulleiter gemäß § 59 Abs. 7, andererseits das Beteiligungsrecht des Schulträgers bei der Besetzung der Schulleiterposition.

Gleichwohl bleiben die Kompetenzbereiche im Übrigen gesetzlich klar getrennt. Betrachtet man die konkreten einzelnen Vorgaben des Schulgesetzes, wird eine klare Aufgabenteilung zwischen Land und kommunalen Schulträgern deutlich. Erkennbar wird das Bestreben, eine Vermischung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten möglichst zu vermeiden (vgl. zu alledem Schrapper, S. 7). So wird etwa den Kommunen als Regel-Schulträger die Verantwortung zugewiesen für Bau, Unterhaltung und Ausstattung von Schulanlagen (§ 78), Schulentwicklungsplanung (§§ 80 f.) und schulische Sachkosten (§ 92 ff.).

Eine klare Trennung gilt z. B. auch für die sog. Schulverwaltungsassistenz, deren Aufgabenbereiche von denen des kommunalen nicht-pädagogischen Personals abgegrenzt werden (vgl. Runderlass des Ministeriums für Schule und Bildung vom 20.08.2019, -132-6.08-01-115561 – BASS 21-01 Nr. 32).

Ergänzende Regelungen werden des Weiteren durch Erlasse des Ministeriums für Schule und Bildung NRW (MSB NRW) getroffen (vgl. dazu BASS – Bereinigte Sammlung der Schulvorschriften NRW). Diese konkretisieren die gesetzlichen Regelungen des Schulgesetzes und geben praxisnahe Vorgaben für die Umsetzung von Ganztagschulen. Sie konkretisieren das „Wie“: Organisation, Inhalte, Trägerschaft, Finanzierung, Zeitstruktur und Qualitätssicherung. Die Serviceagentur Ganztagsbildung NRW übt beratende Funktionen aus.

7.2 Sachsen

Das Sächsische Schulgesetz (SächsSchulG) trifft in § 16a eine spezielle Regelung zu Ganztagschulen. Die im Folgenden in diesem Abschnitt zitierten Vorschriften beziehen sich auf dieses Gesetz. Danach sollen allgemeinbildende Schulen Ganztagsangebote einrichten und dabei mit außerschulischen Einrichtungen zusammenarbeiten. Schulen mit Primarstufe müssen sich bei diesen Angeboten mit den Horten abstimmen.

Die oberste Schulaufsichtsbehörde wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung detaillierte Regelungen zu erlassen, insbesondere zu

- Mindestanforderungen an die pädagogisch-fachliche Gestaltung der Ganztagsangebote,
- Abgrenzung und Abstimmung zwischen Ganztagsangebot und Hort,
- Gestaltung der pauschalen Zuweisungen (dazu GTA-Erlass).

Das SächsSchulG ermöglicht interkommunalen Schulbetrieb durch gemeindeübergreifende Trägerschaften. Es verpflichtet die Kommunen in § 22 Abs. 4, zur Erfüllung der ihnen nach diesem Gesetz obliegenden Aufgaben zusammenzuarbeiten. Dies betrifft insbesondere die Einigung über die Bildung von Schulzweckverbänden, um schulische Einrichtungen gemeinsam zu betreiben. Dazu sieht das Gesetz den Abschluss von Zweckvereinbarungen vor, die das Einvernehmen der Schulaufsichtsbehörde erfordern. Es handelt sich dabei allerdings um vertragliche Vereinbarungen und nicht um die Bildung klassischer Zweckverbände. Auf dieser Grundlage gibt es z. B. in SN 64 Kooperationsverbände für inklusive Bildung.

§ 43 Abs. 2 Nr. 11 sieht eine Kooperationspflicht mit anderen Schulen sowie externen Partnern (z. B. Vereine, Verbände) vor. Gemäß § 43 Abs. 2 Nr. 11 ist die Teilnahme Externer in Schulgremien vorgesehen (z. B. Vertreter des Schulträgers, sonstige pädagogische Fachkraft, Vertreter Hort). Eine darüberhinausgehende Regelung, wie die Zusammenarbeit gemäß § 16a Abs. 1 konkret zu erfolgen hat, trifft das Schulgesetz nicht.

Beispielhaft gehören in SN dem Landesverband deutscher Musikschulen e. V. (LVDM) 25 öffentliche Musikschulen an, der die Schulen hinsichtlich Qualitätsstandards, Vernetzung und Organisation unterstützt. Als Dachverband für Fördervereine gibt es z. B. den Sächsischen Landesverband der Kita- und Schulfördervereine (SLSFV). Der Kommunale Sozialverband Sachsen unterstützt u. a. die Schulsozialarbeit.

7.3 Schleswig-Holstein

Nach § 3 Abs. 3 Schulgesetz (Schulgesetz – SchulG) vom 24. Januar 2007 sollen sich Schulen gegenüber ihrem Umfeld öffnen und insbesondere mit den Trägern der Jugendhilfe, den Jugendverbänden sowie mit anderen Institutionen im sozialen Umfeld von Kindern und Jugendlichen kooperieren. Die Schulen können mit der jeweiligen Einrichtung Verträge über Art, Umfang und Inhalt dieser Zusammenarbeit abschließen. Die im folgenden zitierten Vorschriften beziehen sich auf das SchulG.

Nach § 6 Abs. 1 entscheiden die Schulträger, ob allgemeinbildende Schulen und Förderzentren als Ganztagschulen in offener oder in gebundener Form geführt werden. Die Entscheidung bedarf der Genehmigung des zuständigen Bildungsministeriums.

Offene Ganztagschulen bieten ergänzend zum planmäßigen Unterricht weitere schulische Veranstaltungen, für die sich Schüler und Schülerinnen freiwillig zur verbindlichen Teilnahme anmelden können (§ 6 Abs. 2). Ganztagschulen in gebundener Form bieten am Vor- und Nachmittag lehrplanmäßigen Unterricht sowie ihn ergänzende schulische Veranstaltungen mit Teilnahmeverpflichtung (§ 6 Abs. 3).

Das Bildungsministerium kann durch Verordnung u. a. Grundsätze der Organisation und die verbindliche Ausgestaltung als Ganztagschule für Schulen bestimmter Schularten regeln (§ 6 Abs. 4 Nr. 1 und 3).

Bemerkenswert ist, dass § 33 Abs. 3 den Schulleitern nicht nur gegenüber den Lehrkräften, sondern auch gegenüber dem Verwaltungs- und Hilfspersonal des Schulträgers ein Weisungsrecht einräumt.

Nach § 48 Abs. 2 Nr. 7 fällt in den Aufgabenbereich der Schulträger u. a. die Betreuung der Schüler in Ganztagschulen.

Nach § 56 Abs. 1 Satz 1 können sich Gemeinden zu einem Zweckverband (Schulverband) als Schulträger zusammenschließen. Aufsichtsbehörde nach § 7 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit ist das Bildungsministerium (§ 56 Abs. 5 SchulG). Eine Beteiligung des Landes ist nicht vorgesehen. Auch bliebe offen, wer über einen Zweckverband, in dem das Land Mitglied ist, die Aufsicht führen würde (vgl. dazu oben 6.3).

In § 3 Abs. 7 der Verordnung über Gemeinschaftsschulen (GemVO) ist bestimmt, dass diese als Ganztagschule geführt werden sollen.

Gemäß § 48 SchulG, der die Aufgaben der Schulträger regelt, fällt darunter der Sachbedarf, insbesondere die Aufwendungen für die Betreuung der Schülerinnen und Schüler in Ganztagschule und Zuschüsse zu ihrer Verpflegung (§ 48 Abs. 2 Nr. 7).

Gemäß § 62 Abs. 4 sind Mitglieder der Schulkonferenz mit beratender Stimme ein Vertreter des technischen Personals und Verwaltungskräfte sowie insbesondere in Berücksichtigung der besonderen Anliegen der schulischen Ganztagsangebote ein Vertreter der Beschäftigten nach § 34 Abs. 6, d. h. solche des Schulträgers, eines Elternvereins oder einer Institution nach § 3 Abs. 3, die außerhalb des lehrplanmäßigen Unterrichts zur Durchführung schulischer Veranstaltungen eingesetzt werden. Je ein Vertreter der sozialpädagogischen Fachkräfte kann Mitglied der Schulkonferenz mit beratender Stimme sein.

Das Land kann bei Schulversuchen Zuschüsse zu dem versuchsbedingten Mehrbedarf für die Ausstattung und zu den persönlichen Kosten der vom Schulträger für die Betreuung der Schülerinnen und Schüler in Ganztagschule angestellten Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen nach Maßgabe der im Haushaltsplan bereitgestellten Mittel gewähren (§ 48 Abs. 4).

Weitere konkrete Regelungen zur Organisation oder Kooperation an Ganztagschulen enthält das SchulG nicht. In SH gibt es jedoch eine ganze Reihe untergesetzlicher Regelungen und Einrichtungen zur Ganztagschule.

Als „Unterstützer vor Ort“ wurde die Serviceagentur „Ganztätig lernen“ SH (SAG-SH) eingerichtet. Sie hat die Aufgabe, die Schulen auf dem Weg zur Ganztagschule zu beraten und unterstützt bestehende Ganztagschulen in ihrer Qualitätsentwicklung. Auf Initiative der Serviceagentur wurde das Referenz-Netzwerk „Ganztätig lernen“ eingerichtet, das von der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung (DKJS) sowie dem Bildungs- und Sozialministerium gemeinsam verantwortet und finanziert wird. An dem Netzwerk sind mehr als 100 Schulen beteiligt, darunter offene und gebundene Ganztagschulen (vgl. Landesportal SH). Die Serviceagentur basiert auf einem Kooperationsvertrag zwischen dem Bildungsministerium, dem Sozialministerium und der DKJS und wird zu 100 Prozent vom Land SH finanziert. Die SAG-SH initiiert u. a. Netzwerke, in denen sich Schulen über ihre Erfahrungen austauschen und gemeinsam an der Ganztagschulentwicklung arbeiten können. Mit Anregungen, Beiträgen, Wünschen und Ideen können sich Schulleitungen, Lehrkräfte, Träger der Jugendhilfe, Kinder und Jugendliche, Eltern, Unternehmen an die SAG-SH wenden.

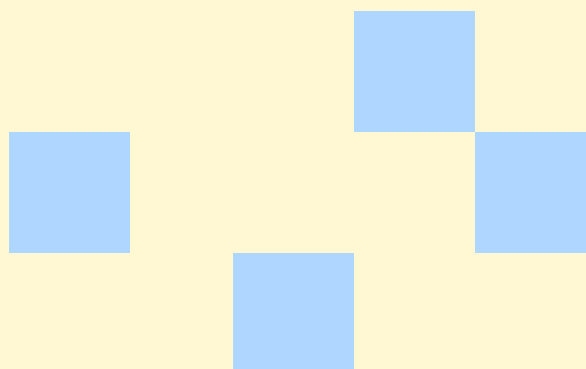
Zur Förderung der Kooperation zwischen Schulen, Jugendhilfe und weiteren Kooperationspartnern hat das Bildungsministerium mit verschiedenen Partnern Rahmenvereinbarungen abgeschlossen, nämlich mit dem Landessportverband SH, der Landesvereinigung kulturelle Jugendbildung, dem Landesjugendring, dem LandFrauenVerband SH, dem Landesverband der Volkshochschulen SH, dem Landesmusikrat sowie dem Allgemeinen Deutschen Tanzlehrerverband.

In SH gibt es mehr als 20 Schulzweckverbände, insbesondere im Bereich der Offenen Ganztagschule (OGS), z. B. Schulverband Mittleres Nordfriesland als Träger der Grundschulen in seiner Region. Der Verband hat die Aufgabe, die Entwicklung, Errichtung und Unterhaltung eines optimalen Schulangebots für die Region zu sichern. Eine zentrale Aufgabe des Verbandes ist die Organisation der OGS-Betreuung. Zudem gibt es viele örtliche Schulverbände mit eigenen OGS-Satzungen, z. B. den Schulverband im Amt Kisdorf. Ein anderer Schulverband (Eiderstedt) sollte zum 31.7.2025 aufgelöst werden, weil sich die beteiligten Gemeinden nicht über die zukünftige Ausgestaltung der Gemeinschaftsschule St. Peter Ording einigen konnten. Ein weiteres Beispiel ist der Zweckverband Kindertagesstätten Heide-Umland.

7.4 Fazit

In NRW, SN und SH existieren zahlreiche Formen der Zusammenarbeit zwischen Schulen und kommunalen Schulträgern. Die Kooperation findet statt auf der Basis von Kooperationsvereinbarungen, aber auch in organisierter Form von Schulverbänden oder Schulverbänden. Sie erfolgt jeweils zwischen einer überschaubaren Zahl an Einzelschulen oder auf horizontaler kommunaler Ebene zwischen Schulträgern (s. etwa das Projekt RBZ der Stadt Dortmund, a.a.O.).

Eine unmittelbare Beteiligung des Landes an einem schulischen Zweckverband (s. dazu oben 6.1 bis 6.4) wird in keinem der drei Länder praktiziert. Auch in der Literatur wird von vielfältigsten Kooperationsformen berichtet, stets allerdings ohne Landesbeteiligung (vgl. Huber, a.a.O., S. 1112).





8. Übertragbarkeit des Modells der Zweckverbände aus anderen Aufgabenbereichen auf den Schulbereich

Die jetzige Situation ist dadurch gekennzeichnet, dass das in der Schule eingesetzte Personal bei dem jeweiligen Träger angestellt ist, was zu einer hohen Varianz der Beschäftigungsbedingungen (Bezahlung, Arbeitszeit, Befristung) führt (IAQ, a.a.O., S, 27). Die Übertragung der Zweckverbands-Lösung wie sie in anderen Aufgabenbereichen praktiziert wird, auf den Betrieb von Ganztagschulen hätte den Vorteil, dass die Anstellungskörperschaft Arbeitgeber des gesamten Personals, vielleicht auch Dienstherr von Beamten, sein könnte.

Der Schulleiter könnte in diesem Fall als Dienstvorgesetzter nicht nur der Lehrer, sondern auch des sonstigen pädagogischen Personals und des kommunalen (Verwaltungs-) Personals (Erzieher, Sozialarbeiter, Hausmeister, Sekretariat) fungieren. Auf diese Weise würde ein homogenes Beschäftigungsregime entstehen mit einem einheitlichen Weisungsstrang, Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen könnten vereinheitlicht sowie Konflikte in der hierarchischen Ordnung gelöst werden.

Dem Zweckverband könnten Mittel zur Eigenbewirtschaftung zugewiesen und eine Haushaltshoheit mit Bewirtschaftungskompetenz begründet werden. Dies würde eine größere Autonomie der Schule herbeiführen, ähnlich wie bei Hochschulen, und einen großen Schritt in Richtung Selbstständigkeit der Schule bedeuten (vgl. dazu Tillmann, S. 1149 ff.).

Um das Modell des Zweckverbands auf den Ganztagschulbereich übertragen zu können und so innere und äußere Schulangelegenheiten unter einem organisatorischen Dach zusammenzuführen, wäre zunächst unabdingbar, dass nicht nur die kommunale Seite, sondern auch das Land Mitglied in dem Zweckverband werden und auch die weiteren Kooperationspartner dem Zweckverband beitreten könnten und alle Beteiligten hierzu bereit wären. Des Weiteren ist zu prüfen, welche rechtlichen oder praktischen Gründe ggf. gegen die Übertragbarkeit sprechen.

8.1 Mögliche rechtliche und praktische Hindernisse

Ungeachtet der derzeit geltenden einfachgesetzlichen landesrechtlichen Regelungen in NRW, SN und SH (s.o. 6. und 7.), nach denen zumindest in NRW und SH die Bildung eines Zweckverbands mit Landesbeteiligung nicht vorgesehen ist, ist nunmehr zu prüfen, ob der Bildung von Zweckverbänden für den Betrieb von Ganztagschulen, in dem Vertreter der inneren Schulangelegenheiten (Land), Träger von Schule und Jugendhilfe (Kommunen) sowie externe Kooperationspartner unter einem Dach zusammengeführt würden, sonstige rechtliche Hindernisse entgegenstehen.

8.2 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Bildung von Zweckverbänden zwischen kommunalen Gebietskörperschaften und Land

Ungeachtet der einfachgesetzlichen Gegebenheiten – die grundsätzlich änderbar wären – stellt sich die Frage, ob die Bildung eines Zweckverbands, an dem neben kommunalen Gebietskörperschaften auch das Land beteiligt ist, verfassungsrechtlich zulässig wäre. Soweit ersichtlich, gibt es zu dieser Frage bisher keine landesverfassungsrechtlichen Entscheidungen.

Zweifel an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit könnten sich jedoch im Hinblick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 20.12.2007 (2 BvR 2433/04 und 2 BvR 2434/04) ergeben. Das BVerfG hat in diesem Urteil die Verfassungsbeschwerde von Kreisen und Landkreisen als begründet erachtet und § 44b SGB II, der die Pflicht der Kreise zur Aufgabenübertragung auf die Arbeitsgemeinschaften und die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung regelte, als Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 83 GG angesehen.

Nach dem Urteil des BVerfG betrifft die Regelung die aus diesen Vorschriften folgende Garantie der eigenverantwort-

lichen Aufgabenerledigung (Rdn.145). Das Recht zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte bedeute allgemein die Freiheit von staatlicher Reglementierung in Bezug auf die Art und Weise der Aufgabenerledigung und die Organisation der Gemeindeverwaltung einschließlich der Entscheidungen über die Aufstellung des Haushalts und die Auswahl und Verwendung des Personals (unter Verweis auf BVerfGE 83, 363, 382; 91, 228, 245; 107, 1, 14). Zur Befugnis eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte gehöre insbesondere die Festlegung der Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten für die Wahrnehmung der Aufgaben (BVerfGE 91, 228,236). Eine Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie sei die Befugnis, darüber zu befinden, ob eine Aufgabe eigenständig oder gemeinsam mit anderen Verwaltungsträgern wahrgenommen wird und ob zu diesem Zweck gemeinsame Institutionen gegründet werden (sog. Kooperationshoheit m.w.N.). Außerdem haben, so das BVerfG, Gemeinden und Gemeindeverbände grundsätzlich das Recht auf freie Auswahl, Anstellung, Beförderung und Entlassung ihrer Mitarbeiter. Zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gehöre die Dienstherrnfähigkeit und die eigene Personalauswahl (Rdn. 146 des Urteils).

Allerdings werde die eigenverantwortliche Aufgabenerledigung nur nach Maßgabe der Gesetze gewährleistet (vgl. BVerfG 91, 228, 236 f., 240). Die Übertragung der verwaltungsmäßigen Besorgung gemeindlicher Aufgaben auf einen anderen Träger begründe für sich genommen noch keine Verletzung des Kernbereichs eigenverantwortlicher Aufgabenerledigung. Denn Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG berechtere den Gesetzgeber, den Gemeinden Vorgaben zu ihrer Organisation zu machen und verschaffe ihm damit mittelbar auch Einfluss auf die Aufgabenerledigung (Rdn. 147).

Der Gesetzgeber müsse allerdings, so das BVerfG weiter, nicht nur den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie unangetastet lassen. Vielmehr habe er auch den verfassungsgewollten prinzipiellen Vorrang einer dezentralen, also gemeindlichen, vor einer zentral und damit staatlich determinierten Aufgabenwahrnehmung zu berücksichtigen. Zu dem erforderlichen gemeinwohlorientierten rechtfertigenden Grund könne das Ziel gehören, eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen (Rdn. 148). Die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung der Gemeinden und Gemeindeverbände werde aber beeinträchtigt, wenn der Gesetzgeber ohne hinreichenden rechtfertigenden Grund die gleichzeitige Aufgabenwahrnehmung durch verschiedene Verwaltungsbehörden verbindlich anordne (Rdn. 149).

Die Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern seien grundsätzlich getrennt und können, so das Gericht, selbst mit Zustimmung der Beteiligten nur in den vom Grundgesetz

vorgesehenen Fällen zusammengeführt werden. Zugewiesene Zuständigkeiten seien mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen. Ausnahmen hiervon seien nur in seltenen Fällen und unter engen Voraussetzungen zulässig (Rdn. 151). Es gebe Grenzen des zulässigen Zusammenwirkens von Bund und Ländern (Rdn. 150).

Eine hinreichend klare Zuordnung von Verwaltungszuständigkeiten sei vor allem im Hinblick auf das Demokratieprinzip unter dem Aspekt einer ununterbrochenen Legitimationskette erforderlich. Nur diese ermögliche eine demokratische Verantwortungszuordnung. Der Bürger müsse wissen, wen er wofür verantwortlich machen kann (Rdn. 158).

Daraus zieht das BVerfG die Schlussfolgerung, dass der Verwaltungsträger, dem durch eine Kompetenznorm des Grundgesetzes Verwaltungsaufgaben zugewiesen worden sind, diese Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen hat. Von diesem Grundsatz dürfe nur wegen eines besonderen sachlichen Grundes abgewichen werden (Rdn. 159).

Mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG ist den Gemeinden vom GG eine bundesrechtliche Verfassungsgarantie eingeräumt worden. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist auch durch die landesverfassungsrechtlichen Normen der Art. 78 Abs. 1 NRW-LV, Art. 82 Abs. 2 LV Sachsen und Art. 39 Abs. 1 LV SH im Wesentlichen inhaltsgleich geschützt und umfasst das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich und selbständig zu regeln. Traditionell zählt die Schulträgerschaft der kommunalen Gebietskörperschaften zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (BVerfGE 26, 228, 238 f.). Ungeachtet der staatlichen Gesamtverantwortung für das Schulwesen, die in Art. 7 Abs. 1 GG zum Ausdruck kommt (ähnlich in Art. 8 Abs. 3 der NRW-Landesverfassung, Art. 103 SächsVerf), besteht eine lange Tradition kommunaler Verantwortung im Schulbereich. Die überkommene Trennlinie, die mit den „inneren“ und „äußeren“ Schulangelegenheiten gekennzeichnet wird und die Kompetenzen der Kommunen für die äußeren Schulangelegenheiten gewährleistet, kennzeichnet bereits seit dem Preußischen Allgemeinen Landrecht von 1794 und der Steinschen Städteordnung von 1808 das Schulrecht aller deutschen Flächenstaaten und markiert den Kernbereich der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung.

Diese Garantie steht der Bildung von Zweckverbänden und Schulverbänden auf rein kommunaler Ebene in keiner Weise entgegen, da insoweit ein freiwilliger Zusammenschluss mit anderen kommunalen Körperschaften zur Erledigung im

Prinzip gleichartiger kommunaler Aufgaben erfolgt. Allerdings wird die Zulässigkeit eines autonomen Schulverbundes nach derzeitiger Rechtslage in NRW teilweise bezweifelt (Schrapper, a.a.O., S. 16). Eine Kompetenzübertragung, die auch einen außerkommunalen Träger – das Land – einbezieht, würde jedenfalls den kommunalen Bereich insgesamt überschreiten und den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung betreffen.

Allerdings bezieht sich das Urteil des BVerfG zunächst nur auf das Bund-Länder-Verhältnis. Es fragt sich, inwieweit diesem Urteil Bedeutung für die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Zweckverbänden zukommt, an denen nicht nur Gemeinden, sondern auch das Land beteiligt ist, mithin das Verhältnis Länder – Kommunen in Rede steht.

Zunächst ist festzustellen, dass Art. 83 GG, den das BVerfG neben Art. 28 GG als verletzt ansah, nur das Bund-Länder-Verhältnis betrifft. Ein wesentlicher Unterschied dürfte auch darin liegen, dass den Kommunen – anders als den Ländern – keine eigene Staatlichkeit zukommt. Auch erfolgt die Bildung eines Zweckverbands in der Regel nicht durch Gesetz, sondern aufgrund der landesgesetzlichen Vorschriften über die kommunale Zusammenarbeit im Wege eines Gründungsakts durch vertragliche Vereinbarung zwischen den Beteiligten, mithin auf freiwilliger Basis. Allerdings schreibt das BVerfG dem Aspekt der Zustimmung der Beteiligten keine ausschlaggebende Bedeutung zu (s.o. zu Rdn. 151).

Für eine Verlagerung der Schulträgerschaft auf einen selbständigen, autonomen Rechtsträger wie etwa einen Zweckverband ist nach geltendem Schulrecht kein Raum (vgl. Schrapper, a.a.O., S. 16 für NRW). Zur Gründung eines Zweckverbands wären Gesetzesänderungen erforderlich. Nach § 6 Abs. 3 Satz 2 SchulG NRW und § 2 Abs. 2 Satz 2 SchulG SH sind öffentliche Schulen als nicht rechtsfähige Anstalten des Schulträgers zu führen. Die Personalhoheit für das pädagogische Personal liegt beim Land, die Verantwortung und die Personalhoheit für das nicht-pädagogische Personal sowie für die Sachmittel beim jeweiligen kommunalen Schulträger. Die Bildung eines Zweckverbands, der innere und äußere Schulangelegenheiten unter einem organisatorischen Dach auch personal- und haushaltsrechtlich zusammenführt, bedürfte somit einer Änderung der entsprechenden schulrechtlichen Vorschriften. Die Grundtendenz einer klaren Verantwortungstrennung wird in den Regelungen des aktuellen Schulrechts deutlich, in denen trotz evidenter Schnittmengen und der Betonung einer Gesamtverantwortung das legislative Bemühen unverkennbar ist, eine Vermischung von Verantwortlichkeiten bei der Wahrnehmung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten nach Möglichkeit zu vermeiden (vgl. dazu oben 7.). Eine Zweckverbands-Lösung

zwischen Kommunen und Land würde eine ungewöhnlich starke Ausprägung einer weitgehend neuen Form einer Mischverwaltung von Kommunen und Land darstellen. Die Möglichkeit von Änderungen der grundlegenden Systematik dürfte daher auf sehr enge Grenzen stoßen (vgl. Schrapper, a.a.O., S. 8 m.w.N.).

Darüber hinaus macht das BVerfG in seinem Urteil grundlegende Ausführungen zum Inhalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, zur sog. Kooperationshoheit, zum Demokratieprinzip sowie zur Verantwortungstrennung, die ganz grundsätzlich für die Zuständigkeiten im föderalen Gefüge gelten.

Nach den vom BVerfG formulierten Vorgaben wäre ein zwingender Grund für die Bildung von Zweckverbänden zwischen Kommunen und Land erforderlich, der die Durchbrechung der grundsätzlich gebotenen eigenverantwortlichen Aufgabewahrnehmung rechtfertigt. Hieran dürften Zweifel bestehen. Auch wenn sich im Nebeneinander von inneren und äußeren Schulangelegenheiten in der Praxis Probleme stellen und sich im Konfliktfall Herausforderungen für die Schulleiter ergeben können, dürfte dies nicht zwingend eine grundlegende Änderung der derzeitigen Rechtslage im Sinne einer Zweckverbands-Lösung erfordern. Dabei ist auch zu bedenken, dass sich aus einer Lösung, mit der Neuland betreten wird, möglicherweise neue Probleme ergeben könnten.

In diesem Zusammenhang sei an die Föderalismusreform des Jahres 2006 erinnert. Eines ihrer Hauptziele war „eine tiefgreifende Entflechtung der Verantwortlichkeiten“, mit der die jeweilige Handlungs- und Entscheidungsfreiheit von Bund und Ländern gestärkt werden sollte (vgl. Geleitwort von Müntefering und Stoiber, in: Holtschneider/Schön (Hrsg.), Die Reform des Bundesstaates, S. 9) und der Verunklarung politischer Verantwortlichkeiten entgegengewirkt werden sollte (vgl. Staupe, ebenda, S. 162). Die Grundgedanken der seinerzeitigen Föderalismusreform, klare Zuständigkeiten, Transparenz und so weit wie möglich eine Verantwortungstrennung zu gewährleisten, gelten heute prinzipiell in gleicher Weise fort. Das BVerfG hat diese Grundsätze in seinem Urteil im Einzelnen ausgeführt.

Gegen die verfassungsrechtlichen Bedenken könnte allerdings eingewendet werden, dass die derzeitige landesrechtliche Gesetzeslage diese Form der Mischverwaltung nicht grundsätzlich ausschließt. Dies gilt zumindest für NRW und SN (vgl. § 4 Abs. 1 GkG NRW und § 44 SächKomZG). Die Frage ist, ob diese Regelungen mit den Ausführungen des Urteils des BVerfG kompatibel sind. Auch wenn bestehende einfachgesetzliche landesrechtliche Regelungen methodisch nur schwer gegen verfassungsrechtliche Bewertungen durch

das BVerfG ins Feld geführt werden können, ist rein faktisch festzustellen, dass beide Gesetze zwar nicht nach dem Urteil des BVerfG erlassen, aber zeitlich nach dem Urteil geändert wurden. Wenn man davon ausgeht, dass die Landesgesetzgeber das Urteil des BVerfG kannten, dieses berücksichtigten und dabei keine Kollision und keinen Änderungsbedarf erkannten, kann dies eher als ein Indiz für eine Kompatibilität gesehen werden. Denkbar ist auch, dass die Frage geprüft und eine Übertragbarkeit auf das Verhältnis von Ländern und Kommunen verneint wurde. Andererseits wurden seinerzeit weder § 4 Abs. 1 GkG NRW noch § 44 SächKomZG geändert, standen somit nicht im Fokus des Gesetzgebungsverfahrens, so dass möglicherweise keine Veranlassung gesehen wurde, sie anlässlich anderer Gesetzesänderungen im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Urteil des BVerfG einer besonderen verfassungsrechtlichen Prüfung zu unterziehen. Vor allem aber sind in Anwendung von § 4 Abs. 1 GkG NRW und § 44 SächKomZG – wie oben dargelegt – sonstige Zweckverbands-Konstellationen denkbar, die anders als die Zweckverbands-Idee für den schulischen Ganztagsbereich nicht auf verfassungsrechtliche Bedenken stoßen.

An eine rein theoretisch mögliche Änderung der verfassungsrechtlichen Grundlagen zu denken – die nicht an der sog. Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG scheitern würde und daher nicht prinzipiell ausgeschlossen wäre –, kann von vornherein politisch-praktisch als realitätsfern verworfen werden.

Auch wenn die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Zweckverbänden mit Beteiligung von Kommunen und Land nicht eindeutig zu beantworten ist und letztendlich von einem Landesverfassungsgericht oder dem BVerfG zu entscheiden wäre, verbleiben nach den sehr grundsätzlichen Ausführungen des BVerfG erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit einer solchen rechtlichen Konstruktion. Selbst wenn man die verfassungsrechtlichen Bedenken vernachlässigen würde, dürfte ein Entzug der Schulträgerschaft und kommunaler Haushalts- und Personalverantwortlichkeiten auf erheblichen politischen Widerstand der Kommalseite, der kommunalen Spitzenverbände und, gleichsam als deren Verteidiger, auch der für das Kommunalwesen zuständigen Innenpolitiker stoßen.

8.3 Anzahl möglicher Zweckverbände

Es würde sich auch die – an sich vorgelagerte – Frage stellen, wie viele Ganztagsschul-Zweckverbände bei Beteiligung des Landes zu gründen wären. Ganz grundsätzlich gäbe es mehrere Möglichkeiten:

- die Gründung eines einzigen Ganztagsschul-Zweckverbands für das ganze Land
- die Gründung mehrerer Zweckverbände jeweils für einen regional abgegrenzten Teil des Landes, z. B. in NRW für einen der fünf Regierungsbezirke oder in den 31 Kreisen bzw. 22 kreisfreien Städten, oder in SN für den Bereich einer der fünf Regionalstellen des Landesamtes für Schule und Bildung (LASuB)
- die Gründung eines Zweckverbands durch das Land und mehrere Schulträger
- die Gründung von Zweckverbänden jeweils zwischen Land und einzelnen Schulen
- die Gründung von Zweckverbänden jeweils für eine begrenzte Anzahl von Schulen.

Die Möglichkeit der Gründung von Zweckverbänden jeweils für alle einzelnen Ganztagsschulen dürfte angesichts der erheblichen Zahl von Schulen – in NRW z. B. mehr als 5.000 – von vornherein ausscheiden, da dies die Bildung einer entsprechenden Zahl von Zweckverbänden erfordern würde. Dies gilt insbesondere deshalb, weil die große Mehrzahl der Schulen heute bereits Ganztagsschulen sind, im Grundschulbereich ca. 95 Prozent. Nach Inkrafttreten des GaFöG werden praktisch alle Grundschulen, soweit sie es nicht schon sind, sukzessive zu Ganztagschule aufwachsen, wodurch die Zahl weiter steigen und mittelfristig zu einer vollständigen Abdeckung im Primarbereich führen wird (s.o. dazu oben 5.). Zweckverbände für alle Ganztagsschulen im Primarbereich würden praktisch die Gründung von Zweckverbänden für alle Grundschulen bedeuten.

Die Gründung eines einzigen Zweckverbands für das ganze Land würde eine unübersehbar große Zahl von Schulen in einem Zweckverbände zusammenführen, was mit entsprechend großer Gremienstruktur, Verfahrenswegen, Entscheidungsprozessen usw. verbunden und rein organisatorisch kaum zu bewältigen wäre. In einem solchen Zweckverband müsste sich jede einzelne Schule verloren vorkommen.

Die Gründung mehrerer Zweckverbände jeweils für einen regional abgegrenzten Teil des Landes wäre organisatorisch

gewiss einfacher zu handhaben und erscheint auf den ersten Blick überschaubarer. Organisiert auf der Ebene der 5 Regierungsbezirke (NRW) oder der 5 Regionalstellen des LASuB (SN) würde die Zahl der beteiligten Schulen aber jeweils nur auf ein Fünftel reduziert werden. Auch in einem solchen Zweckverband wären Hunderte von Schulen vertreten. Auch dies dürfte schon aus rein praktisch-organisatorischen Gründen ausscheiden. Auf Kreisebene erschiene es eher zu bewerkstelligen, würde aber auch hier noch die Beteiligung einer erheblichen Zahl von Einzelschulen erfordern.

Am ehesten vorstellbar wäre eine Lösung, bei der eine überschaubare Zahl von Schulen einen Zweckverband bilden würden, z. B. 6 bis 10 Schulen gemeinsam. Dabei könnten verschiedene Schularten – z. B. mehrere Grundschulen, ein oder zwei weiterführende Schulen der Sekundarstufe I und ein bis zwei Gymnasien – einen Zweckverband bilden. Selbst bei einer so gestalteten Beteiligung von z. B. 10 Schulen an einem Zweckverband würden allerdings etwa in NRW rein rechnerisch mehr als 500 Zweckverbände entstehen. Im Falle einer Landesbeteiligung verblieben die unter 8.2 dargelegten verfassungsrechtlichen Zweifel. Ohne Landesbeteiligung wären solche schulischen Zweckverbände unbedenklich.

8.4 Personalrechtliche Konsequenzen

Unabhängig von der Frage, wie viele Zweckverbände gegründet werden sollten, wären bei einer Landesbeteiligung ganz erhebliche personalrechtliche Konsequenzen die Folge. Der Zweckverband würde als Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit zur Anstellungskörperschaft für alle Mitwirkenden avancieren. An Stelle des Landes wären dann der Zweckverband bzw. die Zweckverbände Arbeitgeber des gesamten oder eines Großteils des Personals. Die Stellen der Lehrkräfte müssten in den (oder die Zweckverbände) transferiert werden, diese würden zu sehr großen öffentlichen Arbeitgebern. Angesichts der bereits heute sehr großen Zahl von Schulen, die als Ganztagschulen betrieben werden oder (wie in SN) über GTA verfügen – im Grundschulbereich über 95 Prozent – (s.o. 5.), müsste praktisch der weitaus größte Teil des Lehrkräftepersonals in den Zweckverband oder die Zweckverbände überwechseln. Im Primarbereich, wo durch das GaFöG mittelfristig alle Grundschulen zu Ganztagschule werden, müsste tendenziell 100 Prozent der Lehrpersonals in den Zweckverband überführt werden (s. dazu oben 5.4). Da die Lehrkräfte in aller Regel den größten Personalkörper im Landeshaushalt bilden und somit der Stellenanteil im Vergleich der jeweiligen Einzelpläne im Landeshaushalt der relativ größte ist, würden im Ergebnis der oder die Zweckverbände insgesamt zur größten öffentlichen Anstellungskörperschaft im Land avancieren.

In der Folge müssten in den Zweckverbänden jeweils entsprechende Verwaltungseinheiten für Haushalt, Stellen- und Personalverwaltung aufgebaut werden.

Da Lehrkräfte in allen Ländern inzwischen zu einem erheblichen Teil verbeamtet sind und grundsätzlich alle neu eingestellten Lehrer verbeamtet werden, müssten der oder die Zweckverbände gleichzeitig Dienstherrneigenschaft übernehmen. In SN kann Zweckverbänden nach § 57 Abs. 2 SächsKomZG von der obersten Rechtsaufsichtsbehörde das Recht verliehen werden, Dienstherr von Beamten zu sein. Dies darf aber nur erfolgen, wenn es wegen der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben zwingend geboten ist und wenn dem Zweckverband nur juristische Personen des öffentlichen Rechts angehören. Da diese Voraussetzungen, insbesondere die Ausübung hoheitlicher Tätigkeiten, bei vielen Mitwirkenden nicht ohne weiteres gegeben sind, würde dies, wenn der Zweckverband bzw. die Zweckverbände Anstellungskörperschaft wird bzw. werden, zwangsläufig zu einer arbeits- wie dienstrechtlichen Spaltung der Beschäftigten führen. Nur diejenigen Lehrkräfte, die etwa aus Altersgründen, weil sie als Quer- oder Seiteneinsteiger oder aus gesundheitlichen Gründen die Voraussetzungen für die Verbeamtung nicht erfüllen, könnten beim Zweckverband beschäftigt werden, nicht aber diejenigen, bei denen derartige Einschränkungen nicht vorliegen. Auch dürften hierdurch motivierte Wechsel zwischen dem Land als Arbeitgeber bzw. Dienstherr und dem Zweckverband oder den Zweckverbänden unvermeidlich sein, auch wenn sie in keiner Weise sachlich begründet sind. Das Ziel, alle Beteiligten am Ganzttag unter einem Dach zusammenzuführen, würde somit auf diesem Weg nicht erreicht werden können.

Entsprechendes würde für das nicht-pädagogische Personal gelten.

In den Ländern, in denen Zweckverbände derzeit keine Dienstherrneigenschaft übernehmen dürfen, wäre zudem eine entsprechende Gesetzesänderung erforderlich. Soweit Beamte in einem Zweckverband eingesetzt werden können, würde sich zahlreiche Folgefragen stellen, wie etwa hinsichtlich der Aufsicht (Kultus/Bildung oder Inneres), Weitergeltung beamtenrechtlicher Vorschriften, Beurlaubung, Versorgung oder Weisungsrechten. Rechtskreisübergreifend wäre auch insoweit die Erforderlichkeit zahlreicher Gesetzesänderungen zu prüfen. Das Arbeits- und Tarifrecht und das Arbeitszeitrecht müssten angepasst werden.

Man könnte daran denken, statt eines Personaltransfers mit Stellen die im Landesdienst stehenden Lehrkräfte an den oder die Zweckverbände abzuordnen. Dabei würde das bisherige Arbeits- oder Dienstverhältnis nicht geändert, der

Arbeitgeber bzw. Dienstherr bliebe derselbe. Wesensmerkmal der Abordnung ist jedoch ihre zeitliche Befristung. Dies ist durchaus für einige Monate oder auch Jahre denkbar. Da die Zweckverbands-Lösung jedoch keine bloß vorübergehende Organisationsveränderung sein soll, sondern als grundlegende Reform gedacht ist, passt das Personalinstrument der Abordnung hier nicht.

8.5 Schulversuche, Versuchsschulen, Modellschulen

Gegen diese umfassenden Änderungserfordernisse könnte man einwenden, es müsse ja nicht zwingend sofort eine flächendeckende Einführung erfolgen, man könne ja zunächst eine probeweise Einführung eines oder mehrere Zweckverbände mit gleichzeitiger Beteiligung von Land und Kommunen in Erwägung ziehen.

Zu denken wäre somit an die Durchführung von Schulversuchen an ausgewählten Schulen, die Einrichtung von Versuchsschulen oder die Durchführung von Modellversuchen oder Modellprojekten.

Zweck von Schulversuchen ist nach einheitlicher Vorgabe der Schulgesetze (§ 25 Abs.1 NRW SchulG, § 15 SächsSchulG, § 138 SHSchulG) die Weiterentwicklung des Schulwesens. Die Errichtung eines schulischen Zweckverbandes unter Beteiligung des Landes ist in den gesetzlich aufgeführten Regelbeispielen der grundsätzlich möglichen Abweichungen nicht ausdrücklich erwähnt. § 15 SächsSchulG nennt allerdings ausdrücklich auch „die Erprobung organisatorischer Konzeptionen“ als versuchsfähig, § 25 NRW SchulG „Abweichungen von Aufbau und Gliederung des Schulwesens“. Die Breite der Versuchsgegenstände ist teilweise limitiert, soweit nur von schulrechtlichen Vorgaben abgewichen werden darf (§ 138 SchulG SH). Maßgaben des Dienst- oder Arbeitsrechts sowie des Haushaltsrechts sind dagegen im Rahmen von Schulversuchen nicht modifizierbar. Die Übertragung von kommunalen Schulträgeraufgaben auf einen autonomen Träger ist im geltenden Recht nicht angelegt, aber auch nicht versuchsfähig i.S.v. § 25 Abs. 1 SchulG NRW (so Schrapper, a.a.O., S. 11 und Management Summary). Auch insofern wären entsprechende umfassende Gesetzesänderungen erforderlich.

Für Versuchsschulen (z. B. gemäß § 25 Abs. 2 SchulG NRW) kommt nur ein sehr beschränkter Anwendungsbereich und eine begrenzte Anzahl von Schulen in Frage. So werden diese als Schulen in Landesträgerschaft geführt, wie etwa die Laborschule Bielefeld und das Oberstufenkolleg Bielefeld. Das Konstrukt Versuchsschule dürfte insoweit nicht passen.

Am ehesten könnten Modellvorhaben (z. B. nach § 25 Abs. 3 SchulG NRW, sog. „Experimentierklausel“) in Betracht kommen. Auch wenn der Anwendungsbereich nach derzeitiger Rechtslage für NRW als eng angesehen wird (vgl. Schrapper, a.a.O., S. 13 ff.), könnten Modellvorhaben – die erforderlichen Rechtsänderungen bzw. Befreiungen vorausgesetzt – in Betracht gezogen werden.

Allerdings dürften Versuche nur dann sinnvoll sein, wenn sie modellhaft eine Perspektive der Verallgemeinerung bieten. Gemäß § 25 NRW-SchulG, § 15 SächsSchulG und § 138 SchulG SH dienen Schulversuche, Versuchsschulen und Modellvorhaben der Weiterentwicklung und Erprobung des Schulwesens. Unterstellt, die Bildung modellhafter Zweckverbände mit Einzelschulen würde gelingen – wohlgermerkt unter Beteiligung von Land und Kommune – und der Versuch erfolgreich enden, würde sich die Frage der Übertragbarkeit auf weitere Schulen stellen und damit die Frage, ob es sich um einen Beitrag zur Weiterentwicklung handeln würde. Die verfassungsrechtlichen Bedenken würden damit nicht überwunden. Je erfolgreicher der Versuch wäre, umso mehr würde die oben beschriebene Problematik der großen Zahl an Bedeutung gewinnen. Schulische Versuche mit Zweckverbänden mit Landesbeteiligung sind somit von ihrem grundlegenden Charakter kaum – auch nicht vorläufig – als praktikable Option anzusehen.

Dies soll indes keineswegs bedeuten, dass im Übrigen Schulversuche oder Modellvorhaben zur Erprobung neuer Strukturen der Zusammenarbeit oder von Zukunftsmodellen ohne Landesbeteiligung auszuschließen wären. Darauf wird noch zurückzukommen sein.



8.6 Formalisierung, Bürokratisierung, organisatorischer Aufwand

Inter- und überinstitutionelle Koordination der Kooperation ermöglicht zwar die Einbeziehung von mehreren Bildungsorten in die Kooperation, führt jedoch mittelfristig zur Formalisierung und Bürokratisierung (vgl. Rakhochkine, a.a.O., S. 616 unter Bezugnahme auf Furmann/Merz, *Schools and Community Connections*, 1996, a.a.O., S. 340). Diese Gefahr wäre bei der Bildung von Zweckverbänden im schulischen Bereich ebenfalls gegeben.

Zum einen ist der organisatorische Gründungsaufwand von Zweckverbänden ganz erheblich (s.o. unter 6.). Dies gilt für eine Neuerrichtung ebenso wie für eine etwaige Umwandlung eines bestehenden Schulverbundes. Auch die Institutionalisierung und Formalisierung von Abläufen nach den detaillierten landesgesetzlichen Regelungen sowie der darin angelegte große „Apparat“ von Gremienstrukturen birgt eine beträchtliche Gefahr der Bürokratisierung, mit der eine geringe Flexibilität einhergehen kann, die dem sehr dynamischen multiprofessionellen schulischen Umfeld nicht angemessen erscheint. Insbesondere die Regelungen zur Mittelbewirtschaftung bringen einen beträchtlichen haushalterischen Verwaltungsaufwand mit sich. Angesichts der unterschiedlichen Zuständigkeiten und Aufgaben der Beteiligten stellt sich die Klärung der Finanzierung sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite als haushaltsrechtlich sehr komplex dar.

Eine Reihe erforderlicher Rechtsänderungen, im Schulrecht, im Dienstrecht, im Beamten- und Versorgungsrecht, in Tarifverträgen, im Haushaltsrecht lässt auch vom regulatorischen Aufwand her die mögliche Bildung eines oder mehrerer Zweckverbände als höchst aufwändig erscheinen.

Hinzu kommt die Frage, ob eine Vielzahl relativ kleiner Schulverbände in der Lage wäre, die personal- und haushaltsrechtliche Verwaltung zu leisten.

8.7 Vergleichbarkeit der Zweckverbände in anderen als schulischen Bereichen mit dem Ganzttag

Ungeachtet der vorstehend beschriebenen Schwierigkeiten und Bedenken wäre für die Übertragbarkeit des Modells des Zweckverbands aus anderen Bereichen (s.o. 6.4) eine Vergleichbarkeit mit potentiellen Zweckverbänden im Ganzttag erforderlich. Dabei sind die – objektiven – Randbedingungen und die – subjektiven – mutmaßlichen Motivationslagen der Beteiligten von Bedeutung.

8.7.1 Objektive Randbedingungen und Akteure

Bei der Bildung von Zweckverbänden in nicht-schulischen Bereichen war gemeinsame Grundlage der beteiligten kommunalen Körperschaften, dass es sich um die Erfüllung im Wesentlichen gleicher Aufgaben handelt, für die sie in ihrem jeweiligen regionalen Gebiet zuständig sind und die sie an sich jeweils selbständig zu erfüllen haben. Statt der je eigenen Aufgabenerfüllung wird die Form des Zweckverbands gewählt, um zu einer effizienteren und kostengünstigeren Aufgabenerledigung zu gelangen, indem für die Erfüllung der Aufgaben eine gemeinsame Organisationsstruktur gebildet wird, in der die Aufgaben gemeinsam erledigt werden (vgl. oben 6.5). Übereinstimmendes Ziel ist es dabei, bestimmte Vorteile zu nutzen. Dies sind vor allem:

- Vorteile einer gemeinsamen, Verwaltungsgrenzen überschreitenden und im Prinzip identischen Aufgabenwahrnehmung
- einheitliche Organisationsstruktur (Satzung, Organe usw.)
- Verwaltungsvereinfachung und -verschlankeung
- gemeinsame Personalverwaltung (mit Einsparungen)
- gemeinsame Haushaltsführung (mit größerer Kosteneffizienz)
- größere Wirtschaftlichkeit und betriebswirtschaftliche Effizienzsteigerung bei größeren Investitionen und beim Betrieb
- Nutzung von Synergie- und Skaleneffekten
- fachliche Bündelung und Qualitätssteigerung.

Von Bedeutung ist dabei die prinzipielle Gleichartigkeit der Aufgaben und Zuständigkeiten und damit eine große Homogenität der objektiven Interessenlagen der Beteiligten.

Es fragt sich, ob die Motivationslage der kommunalen Beteiligten bei Zweckverbänden außerhalb des Schulbereichs mit der Motivationslage der potentiell in einem Ganztags-Zweckverband Mitwirkenden vergleichbar ist.

Eine ähnliche Motivation im schulischen Bereich könnte darin bestehen, größere Strukturen zu bilden, Effizienzgewinne und eine Qualitätssteigerung zu erzielen sowie einen flexibleren Personaleinsatz zu erreichen.

Der Betrieb von Ganztagschulen steht allerdings in keiner vergleichbaren betriebswirtschaftlichen Situation (wie Bau, Beschaffung, Betrieb, Logistik). Wenn man vom Schulbau absieht, der allerdings nicht zwingend zum Aufgabenbereich des Ganztags-Zweckverbands gehören müsste, besteht kein vergleichbares Investitionsgeschehen. Ein wesentlicher Unterschied ist zu sehen in der großen Zahl an Schulen und Mitgliedern in einem oder mehreren Zweckverbänden.

Da sich die objektive Situation der am Ganztage Beteiligten wesentlich vielschichtiger darstellt, soll zunächst ein Blick auf die beteiligten Akteure und Kooperationspartner, ihre Verfasstheit und ihre Art der Mitwirkung an der Kooperation geworfen werden.

8.7.2 Innere Schulangelegenheiten

Als Hauptakteure im Bereich der sog. „inneren Schulangelegenheiten“ sind zuvörderst das Ministerium für Schule und Bildung (NRW), das Staatsministerium für Kultus (SN) und das Bildungsministerium (SH) zu nennen. Auf der Grundlage der vom Landtag verabschiedeten schulgesetzlichen Vorschriften steuern die Ministerien die pädagogisch-inhaltlichen Grundlagen und Voraussetzungen wie Lehrpläne, Stundentafeln und Mitteleinsatz, aber auch die organisatorische Struktur von Schullandschaft und Schulaufsicht sowie Personalauswahl, -einsatz und -verwaltung und die Lehrkräfteausbildung. Die Länder sind Arbeitgeber bzw. Dienstherr der Schulleiter und Lehrkräfte, aber auch der Ganztagskoordinatoren, Inklusionsassistenten oder der Schul(verwaltungs)assistenten. Diesen Mitarbeitern gegenüber üben sie die Personalhoheit aus und sind weisungsbefugt.

Eine zentrale Rolle kommt den Schulleitern zu. Diese koordinieren in der Regel die Abläufe im Ganztage. Sie sind dienst- bzw. arbeitsrechtlich dem Schul-/Kultus-/Bildungsministerium unterstellt sind handeln und in dessen Auftrag und nach dessen Weisung. Über das in der Schule tätige nicht-pädagogische Personal üben sie faktisch eine Art informelle Hoheitsgewalt aus, ohne eine formelle Vorgesetzten-eigenschaft zu besitzen. Nur teilweise ist ihnen ausdrücklich ein Weisungsrecht auch gegenüber Personal des Schul-

trägers eingeräumt (s.o. 7.). Dies kann man, soweit es nicht rechtlich abgesichert ist, unterschiedlich bewerten: negativ betrachtet als eine gewisse „Amtsanmaßung“ gegenüber dem neben den Lehrkräften tätigen anderen pädagogischen und verwaltungsmäßigen Personal, oder positiv gewendet, wie es mal ein Schulleiter auf einer Präsentationsfolie mit der Überschrift „Mein pädagogisch-professionelles Team“ mit den Untergruppen (1) Lehrer, (2) anders pädagogisches Personal sowie (3) Hausmeister, Schulsekretariat darstellte, um seinen kooperativ-integrativen Ansatz über formaljuristische Grenzen hinweg zu akzentuieren.

Dies funktioniert in aller Regel mehr oder weniger problemlos, so lange es keine größeren Konflikte gibt oder diese kommunikativ-mediativ gelöst werden können. Für den ernsthaften Konfliktfall sieht das geltende Recht indes keine umfassenden Aufsichts-, Weisungs- und Disziplinarrechte, Lösungsmechanismen oder mediative Verfahren vor. Ein „Durchregieren“ der staatlichen Schulaufsicht funktioniert hier nicht mehr (vgl. Tillmann, a.a.O. S. 1156).

8.7.3 Äußere Schulangelegenheiten

Arbeitgeber des nicht-pädagogischen Personals ist der jeweilige kommunale Schulträger (Gemeinde, Landkreis, kreisfreie Stadt), bei dem die Weisungshoheit über dieses Personal liegt. Klassischerweise stellt der Schulträger in diesem Rahmen z. B. das Schulsekretariat, den Hausmeister sowie das für technische Arbeiten erforderliche Fachpersonal, z. B. IT-Fachleute. Dazu sind ihm die erforderlichen Sachmittel vom Land zugewiesen. Die Verfügungsgewalt über die Personal- wie über die Sachmittel führt nicht selten dazu, hier hin- und her zu schichten. Nicht selten geschieht dies faktisch in einer Art Grauzone.

Darüber hinaus besteht eine verbreitete Praxis in der Bildung von Schulverbänden oder Schulverbänden auf kommunaler Ebene, die dann gemeinsam als Schulträger agieren oder als einzelne Schulen kooperieren. Hier besteht strukturell eine objektive Übereinstimmung von Aufgaben und Zuständigkeiten, jeweils für die einzelne Schule. Die Schulträger oder die Schulverbände binden dann die externen Kooperationspartner im Vertragswege. Dazu gibt es vielfältige Kooperationsrahmenvereinbarungen. Die Praxis der Kooperation erfolgt dabei durchweg horizontal, d. h. zwischen den kommunalen Körperschaften. Zweckverbände, an denen neben der kommunalen Ebene auch das Land beteiligt ist, sind in NRW, SN oder SH nicht ersichtlich.

Die kommunalen Schulträger sind darüber hinaus entscheidend beteiligt bei der Kooperation mit außerschulischen Partnern, um – je nach Bundesland etwas unterschiedlich –

den Hort, den Nachmittagsunterricht (den Ganzttag) zu organisieren oder die Ganztagsangebote einzuwerben, soweit hier nicht eigenes Personal eingesetzt wird. Die Schulträger schließen Kooperationsverträge mit externen Kooperationspartnern ab, in deren Rahmen ein vielfältiger Personaleinsatz in unterschiedlich großem Umfang erfolgt (vgl. dazu im einzelnen Tillmann, a.a.O., S. 1155). Dies können Organisationen sein oder auch Einzelpersonen. Dabei sind Auswahl und Einbeziehung jeweils schulspezifisch. Manche Kooperationspartner sind nicht nur an einer Schule tätig, sondern werden häufig im Rahmen des Ganztags an mehreren Schulen eingesetzt. Auf Grund der Vielfalt der Kooperationspartner der Schule entsteht eine entsprechende Vielzahl von bilateralen Beziehungen. Die Schulträger führen die Vergabeverfahren durch, können die Vergabekriterien festlegen und dabei die Schulkonzepte eigenverantwortlich mehr oder weniger berücksichtigen. Auf diese Weise gelangen die Schulträger über die Gestaltung der Kooperationsverträge in die Rolle, Personal und Inhalte der Nachmittagsgestaltung beeinflussen und mitbestimmen zu können. Dadurch erhalten sie als Repräsentanten der „äußeren Schulangelegenheiten“ mehr oder weniger großen Einfluss auf die pädagogische Arbeit der Schule, also die „inneren Schulangelegenheiten“ (vgl. Tillmann, a.a.O., S. 1156 f.). Eine klare Abgrenzung ist hier nicht mehr durchgehend gegeben. Zugleich wird deutlich, dass die Konturen der zunächst eindeutig erscheinenden Unterscheidung zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten zu verschwimmen scheinen.

8.7.4 Träger der Kinder- und Jugendhilfe

Auf kommunaler Seite sind die Träger der Kinder- und Jugendhilfe beteiligt. Das sonstige nicht-pädagogische Fachpersonal (insbesondere Schulsozialarbeiter) wird von der kommunalen Seite gestellt, die zum Teil als Schulträger agiert, zum Teil aber auch als Träger der Kinder- und Jugendhilfe, zum Teil werden die externen Partner von diesen verpflichtet. In NRW sind im Primarbereich an 92 Prozent der untersuchten Schulen Erzieher tätig, in der Sekundarstufe I nur 25 Prozent; 61 Prozent der in der Schule Tätigen (v.a. als Erzieher und Sozialarbeiter bzw. Sozialpädagogen) verfügen über keinen Hochschulabschluss (vgl. dazu Pothmann/Thole, a.a.O., S. 1400).

8.7.5 Sonstige außerschulische Kooperationspartner

Mit der Bezeichnung „außerschulische Kooperationspartner“ wird eine sehr große und sehr heterogene Gruppe von Institutionen, Organisationen oder Personen umschrieben, die vielfältige Verbindungen zur Schule bzw. dem Schulträger als dem obligatorischen und dominierenden Kooperationspart-

ner eingehen. Kooperationen mit außerschulischen Partnern sind heute ein wichtiger Bestandteil beim Betrieb von Ganztagschulen. Dabei haben sich in den letzten 15 bis 20 Jahren höchst unterschiedliche Kooperationsformen und -modelle zwischen Schulen und außerschulischen Kooperationspartnern entwickelt (vgl. Arnoldt/Züchner, a.a.O., S.1083 ff.).

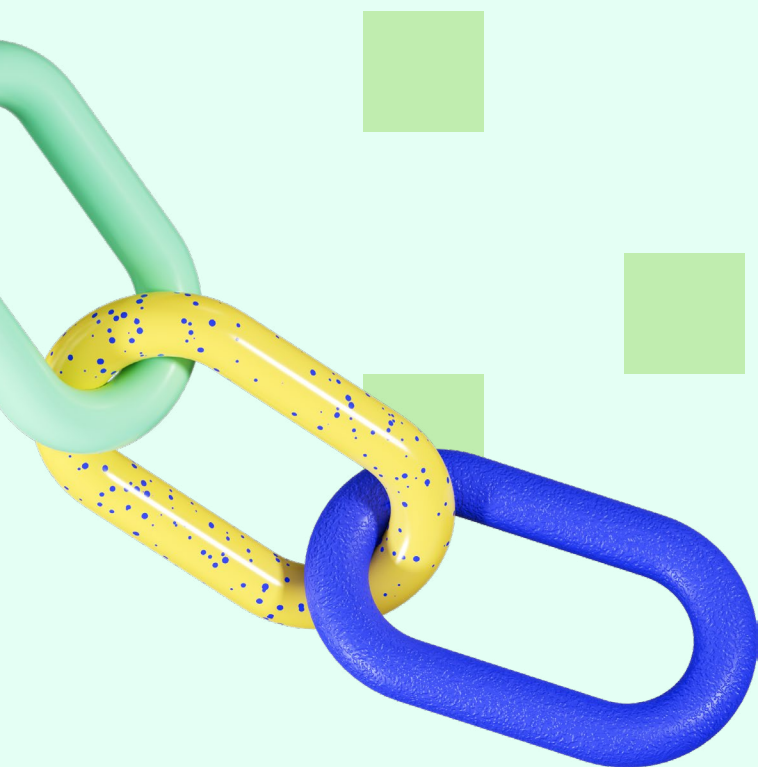
Das Spektrum der außerschulischen Partner umfasst ein breites Feld behördlicher und nicht-behördlicher Partner. Hierzu zählen etwa vorschulische Einrichtungen, Einrichtungen der Träger der Jugendhilfe (wie etwa Caritas, AWO, DRK), psychologische und soziale Dienste, Behörden (wie etwa die Polizei im Rahmen der Präventionsarbeit), Bibliotheken, Arbeitsagentur, Berufsberatung, kulturelle Einrichtungen wie z. B. Musikschulen, Theater und Museen, kirchliche Organisationen, Sportvereine, Betriebe, Hilfsorganisationen, Eltern, Betriebe/Unternehmen, NGOs, ehrenamtlich Tätige, Einzelpersonen wie etwa Pensionäre/Rentner etc.. Als Kooperationspartner sind sie vorerst nur durch ihre organisatorische Fähigkeit zur Herstellung von Kontakten und zu gemeinsamen Aktivitäten im Bildungsbereich definiert (Rakhkochkine, a.a.O., S. 614; Tillmann, a.a.O., S. 1155 ff.). Der Erwerb von Bildung ist nicht mehr auf das Feld normaler Bildungsinstitutionen wie die Schule reduziert (Pothmann/Thole, a.a.O., S. 1397 ff.).

Allein die vorstehende – und vermutlich nicht einmal vollständige – Aufzählung verdeutlicht die enorme Vielfalt und Heterogenität der beteiligten Kooperationspartner (vgl. dazu Speck, a.a.O., S. 1458 ff.). Die beteiligten Akteure unterscheiden sich nach Größe – sowohl bei Behörden als auch Unternehmen bis hin zu Einzelpersonen wie etwa Sportlehrer/Trainer, Musiklehrer – sowie Zielen, Organisiertheit und Kooperationsmotivation stark. Jede Kooperationsbeziehung kann sich anders gestalten (Arnoldt/Züchner, a.a.O., S. 633). Es wird zwischen öffentlichen, frei-gemeinnützigen und gewerblichen Kooperationspartnern unterschieden. Zu den freien Anbietern zählen hauptsächlich Vereine, vor allem Sportvereine. Schulen kooperieren vor allem mit den örtlichen Trägern. Bei den gewerblichen Anbietern dominieren Dienstleistungsunternehmen, insbesondere Sport- und Musikschulen. Mit der Industrie kooperieren die Schulen fast gar nicht (Arnoldt/Züchner, a.a.O., S. 632 ff.).

An Organisation und Durchführung des Ganztags wirken verschiedenste Organisationen und Einrichtungen privatrechtlich wie öffentlich-rechtlich mit. Die im Ganzttag mitwirkenden Personen stehen in sehr unterschiedlichen Rechts- und Beschäftigungsverhältnissen. Auf behördlicher (staatlicher wie kommunaler) Seite können Beamte und Beschäftigte zum Einsatz kommen, bei den außerschulischen Kooperationspartnern können privat Beschäftigte, aber auch in

aktuellen (z. B. Polizei, Bibliothekare) oder früheren (Rentner, Pensionäre) öffentlich-rechtlichen Arbeits- und Dienstverhältnissen stehende Personen tätig werden. Auch Freiberufler wirken auf der Grundlage von Honorarverträgen mit.

In diesem Zusammenhang ist das sog. Herrenberg-Urteil des Bundessozialgerichts (BSG) von großer Bedeutung (Urteil vom 28. Juni 2022, Az. B 12 R 3/20 R). In diesem entschied das BSG, dass auf Honorarbasis tätige Musiklehrer wie Angestellte in den Betrieb eingebunden und daher sozialversicherungspflichtig sein können, so dass sie künftig als festangestellte Mitarbeiter beschäftigt werden müssen. Nach einer Übergangsregelung dürfen bestehende Honorarverträge bis Ende 2026 beibehalten werden, ab 2027 müssen alle Beschäftigungsverhältnisse den veränderten Anforderungen entsprechen. Dies ist mit beträchtlichen Risiken verbunden und dürfte auch Auswirkungen auf im Ganztags Beschäftigte mit sich bringen, da das Urteil im ungünstigsten Fall in nicht geringem Umfang zur Kündigung der Zusammenarbeit führen könnte, im günstigen Fall zu einer Fortsetzung und Neugestaltung der Kooperationsbeziehungen. Diese Risiken würden auf den oder die Zweckverbände übergehen.



8.7.6 Motive der Kooperationspartner

Es stellt sich die Frage, wie angesichts der objektiv sehr heterogenen Interessen- und Motivationslagen für die derzeitige Mitwirkung am Ganztags die Bereitschaft zu einer potentiellen Beteiligung an einem Ganztags-Zweckverband einzuschätzen ist.

Zur Erreichung des Ziels, alle Beteiligten am Ganztags unter einem organisatorischen Dach wie einem Zweckverband zusammenzuführen, wäre zunächst grundsätzlich die Bereitschaft der staatlichen und der kommunalen Beteiligten zu einer Beteiligung erforderlich. Ein Zweckverband, der alle beteiligten Akteure unter einem einheitlichen Dach vereint, müsste sinnvollerweise auch die außerschulischen Kooperationspartner einbeziehen.

Hinsichtlich der jeweiligen Interessenlage sowie der mutmaßlichen Bereitschaft und Motivation möglicher Beteiligter ist zunächst festzustellen, dass eine Landesbeteiligung an einem schulischen Zweckverband ein Novum wäre und die bisher rein horizontale Struktur (nur kommunale Beteiligte) durch eine vertikale Komponente (auch das Land) ergänzen und damit die Zweckverbandsstrukturen grundlegend verändern würde.

Im Folgenden werden die Motivationslagen dargestellt, wie sie sich aus der Literaturrecherche sowie aus den Äußerungen der Interviewpartner ableiten lassen. Dabei handelt es sich gewiss ein Stück weit um subjektive Wahrnehmungen und Einschätzungen, die weder repräsentativ sein können noch den Anspruch auf Vollständigkeit oder gar Unanfechtbarkeit erheben. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Einschätzung der Motivationslagen, abhängig von der jeweils eigenen Perspektive und dem persönlichen Erfahrungshintergrund, auch anders ausfallen kann.

1. Interessen- und Motivationslage Land (innere Schulangelegenheiten)

Während das Land derzeit bei der konkreten praktischen Durchführung des Ganztags ein Stück weit außen vor ist, würde die Beteiligung an einem Zweckverband einerseits zu einer wesentlich stärkeren Gesamtverantwortung, andererseits zu einer erheblichen Einbuße an unmittelbarer Personalkompetenz führen. Es käme einerseits eine neue umfangreiche Koordinierungsaufgabe auf das Land bzw. das zuständige Schulressort zu, andererseits wäre dies mit der Abgabe des größten Teils an Stellen und Personal aus dem ministeriellen Haushalt verbunden. Dies ist insoweit gravierend, als der Einzelplan des Schul-, Kultus- bzw. Bildungsministeriums im Landeshaushalt in aller Regel über den mit Abstand größten

Personalkörper im Haushaltsplan verfügt. Die Personalhoheit würde faktisch auf den Zweckverband als Anstellungskörperschaft übergehen. Durch das Hinzukommen der bisher kommunal Beschäftigten würde sich der Personalumfang vergrößern. Würde dazu noch Personal von den bislang externen Kooperationspartnern hinzutreten, entstünde ein außerordentlich großer Personalkörper mit einem Stellenaufwuchs im Aufgabenbereich des Schulressorts, woran dieses wohl eher kein Interesse haben dürfte. Die sich aus dem sog. Herrenberg-Urteil des Bundessozialgerichts (s.o. 8.7.5) ergebenden Herausforderungen, die bisher von den externen Kooperationspartnern zu bewältigen sind, würden beim Land aufschlagen, d. h. die Risiken, dass gegenwärtig nur punktuell am Ganztage Mitwirkende – wie etwa Sport- oder Musiklehrer, die nur wenige Stunden geben – in feste Beschäftigungsverhältnisse übernommen werden müssen, würden auf den Zweckverband bzw. das für den Zweckverband zuständige Ressort übergehen.

Es ist zu bezweifeln, ob das Land unter den vorstehend genannten Randbedingungen an der Gründung und Beteiligung an einem Zweckverband Interesse haben kann.

2. Interessen und Motivationslage Kommunen (äußere Schulangelegenheiten)

Für die Kommunen würde die Zweckverbands-Lösung zu einer Abgabe von Aufgaben und Zuständigkeiten führen und damit zu einer Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Wegfall der Schulträgerschaft. Damit verbunden wäre ein Verlust an Einfluss auf die Gestaltung der Ganztageschule, u. a. durch den Wegfall der Auswahl der externen Kooperationspartner durch die kommunale Seite, sowie im Bereich der Schulsozialarbeit.

Allerdings wäre auch denkbar, einen Teil der Schulträgerschaft bei den Kommunen zu belassen, etwa Teile der Schulentwicklungsplanung und den Schulbau, was nicht zuletzt ein wichtiger Standortfaktor für die Kommune sein kann. Dies würde ein grundlegendes Umdenken hinsichtlich der Inhalte von Schulträgerschaft bedeuten.

3. Interessen- und Motivationslage Träger Jugendhilfe

Die Kinder- und Jugendhilfe ist über das Sozialrecht am schulischen Geschehen beteiligt durch ihre Zuständigkeit für die Eingliederungshilfe und für die Schulbegleitung. Man spricht auch von Schulsozialarbeit, wobei die Begrifflichkeit komplex und das Arbeitsfeld äußerst heterogen und unübersichtlich ist (Speck, a.a.O., S. 631 f.). Schulsozialarbeit wird als engste Form der Kooperation von Lehrkräften auf der einen Seite und Sozialarbeitern auf der anderen Seite aufgefasst (Speck, a.a.O., S. 632 f.).

Dabei nimmt die Jugendhilfe eine individualrechtliche Aufgabe (Einzelfallhilfe und -förderung) wahr, die jedoch in den schulischen Kontext eingebunden ist. Das hier eingesetzte Personal ist wie die eingesetzten Mittel keine schulsystemische Ressource. Aus den unterschiedlichen Rechtskreisen und Rechtsnormen resultieren unterschiedliche Ziele, Prinzipien, Inhalte und Methoden bei der Entwicklung eines Ganztagsangebots (Speck, a.a.O., S. 633). Die Sichtweisen und „Philosophien“ der Mitarbeiter der Jugendhilfe und der Schule unterscheiden sich, was zu Meinungsverschiedenheiten und Konflikten führen kann. Gleichwohl liegen mit Schulsozialarbeit und Ganztagsbildung zwei Konzepte vor, die gegenseitig anschlussfähig sind (Speck, a.a.O., S. 634).

Offen ist, was für die Jugendhilfe von einer Zweckverbands-Lösung zu erwarten wäre: ein eventuell größerer Einfluss auf das schulische Geschehen oder anders betrachtet eine stärkere Einbindung in eine neue Struktur mit anderen Beteiligten, auf die man nur noch einen begrenzten Einfluss besitzt.

Auch wenn insoweit von erheblichen Vorbehalten auf beiden Seiten auszugehen ist, wäre die Beteiligung von Seiten der Schulträger wie auch der Träger der Kinder- und Jugendhilfe grundsätzlich denkbar. Dazu müssten sich allerdings die fachlichen Ansätze und Herangehensweisen aufeinander zubewegen (plakativ: Schule mit Schulpflicht als „Zwangsvoranstaltung“ und Gruppenverständnis, Jugendhilfe als „freie“ Einrichtung mit individualrechtlichem Blickwinkel). Gelingenbedingung wäre, die Interessen und Bedarfe der Kinder, Jugendlichen und Schüler zum Maßstab organisatorischer Entscheidungen zu machen, nicht aber divergierende professionelle und/oder behördenegoistische Befindlichkeiten oder „subjektive Habitualisierungen“ (so Pothmann/Thiele, a.a.O., S. 1407).

Weiter wäre die Bereitschaft erforderlich, gesetzlich geregelte Zuständigkeiten und Kompetenzen zu verändern, zumindest aber praktisch anders zu gestalten, sowie das Beharren auf eigenen Freiheits- und Entscheidungsspielräumen zugunsten einer kooperativen multiprofessionellen Zusammenarbeit ein Stück weit zurückzustellen. Hier berühren sich fachlich-professionelle und (macht-)politische Sphären unmittelbar.

Die Entscheidung über eine Beteiligung der Kommune würde letztlich beim Stadtrat bzw. Kreistag liegen, die über den zu erwartenden „Mehrwert“ zu befinden hätten.

4. Interessen- und Motivationslage externer Partner

Was die derzeitigen Motive für die Kooperation nicht-schulischer und externer Partner im Ganztagsbereich betrifft (dazu Arnoldt/Züchner, a.a.O., S. 636), zeigt sich eine beträchtliche Bandbreite in den Motiven für die Kooperation auf Partnerseite, die häufig auch mit den Zielen der eigenen Organisation verknüpft sind. Die in StEG (a.a.O.) abgefragten Motive für eine Mitarbeit im Ganztags lassen sich in Nutzer-, anbieter- und kooperationsorientierte Beweggründe aufteilen.

Nutzerorientierte Motive dominieren eher bei Trägern der Jugendhilfe sowie bei freien Anbietern und lassen sich wie folgt charakterisieren:

- Ermöglichen besserer Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche
- Vermittlung von Kompetenzen, die an der Schule zu kurz kommen
- bessere Förderung Bildungsbenachteiligter (oft von Trägern der Jugendhilfe genannt).

Anbieterorientierte Motive herrschen eher bei gewerblichen Anbietern vor:

- finanzielle Motive (Betriebe)
- bessere Auslastung eigener Mitarbeiter (Betriebe)
- Erschließen neuer Zielgruppen (Sportvereine: Talentsichtung), fachlich-pädagogisches Interesse (Beispiel: der pensionierte Musiklehrer)

Kooperationsorientiert sind eher öffentlichen Anbieter mit folgenden Zielen:

- Anstreben einer verbesserten Kooperationskultur, z. B. Entwickeln gemeinsamer Handlungsansätze mit Schulen oder Ausbau der Vernetzung in der Kommune.

Unterschieden wird auch zwischen gleichberechtigten Kooperationspartnern („auf Augenhöhe“) und reinen Dienstleistern, vom einzelnen ehrenamtlichen Anbieter bis hin zu größeren betrieblich strukturierten Einrichtungen. Ausgegangen wird („bei aller Vorsicht“) davon, dass Schule in den meisten Fällen strukturell der „Seniorpartner“ in der Kooperation ist. Während manche Kooperationspartner sehr spezifische fachbezogene Lernangebote machen (z. B. Sportvereine), erstreckt sich das Angebotsspektrum der Träger der Kinder- und Jugendhilfe relativ breit über viele Bereiche (vgl. dazu

Arnoldt/Züchner, a.a.O., S 637 f. unter Verweis auf Zwölfter Kinder- und Jugendbericht, BSFSJ 2005, S. 94–95).

Wie dargelegt, handelt es sich bei den außerschulischen Kooperationspartnern zum einen um sehr heterogene Akteure mit unterschiedlichster organisatorischer Struktur und Motivation für die Beteiligung an Ganztagschulen. Die Frage ist, ob man mit ihrer Bereitschaft rechnen könnte, sich in einem Zweckverbände zusammenschließen. Und es stellt sich die Frage, ob insoweit überhaupt mit einer einheitlichen Antwort zu rechnen wäre.

Im Sinne der konzeptionellen Abgleichung von Vormittagsunterricht und nachmittäglichen Ganztagsangeboten (sog. „Rhythmisierung“) wäre es mindestens sinnvoll, vielleicht sogar zwingend erforderlich, beispielsweise den Musiklehrer, der den Vormittagsunterricht verantwortet, und z. B. den pensionierten Musiklehrer, der am Nachmittag ehrenamtlich oder für ein Honorar Musikstunden gibt, zusammenzubringen und ihr Wirken aufeinander abzustimmen. Entsprechendes gilt für Ganztagsangebote im Bereich von Sport oder Sprachen, für den Werkunterricht und betriebliche Angebote im Ganztags.

Allerdings dürfte fraglich sein, ob – um bei dem Beispiel zu bleiben – der pensionierte Musiklehrer Interesse hätte, über die vielleicht zwei oder vier Stunden pro Woche zusätzlich einer festen organisatorischen Einrichtung wie einem Zweckverband als formelles Mitglied beizutreten. Auch der Sportlehrer, der in erster Linie an der Sichtung und möglichen Rekrutierung von Talenten für seinen Fußball-, Handball-, Volleyball- oder Basketballverein interessiert ist, dürfte kaum motiviert sein, sich als festes Mitglied einem Zweckverband anzuschließen. Entsprechendes gilt für andere Kooperationspartner, die sich mit ihren Angeboten punktuell und zeitlich begrenzt in den Ganztags einbringen, gleichgültig, ob sie privat oder durch eine Organisationszugehörigkeit mitwirken.

Die mutmaßliche Bereitschaft der außerschulischen Kooperationspartner, sich an Zweckverbänden zu beteiligen, dürfte eher als gering einzuschätzen sein. Jedenfalls wird nicht damit zu rechnen sein, dass die externen Kooperationspartner einheitlich für einen Beitritt zu motivieren wären.

Dies gilt insbesondere hinsichtlich ihrer finanziellen Beteiligung. Während Land und Kommunen als Schulträger und Träger der Jugendhilfe finanzielle Beiträge zu erbringen hätten, werden externe Kooperationspartner, soweit sie nicht ehrenamtlich tätig werden, für ihre Mitarbeit honoriert. Wenn sie von externen Kooperationspartnern zu Mitgliedern werden sollen, müssten sie als Mitglieder des Zweckverbands zugleich bei diesem angestellt oder von diesem entlohnt

werden. Auch dies ist keine homogene Ausgangslage für einen Zweckverband.

Die Mitgliedschaft der externen Kooperationspartner in einem Zweckverband dürfte somit kaum praktikabel sein. Eine Motivation zur Beteiligung dürfte überwiegend zweifelhaft sein. Somit ist davon auszugehen, dass die Kooperation mit externen Partnern weiterhin in Form von Kooperationsverträgen erfolgen müsste.

8.8 Fazit

Während bei außerschulischen Zweckverbänden (s.o. 6.4 und 6.5) weitgehend homogene Interessen der beteiligten Kommunen bei Zielen und Strukturen vorzufinden sind, identische gesetzliche Aufgaben und Zuständigkeiten für den jeweiligen regionalen Bereich bestehen und auf Augenhöhe miteinander verhandelt werden kann, stehen dem grundlegend unterschiedliche gesetzliche Aufgabenzuweisungen bei Land, Schulträgern, Trägern der Kinder- und Jugendhilfe und den höchst vielfältigen externen Kooperationspartnern bei Ganztagschulen gegenüber.

Es ist festzustellen, dass hinsichtlich der Übertragbarkeit des Modells „Zweckverband“ mit Landesbeteiligung zahlreiche Bedenken bestehen und eine Vielzahl von Gründen verfassungsrechtlicher wie auch praktischer Art gegen die Bildung derartiger Zweckverbände im schulischen Bereich bei dem Betrieb von Ganztagschulen sprechen.

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit ist sowohl unter dem Aspekt der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, des Demokratieprinzips und der Mischverwaltung zwischen Land und kommunalen Trägern zweifelhaft.

Die objektive Interessenlage für die Gründung von Zweckverbänden in außerschulischen Bereichen wie Abfallwirtschaft, ÖPNV, Kultur oder Gesundheitswesen ist mit den Beweggründen für die Gründung schulischer Zweckverbände nicht vergleichbar, insbesondere im Hinblick auf gleiche Aufgabenstruktur und Zuständigkeiten für den jeweiligen regionalen Bereich sowie betriebswirtschaftliche Aspekte. Hinzu kommen die sehr große Zahl von Schulen sowie die heterogene Vielzahl externer Kooperationspartner im Ganztagsbereich.

An der Bereitschaft aller Beteiligten bestehen erhebliche Zweifel. Es dürfte politisch kaum konsensfähig sein, Land, Schulträger, Träger der Kinder- und Jugendhilfe sowie externe Kooperationspartner unter einem organisatorischen Dach zu vereinen.



9. Mögliche Alternativen zur Idee eines Zweckverbandes

Angesichts der vielfältigen Bedenken gegen das Modell „Zweckverband“ mit Landesbeteiligung ist die Frage nach möglichen Alternativen zur Zweckverbandsidee zu prüfen, um auf andere Weise zu einer Verbesserung der Situation zu gelangen. Hierzu werden dem Auftrag entsprechend im Folgenden einige Überlegungen benannt und verschiedene Optionen kurz skizziert, ohne sie im Detail zu untersuchen und ihre rechtliche Umsetzung detailliert zu verifizieren. Bei den im Folgenden dargestellten Optionen handelt es sich nicht durchgängig nur um Alternativen zur Idee des Zweckverbandes, sondern auch um Anregungen zur Verbesserung der Kooperation im Bereich der Ganztagsbildung sowie im Bildungsbereich allgemein.

Die Vorschläge resultieren aus der Analyse der rechtlichen Möglichkeiten, der Literatur- und Rechtsprechungsrecherche sowie aus Ideen, die im Rahmen der Interviews diskutiert wurden.

9.1 Körperschaftslösung

Als Alternative zum Zweckverband käme die Bildung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, ohne Zweckverband zu sein, in Betracht.

Die Bildung einer Körperschaft würde der Zweckverbandslösung am nächsten kommen, ohne als Zweckverband orga-

nisiert zu sein. Gründung, Organisation und Abläufe könnten schlanker als bei Zweckverbänden gestaltet werden. Als mögliche Rechtsform käme etwa eine Vereinslösung (eingetragener Verein als Körperschaft) in Betracht (vgl. dazu Speck, a.a.O., S. 642 unter Verweis auf Coelen, a.a.O., S. 264 f.), eine Lösung, die nach geltender Rechtslage ggf. durch einen einfachen Gründungsakt nach Vereinsrecht realisiert werden könnte. Ein eingetragener Verein wäre prinzipiell offen für jegliche Art von Mitgliedern, seien es natürliche oder juristische Personen. Eine andere Möglichkeit könnte die Gründung einer Stiftung sein.

Den genannten Vorteilen stünden allerdings die meisten der oben zur Zweckverbands-Lösung beschriebenen rechtlichen wie praktischen Nachteile gegenüber. Auch würde sich die Frage wie hinsichtlich des Zweckverbands stellen, wie viele derartige Körperschaften zu bilden wären (s.o. 8.3). Rechtsänderungen wären auch im Falle einer Vereinslösung erforderlich, denn angesichts einer so weitreichenden Veränderung der Schullandschaft mit zahlreichen Abweichungen von geltenden rechtlichen Regelungen könnte im Hinblick auf den Gesetzesvorbehalt („Wesentlichkeitstheorie“) auf eine gesetzliche Regelung nicht verzichtet werden.

Auch dürfte für zahlreiche – vermutlich die meisten – außerschulische Akteure eine Integration in eine derartige Körperschaft ähnlich wie beim Zweckverband angesichts der Interessen- und Motivationslage eher nicht in Betracht kommen, so dass eine vollständige Integration aller Akteure und Kooperationspartner letztendlich auch hier nicht zustande käme.

Im Ergebnis dürfte eine wie auch immer gestaltete Körperschaftslösung daher ähnlich wie die Zweckverbands-Lösung kaum realistische Chancen auf Umsetzung haben.

9.2 Autonomer Schulverbund

Für die Stadt Stolberg wurde das Modell eines autonomen Schulverbundes entwickelt. Der Grundgedanke des Modells ist: enorme gesellschaftliche Veränderungen treffen auf ein statisches Schulsystem und eine veraltete Organisationsstruktur, es fehlt an der Verknüpfung von äußeren und inneren Schulangelegenheiten, es gibt keine langfristige Personal- und Sachkostenplanung, die Verantwortung für Personal und Sachkosten liegt in unterschiedlichen Händen, was die Beweglichkeit für sachgerechte und pragmatische Problemlösungen erheblich erschwert, die Schulaufsicht ist zu weit weg, sie hat andere Aufgaben, Hausmeister und Sekretärinnen sind nicht dem Schulleiter unterstellt. Der ursprünglich verfolgte Lösungsansatz lehnt sich an Erfahrungen in den

Niederlanden und/oder bei den deutschen Auslandsschulen an und will diese an die deutsche Verwaltungsrealität anpassen. Es wird eine „Strukturinnovation“ angestrebt, bei der unter einem zu bildenden Verwaltungsrat des Schulverbundes, in dem Vertreter der Stadt und des Landes sitzen, ein Pädagogischer Vorstand und ein Verwaltungsvorstand tätig werden, unter deren Gesamtleitung die Schulleitungen ihre Schulen eigenständig leiten. Der Verwaltungsrat beaufsichtigt den Pädagogischen Vorstand und den Verwaltungsvorstand und genehmigt den Schulentwicklungsplan und das Budget (Sachkosten/Personalkosten), das von den beiden Vorständen autonom verwaltet wird. Die Lehrkräfte arbeiten für den Schulverbund. Der Pädagogische Vorstand übernimmt den Großteil der Aufgaben der Schulaufsicht und ist dienstrechtlich der Vertretung des Landes im Verwaltungsrat unterstellt.

Die Frage, was die Schulaufsicht in einem autonomen Schulverbund verbessert, wird dahingehend beantwortet, dass der Verwaltungsrat und der Pädagogische Vorstand eng miteinander und mit den Schulleitungen „verzahnt“ sind, wodurch deren „Einbindung“ in das operative Geschäft und in die Schulentwicklung sichergestellt werden sollen (zu alledem Bettscheider, a.a.O.)

Die Stolberger Projektidee verfolgt die Zielstellung, über die weitgehende Autonomie eines Schulverbundes letztlich auch pädagogische Qualitätsziele zu erreichen. So plausibel die Idee auf den ersten Blick klingen mag (vgl. Schrapper, a.a.O., S. 2) und obwohl sie – allerdings unter einem anderen Rechtsregime – in den Niederlanden erfolgreich praktiziert wurde, so bleiben doch einige wesentliche Fragen offen, insbesondere, wie die Rechtsnatur des Schulverbundes gestaltet und wie die Aufsichtsstruktur im Schulverbund konkret geregelt sein sollen. Die Beschreibung einer „Verzahnung“ bzw. „Einbindung“ gibt darauf keine präzise juristische Antwort. Auch bleibt unklar, wie die Personal- und Budgethöhe, insbesondere die Anstellungsverhältnisse der Lehrer beim Schulverbund, konkret ausgestaltet sein sollen. Weiter steht die Frage im Raum, ob der Schulverbund Dienstherrn beamteter Lehrer sein soll und rechtlich sein darf.

Ungeachtet dieser offenen Fragen stehen der Idee eines autonomen Schulverbunds mit Beteiligung des Landes die oben zur Idee eines Zweckverbands dargestellten verfassungsrechtlichen Bedenken in Bezug auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht wie auch das Demokratieprinzip entgegen (s.o. 8.2, dazu zutreffend auch Schrapper, a.a.O.).

Die Idee eines autonomen Schulverbunds ist daher in der oben skizzierten Form verfassungsrechtlich derzeit nicht realisierbar.

Unberührt bleibt die Möglichkeit der Bildung von Schulverbänden oder Schulverbänden als Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Landesbeteiligung, sozusagen auf horizontaler „Augenhöhe“ der kommunalen Beteiligten auf der Grundlage und unter Beachtung der geltenden schulrechtlichen Vorschriften sowie der Landesgesetze für die kommunale Zusammenarbeit. Dass selbst dies nicht immer einfach zu realisieren ist, zeigen die Erfahrungen aus dem Stolberger Projekt (vgl. dazu Schrapper, a.a.O.). Auf weitere personalrechtliche Aspekte wurde hingewiesen (8.4).

Derzeit wird zu der Projektidee „Autonomer Schulverbund Stolberg“ ein modifiziertes Modell eines kommunalen Zweckverbandes erörtert. Eine „abgespeckte“ Lösung ohne Beteiligung des Landes unterliegt keinen verfassungsrechtlichen Bedenken und bewegt sich nah an manchen anderen praktizierten Formen von Schulverbänden, ist allerdings von der „Faszination des großen Wurfes“ (Schrapper, a.a.O.) wie auch von der Zusammenführung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten ein Stück weit entfernt.

9.3 „Educational Governance“

In der Literatur werden zum Teil neue Steuerungsmodelle diskutiert und befürwortet. Hierzu gehört unter anderem die Idee einer „Educational Governance“. Damit soll die Ablösung hierarchischer Strukturen erfolgen, multiprofessionelle Teams sollen unter einer gemeinsamen Steuerungsverantwortung installiert werden. Die Steuerung der schulischen Abläufe erfolgt nach diesem Modell nicht mehr in der traditionellen Form durch Anweisungen, sondern es werden Verhandlungen und Kooperationen erforderlich (Tillmann, a.a.O., S. 1156). Dies führe zu Arbeitsbündnissen aller Beteiligten. Die Steuerung finde nunmehr als „Governance“ in einem Netzwerk handelnder Akteure statt. Diese Entwicklung habe zugleich eine stärkere Selbstverantwortung der Schule zur Folge, auf diese Weise werde die Tendenz zur Entwicklung größerer Schulautonomie gefördert.

So interessant das Modell einer „Educational Governance“ in der Sache klingt und so wünschenswert es dem einen oder der anderen erscheinen mag, so schwierig dürfte die Umsetzung in der deutschen Schullandschaft sein. Zur Realisierung eines solchen Modells wären zahlreiche Gesetzesänderungen erforderlich, was kein unüberwindbares Hindernis darstellen muss. Vor allem aber wären die verfassungsrechtlichen Randbedingungen zu beachten wie Art. 7 GG (staatliche Schulaufsicht) und Art. 28 Abs. 2 GG (Garantie der kommunalen Selbstverwaltung). Eine Governance-Struktur würde aus diesem System ausscheren und wäre ohne Verfassungsänderung kaum vorstellbar, deren politische Konsensfähig-

keit ebenso wie ihre verfassungsrechtliche Realisierbarkeit derzeit und wohl auch auf absehbare Zeit nicht gegeben sein dürfte.

9.4 Zusammenführung der Schulträgerschaft für Ganztagschulen beim Land

Eine mögliche alternative Option könnte in einer Zusammenführung der Schulträgerschaft für Ganztagschulen beim Land zu sehen sein.

Aus Landessicht könnte der Vorteil einer solchen Lösung darin gesehen werden, dass damit das gesamte in der Ganztagschule eingesetzte Personal in die Personalhoheit des Landes fiele, einschließlich des bisher bei den Schulträgern beschäftigten Personals. Eine Schulträgerschaft des Landes stellt derzeit allerdings eine auf wenige Schulformen bzw. Schulen beschränkte Ausnahme dar.

Da mittlerweile die größte Zahl der Schulen als Ganztagschule von kommunalen Schulträgern betrieben werden, im Primarbereich über 95 Prozent (s.o. 5.1 bis 5.3), würde bei einer derartigen Lösung praktisch die Schulträgerschaft für nahezu alle Schulen im Primarbereich und in den anderen Schulstufen zu einem Großteil auf das Land übergehen und dort konzentriert. Durch das Ganztagsförderungsgesetz würde dies im Grundschulbereich mittelfristig – zumindest im Primarbereich – zu einem vollständigen Übergang der Schulträgerschaft auf das Land führen, die kommunalen Gebietskörperschaften würden nahezu alle Schulträgerschaften verlieren. Während die Schulträger als Mitglied in einem Zweckverband immerhin weiterhin Einfluss ausüben könnten, würde dies bei Konzentration aller Schulträgerschaften beim Land entfallen. Mithin wäre der Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht sogar noch gravierender als bei einer Zweckverbands-Lösung und käme wegen Verstoßes gegen Art. 28 Abs. 2 GG sowie die entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen nicht in Betracht.

Ungeachtet der verfassungsrechtlichen Bedenken wäre davon auszugehen, dass die kommunale Seite einen derartigen Verlust der Schulträgerschaft wohl kaum akzeptieren würde.

9.5 Übernahme des Hortpersonals durch das Land

Eine weniger weitgehende Option könnte darin bestehen, dass die Kommunen die Aufgabe, im Grundschulbereich den Hort bzw. den Ganztagsbetrieb am Nachmittag zu betreiben,

an das Land abgeben. Das wäre nicht ganz ungewöhnlich. In Sachsen wurde der Betrieb der Horte erst 1994 vom Land an die Kommunen abgegeben. Derzeit wird diskutiert, diese Entscheidung zu revidieren und das Hortpersonal wieder an das Land abzugeben. Nach Auskunft des Sächsischen Städte- und Gemeindetages ergab eine Umfrage vor einigen Jahren, dass ca. 60 Prozent der Kommunen dazu bereit wären. Auch unter Grundschulleitern in Sachsen wird dies, teils in Anlehnung an frühere gute Erfahrungen, zumindest teilweise befürwortet. Allerdings ist diese Option nicht weiterverfolgt worden.

Soweit ersichtlich, wird ein solches Modell in einem östlichen Bundesland praktiziert, und zwar in Thüringen. Der Frage nach der praktischen Bewährung konnte im Rahmen dieser auf drei andere Länder fokussierten Expertise nicht weiter nachgegangen werden.

Diese Option erschiene insbesondere dann verfassungsrechtlich gangbar, wenn die kommunale Seite eine solche Lösung unterstützen würde.

10. Optionen zur Stärkung des Schulleiters in multiprofessionellen Teams

Ein weniger weitgehender Schritt, d. h. ohne Übergang von Schulträgerschaft und/oder Personal, könnte darin bestehen, Optionen zur Stärkung der Position der Schulleiter zu prüfen und damit gleichzeitig einen Schritt in Richtung einer verstärkten Schulautonomie zu gehen.

10.1 Weisungsrecht des Schulleiters in multiprofessionellen Teams

Denkbar wäre, den Schulleitern ein umfassendes Weisungsrecht gegenüber allen im Ganztage tätigen Personen einzuräumen.

Ein Weisungsrecht des Schulleiters besteht in SH bereits nach geltendem Recht außer gegenüber den Lehrkräften gemäß § 33 Abs. 3 SchulG SH auch gegenüber dem Verwaltungs- und Hilfspersonal des Schulträgers.

In NRW besteht ein Weisungsrecht des Schulleiters gegenüber den nicht im Dienst des Landes stehenden Mitarbeitern,

soweit ersichtlich, lediglich auf der Grundlage kommunaler Dienstanweisungen. Nach dem Runderlass „Gebundene und offene Ganztagschulen ... im Primarbereich und an weiterführenden Schulen“, Runderlass vom 23.12.2010, BASS 12–63 Nr. 2) liegt die Dienst- und Fachaufsicht bei dem Anstellungsträger.

Nach § 42 Abs. 3 SächsSchulG führt der Schulleiter die unmittelbare Aufsicht über die in der Schule tätigen, nicht im Dienst des Freistaates stehenden Mitarbeiter; er hat ihnen gegenüber „die aus der Verantwortung für einen geordneten Schulbetrieb sich ergebende Weisungsbefugnis“. Diese einschränkende Formulierung könnte darauf hindeuten, dass sich das Weisungsrecht des Schulleiters im Wesentlichen auf die äußeren Abläufe bezieht (z. B. ein Rauchverbot), sozusagen in Ausübung seines Hausrechts, um einen reibungslosen Schulbetrieb sicherzustellen (so Brüggem/Rechentn, a.a.O., S. 228 Nr. 3.). So interpretiert erscheint es fraglich, ob es sich um ein auch die pädagogisch-organisatorische Seite umfassendes Weisungsrecht handelt. Jedenfalls hat der Schulleiter bei der Ausübung seines Weisungsrechts die allgemeinen Vorgaben des Schulträgers zu beachten (Brüggem/Rechentn, a.a.O., S. 228 Nr. 3.; Runck/Geißler/Ihlenfeld, a.a.O., S. 168), was das Weisungsrecht des Schulleiters limitiert.

Das Weisungsrecht gegenüber den Schulsozialarbeitern liegt bei den Trägern der Kinder- und Jugendhilfe bzw. deren Anstellungskörperschaften, gegenüber den bei freien Projektträgern eingesetzten Inklusionsassistenten und bei Fellows im Rahmen von Teach First bei den Trägern der Maßnahme.

Ein uneingeschränktes Weisungsrecht des Schulleiters gegenüber nicht im Dienst des Landes stehenden Mitarbeitern hätte den Vorteil, dass neben der Organisation und Koordination alle bis dato disparaten Weisungsstränge in einer Hand zusammengeführt würden. Eine derartige umfassende Weisungsbefugnis könnte dazu beitragen, unterschiedliche Vorgaben und Praktiken zu vermeiden und zu einer einheitlichen Handhabung von Regelungen führen. Im Konfliktfall könnte sich dies als probates Instrument zur Entscheidungsfindung und Konfliktlösung in einer klar strukturierten Hierarchie erweisen. Damit würde zugleich einem zentralen Kritikpunkt an der jetzigen Situation des Ganztags nachhaltig entgegengewirkt, nämlich der zersplitterten Weisungslage gegenüber den in der Personalgewalt unterschiedlicher Arbeitgeber im Ganztage tätigen Personen. Außerdem würde sich die in der Praxis bisweilen schwierige Weisungslage in Abgrenzung der Aufgabenbereiche von Schulsekretariat (äußere Schulangelegenheiten) und Schulverwaltungsassistenten (innere Schulangelegenheiten) entspannen, was dem Vernehmen nach auf Seiten mancher Schulträger durchaus auf Sympathien stoßen könnte.

Durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht dürften in diesem Fall nicht bestehen, da eine derartige punktuelle Veränderung nicht den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie tangieren würde.

Allerdings besteht ein Spannungsverhältnis zum arbeitsrechtlichen bzw. beamtenrechtlichen Weisungsrecht anderer Arbeitgeber bzw. Dienstherrn. Dazu wäre das Weisungsrecht, wie es in Ansätzen bereits in NRW, SN und SH gilt, entsprechend auszuweiten. Hinsichtlich externer Kooperationspartner wäre klarzustellen, dass das Weisungsrecht auch gegenüber allen von diesen im Ganztagsbetrieb eingesetzten Mitarbeitern gilt, da nur so ein wirklich umfassendes Weisungsrecht in multiprofessionellen Teams begründet würde. Dies könnte in die vertraglichen Vereinbarungen mit den externen Kooperationspartnern eingefügt werden. Soweit es ausschließlich auf den Einsatz und den Aufgabenbereich im schulischen Ganztagsbetrieb beschränkt wäre, dürfte es auch mit dem sonstigen arbeitsrechtlichen Weisungsrecht externer Arbeit gebender Institutionen vereinbar sein. Die konkrete Abgrenzung und Ausgestaltung könnte in den vertraglichen Vereinbarungen einvernehmlich geregelt werden.

Eine derartige Stärkung der Rolle des Schulleiters würde zugleich ein Stück weit zu der vielfach gewünschten Stärkung der Schulautonomie beitragen. Hierzu dürfte eine Ergänzung des Schulgesetzes erforderlich sein.

10.2 Personalhoheit beim Schulleiter

Wenn man diesen Ansatz noch etwas konsequenter verfolgen wollte, wäre daran zu denken, einen Schritt weiter in Richtung Schulautonomie zu gehen und den Schulleitern umfassende Personalbefugnisse für alle an der Schule im Ganztags tätigen Mitarbeiter zu übertragen. Die Schulleiter würden bei dieser Lösung zum Dienstvorgesetzten aller im Ganztags tätigen Personen, auch die Disziplinargewalt wäre beim Schulleiter angesiedelt. Ansätze dazu finden sich etwa in NRW in der Zuständigkeitsverordnung Schule (BASS 10–32 Nr. 44) und in dem Runderlass für die Tarifbeschäftigten (BASS 10–32 Nr. 32).

Ein konkreter praktischer Vorteil einer Übertragung einer umfassenden Personalhoheit auf die Schulleiter bestünde unter dem Aspekt der Verantwortung der Schule gegenüber den Schülerinnen und Schülern. So könnte u. a. die Aufgabe und die Befugnis, ein erweitertes Führungszeugnis zu überprüfen und ggf. entsprechende Auskünfte zu verlangen, beim Schulleiter angesiedelt werden, nicht zuletzt um eventuellen Missbrauchsfällen vorzubeugen.

Sinnvollerweise sollte eine derartige Ausweitung der Personalkompetenzen mit einer zusätzlichen Qualifizierung der Schulleiter hinsichtlich ihrer kommunikativen und kooperativen Führungskompetenz (Huber, a.a.O., S. 1426 ff.: „Distributed Leadership“), aber auch im Hinblick auf Prozess- und Moderationskompetenz sowie eine Schulung hinsichtlich „mediativen Arbeitens“ (vgl. dazu Diez/Krabbe/Engler, a.a.O.) verbunden werden. Ganz generell gesprochen geht es nicht zuletzt auch um eine Professionalisierung von Bildungsakteuren (vgl. zu alledem Huber, a.a.O., S. 1117). Eine gute Lehrkraft zu sein und ein guter Schulleiter zu sein erfordert keineswegs identische Persönlichkeits- und Tätigkeitsprofile.

Eine derartige Lösung ginge etwas weiter als die unter 10.1 dargestellte Option (Weisungsrecht beim Schulleiter), sie bliebe aber hinter der Option der Übertragung der gesamten Schulträgerschaft auf das Land (9.4) wie auch der Option „Bildung eines autonomen Schulverbundes“ (9.2) deutlich zurück. Die Verfassungsmäßigkeit dürfte sich im Grenzbereich bewegen. Offen ist, wie sich die kommunale Seite, insbesondere die kommunalen Spitzenverbände, zu einer solchen Lösungsmöglichkeit wie auch zu der unter 10.1 dargestellten positionieren würden.



11. Neue Institutionalisierte Zusammenarbeit von Schule und Kinder- und Jugendhilfe

„Wenn sich moderne ... Bildung überhaupt organisieren lässt, dann ... nur durch eine neue institutionalisierte Zusammenarbeit von Schule und Jugendhilfe ...“ (Böllert, a.a.O., S. 315). Plädiert wird für eine konzeptionelle Verknüpfung von Schulsozialarbeit und Ganztagsbildung (Speck, a.a.O., S. 635 ff.). Es geht um eine neue Qualität der Kooperation von Jugendhilfe und Schule, eine Neujustierung beider Systeme, die weit über Fragen der Kooperationspraxis in einzelnen Schulen hinausgeht (Maykus, a.a.O., S. 1123 ff.).

In den kommunalen Gebietskörperschaften werden die Aufgaben des Schulträgers und des Trägers der Kinder- und Jugendhilfe traditionell in verschiedenen Ämtern wahrgenommen (Schulamt, Jugendamt, Sozialamt). In manchen Städten werden diese Aufgaben in einem Dezernat (z. B. in der Stadt Leipzig im Dezernat Jugend, Schule und Demokratie, in Kiel im Dezernat Bildung, Jugend und Kultur) oder in einem Geschäftsbereich (z. B. in Dresden im Geschäftsbereich Bildung, Jugend und Sport) zusammengefasst.

Die traditionelle Trennung der Aufgaben von Schule und schulbezogener Jugendhilfe ist unschwer auf die unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen zurückzuführen, hier Schulrecht, dort die Sozialgesetzgebung in Gestalt des SGB VIII (Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche) und SGB IX (Leistungen zur Teilhabe an Bildung). Die Zuständigkeit für diese beiden Bereiche ist in der Regel auf verschiedene Behörden – Jugendamt und Sozialamt – verteilt.

Für die Eingliederungshilfe für Kinder mit (drohender) seelischer bzw. psychisch-emotionaler Behinderung gemäß § 35a SGB VIII ist das Jugendamt zuständig, für Kinder mit körperlicher oder geistiger Behinderung nach § 112 SGB IX i.V.m. §§ 90 ff. SGB IX dagegen das Sozialamt.

Die Schulbegleitung geht normorientiert auf Grund der gesetzlichen Grundlagen von dem individuellen Blick auf das Kind bzw. den Jugendlichen aus, der zugleich Schüler ist. Dementsprechend wird dem betroffenen Schüler in der Regel ein Schulbegleiter im Verhältnis 1:1 zugeordnet. In einer

Klasse können so z. B. 3 Schülern 3 verschiedene Schulbegleiter zugeordnet sein, die zudem in verschiedenen Ämtern tätig sind. In der Klasse treffen in diesen Fällen Zuständigkeiten des Schulamtes sowie des Jugend- und des Sozialamtes aufeinander. Darüber hinaus ist das Land in Gestalt des Lehrpersonals involviert.

Damit verbunden sind zugleich unterschiedliche professionelle Prägungen von Lehrkräften und Sozialarbeitern (vgl. dazu Maykus, a.a.O., S. 1126), die zu unterschiedlichen Sichtweisen, Umsetzungsvorstellungen oder Einschätzungen betroffener Schüler führen können. Im Fall von Konflikten fehlt es hierarchisch an einer unmittelbar oder auf kurzem Weg zuständigen Aufsicht und Entscheidungsinstanz, und es kann ausschließlich auf die Vernunft, Kooperations- und Kompromissbereitschaft der Beteiligten gesetzt werden. Die zum Teil andersartigen „Philosophien“ von Schule und Jugendhilfe sowie komplexe und rechtskreisübergreifende Rechtsfragen auf Fachebene kollegial diskutieren und notfalls niederschwellig in der Hierarchie entscheiden zu können, wäre organisatorisch-strukturell von Vorteil (vgl. Böllert, a.a.O., S. 315 ff.). Dort wo in der Praxis Zusammenarbeit auf Grund ausgeprägter Kooperationsfähigkeit und -bereitschaft funktioniert, mögen strukturelle Fragen als nicht entscheidend wahrgenommen werden. Diese gewinnen an Bedeutung, wenn unterschiedliche Prägungen und Interessen aufeinandertreffen und Konflikte zu lösen sind.

Vor diesem Hintergrund könnte ein denkbarer Ansatz darin bestehen, die rechtlichen Grundlagen in den Blick zu nehmen und die Eingliederungshilfe gemäß §§ 90 bis 150 Teil 2 des SGB IX und die Schulbegleitung gemäß § 35 a SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) neu zu denken und Konzepte einer rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit unter Einbeziehung des Ganztags zu entwickeln.

Zumindest in der praktischen Umsetzung wäre es erforderlich, die Schulbegleitung von einem rein individualrechtlichen Ansatz zu lösen und einer systemischen Betrachtung zuzuführen. Wenn diese institutionalisiert würde, könnten für beispielsweise 3 oder 4 Schüler 1 Schulbegleiter eingesetzt werden. Bei einer solchen Institutionalisierung könnte die Schulbegleitung auf effizientere Weise in das schulische Geschehen eingefügt werden. Ein Schulbegleiter könnte gleichzeitig mehrere Kinder bzw. Jugendliche im schulischen Kontext betreuen. Ein rechtlicher Ansatz hierzu findet sich in § 112 Abs. 4 SGB IX, nach dem auch in der Schule die wegen der Behinderung erforderliche Anleitung und Begleitung an mehrere Leistungsberechtigte gemeinsam erbracht werden kann.

Dabei könnte sich die Nutzung integrativer Schulformen für eine bereichsübergreifende Kooperation anbieten. Dazu wäre in erster Linie zu denken an die Grundschule und/oder an Schulformen der Gemeinschaftsschule und/oder der Gesamtschule, da sie von allen Schularten die am weitesten integrierenden Schularten darstellen.

Näherer Betrachtung bedürfte in diesem Zusammenhang die Schnittstelle zwischen Schule und Sozialrecht, nämlich die schulische Inklusion einerseits und zum anderen die Eingliederungshilfe und Schulbegleitung gemäß SGB VIII und SGB IX. Während die Schulgesetzgebung den Fokus auf die schulische Inklusion setzt, schaut das Sozialrecht auf die Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) und zum Teil auf die Eingliederungshilfe (SGB IX). In diesen gesetzlich unterschiedlichen Bereichen bestehen vielfältige Berührungspunkte, die durch innovative Konzepte rechtskreisübergreifender Kooperation neu ausgestaltet werden könnten. Ziel wäre die Stärkung inklusiver Schulen unter Einbeziehung des Ganztags.

Dazu müsste umgedacht werden, grundlegende Systemveränderungen sind dazu erforderlich. Rechtskreisübergreifend wäre nicht mehr von den unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen auszugehen, sondern von der gemeinsamen fachlich-sachlichen Gesamtverantwortung für die Schüler und den schulischen (Ganztags-) Betrieb in multiprofessionellen Teams.

Möglicherweise könnten durch eine stärkere Verzahnung von Schul-, Sozial- und Jugendamt die Zuständigkeiten für die Schulentwicklungsplanung und die Jugendhilfeplanung zusammengefasst oder in den kommunalen Verwaltungen Schritte unternommen werden, die verschiedenen Ämter organisatorisch in einem Verwaltungsamt stärker zusammenzuführen (so Huber, a.a.O., S. 1114 f.). Dass dies in der Praxis möglich ist, zeigt etwa das Beispiel der Stadt Köln, wo im Dezernat IV (Bildung, Jugend und Sport) eine Organisationseinheit „Integrierte Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung“ (IV/2) besteht. Ziel sollte es sein, die Unterstützungssysteme in einem integrierten System „aus einer Hand“ zusammenzuführen.

Laut IAQ ist nach dem sog. Grundlagenerlass in NRW ab dem Schuljahr 2026/2027 eine stärkere Einbindung des kommunalen Jugendamtes in die Kooperationsvereinbarungen geplant (IAQ, a.a.O., S 26). Näherer Betrachtung wert wäre das Modellprojekt „Strukturgebundene Schulbegleitung“ der Stadt Dresden und die darin stattfindende Mitwirkung der Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe auf der Grundlage von § 35a SGB VIII. In diesem Modellprojekt wird u. a. die Zusammenführung der Schule und der Unterstützungssysteme adressiert (Dresdner Amtsblatt Nr. e24-06-2024 vom 12. Juni 2024).

Auch Arnoldt/Züchner (a.a.O., S. 1093) kommen zu dem Fazit, „das zwar viel Wissen über gelingende Kooperationen vorhanden ist, dieses jedoch noch systematischer und konsequenter auf übergeordneten Ebenen gebündelt und in übergreifende Rahmungen übertragen werden müsste“, um u. a. „die Kooperationen durch verstärkte Verzahnung qualitativ aufzuwerten“ (Arnoldt/Züchner, a.a.O., S. 1093). Zu den Gelingensbedingungen für die Zusammenarbeit gehören u. a. der institutionelle Bereich sowie formale Organisationsstrukturen (vgl. Huber, a.a.O., S. 1116, ähnlich Maykus, a.a.O., S. 1126 f.).

Möglicherweise wäre in diesem Zusammenhang modellhaft die Übernahme der Schulbegleitung durch das Land einer näheren Betrachtung wert.

12. Optionen zur Verbesserung der Kooperation

Über die vorstehend dargestellten Optionen hinaus kommen einige weitere Möglichkeiten zur Verbesserung der Kooperation in Betracht.

12.1 Verstärkung partizipativer Strukturen

Wenn die Zweckverbands-Lösung und damit zugleich eine Mitgliedschaft externer Kooperationspartner in einer Körperschaft wenig Realisierungschancen hat, könnte die Ausdehnung einer Teilnahme externer Kooperationspartner an schulischen Gremien, insbesondere der Schulkonferenz, eine Option zur Verbesserung der Kooperation darstellen.

Nach geltendem Schulrecht ist in Schulgremien zunächst die Teilnahme der traditionell als unmittelbar Schulbeteiligte geltenden Gruppen – Lehrkräfte, Eltern, Schüler – geregelt. Darüber hinaus ist allerdings die Teilnahme Externer zumindest teilweise bereits nach geltendem Schulrecht vorgesehen (vgl. § 66 Abs. 7 SchulG NRW, § 43 Abs. 2 und 3 SächsSchulG, § 62 Abs. 4 SchulG SH).

Nach § 66 Abs. 7 SchulG NRW, der die Zusammensetzung der Schulkonferenz regelt, kann die Schulkonferenz Vertreterinnen und Vertreter schulgängender Angebote und Personen aus dem schulischen Umfeld als beratende Mitglieder berufen. Hierbei sollen pädagogische und sozialpädagogische Fachkräfte, die im Rahmen außerunterrichtlicher Angebote tätig sind und nicht der Schule angehören, in besondere

Weise berücksichtigt werden. Nach § 75 Abs. 4 SchulG NRW vereinbart an Offenen Ganztagschulen (§ 9 Abs. 3) die Schule mit ihren Kooperationspartnern besondere Regelungen zur Mitwirkung der pädagogischen Betreuungskräfte dieser Partner. Die Vereinbarung bedarf der Zustimmung der Schulkonferenz.

Nach § 43 Abs. 2 und 3 SächsSchulG bedürfen bestimmte Beschlüsse der Lehrerkonferenz des Einverständnisses der Schulkonferenz, u. a. Kooperationen mit außerschulischen Partnern wie Vereinen oder Verbänden. Nach § 43 Abs. 3 gehören der Schulkonferenz bis zu vier Vertreter des Schulträgers an. Sie haben zum Teil Stimmrecht, zum Teil nehmen sie mit beratender Stimme teil. Mit beratender Stimme können außerdem ein Schulasistent, eine sonstige pädagogische Fachkraft, je ein Vertreter des Schulfördervereins oder der Schulfördervereine, bei Schulen mit Primarstufe je ein Vertreter des Horts oder der Horte, mit dem oder mit denen die Schule zusammenarbeitet, an den Sitzungen der Schulkonferenz teilnehmen. Ein expliziter Bezug zum Ganzttag wird in diesen Bestimmungen jedoch nicht hergestellt.

Gemäß § 62 Abs. 4 SchulG SH sind Mitglieder der Schulkonferenz mit beratender Stimme ein Vertreter des technischen Personals und Verwaltungskräfte sowie insbesondere in Berücksichtigung der besonderen Anliegen der schulischen Ganztagsangebote ein Vertreter der Beschäftigten nach § 34 Abs. 6, d. h. solche des Schulträgers, eines Elternvereins oder einer Institution nach § 3 Abs. 3, die außerhalb des lehrplanmäßigen Unterrichts zur Durchführung schulischer Veranstaltungen eingesetzt werden. Je ein Vertreter des technischen Personals, der Verwaltungskräfte und der sozialpädagogischen Fachkräfte sind Mitglied der Schulkonferenz mit beratender Stimme.

Konstatiert werden kann, dass es bislang nicht wirklich geklärt bzw. konzeptionell entworfen ist, welche Funktionen außerschulische Kooperationspartner im System Schule übernehmen können und sollen. In dem relativ klar geregelten System Schule fehlt es an einer systematischen konzeptionellen Idee der Anerkennung und Einbindung anderer Bildungsträger im Schulsystem (so Arnoldt/Züchner, a.a.O., S. 1093). Von einer multiprofessionellen Kooperation in der Ganztagsbildung kann nicht ohne weiteres gesprochen werden, sie scheint strukturell noch nicht hinreichend abgesichert zu sein (vgl. Speck, a.a.O., S. 1461).

Ohne auf die Einzelheiten der bestehenden gesetzlichen Regelungen näher einzugehen – was den Gutachtenauftrag überschreiten würde und daher an dieser Stelle nicht geleistet werden kann –, steht die Frage nach Mitbestimmung bzw. Mitgestaltung der Kooperationspartner, nicht zuletzt im

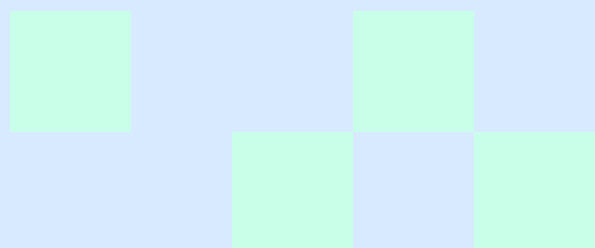
Hinblick auf die Qualitätsdebatte, im Raum (Arnoldt/Züchner, a.a.O., S. 1093).

Allgemein lässt sich sagen, dass eine Ausdehnung der Teilnahme bzw. Mitgliedschaft externer Kooperationspartner an Schulgremien den Vorteil haben könnte, dass sich externe Partner verstärkt an den Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen der Schule, an der sie im Ganzttag tätig sind, beteiligen und ihre Ideen und Interessen einbringen (vgl. dazu auch Huber, a.a.O. S. 1117 und Kunze/Reh, a.a.O., S. 1441).

Eine Ausweitung partizipativer Strukturen in den Schulgremien könnte etwa eine verstärkte Teilnahme mit Stimmrecht statt nur mit beratender Stimme vorsehen. Aus Kann-Bestimmungen könnten Muss-Bestimmungen gemacht werden. Externe Kooperationspartner können als anlassbezogene oder ständige Gäste in schulische Gremien eingeladen werden, was ihnen, auch wenn sie nur mit beratender Stimme teilnehmen, zwar keine Mitentscheidungsbefugnisse, aber zumindest ein Mitspracherecht einräumen würde, was zugleich die Bindung an die jeweilige Schule verstärkt. Eine verstärkte Kommunikation aller Beteiligten könnte Perspektivwechsel ermöglichen sowie Verständnis und Vertrauen aufbauen.

Die Entscheidung, wer im Rahmen des Ganztags an der Schulkonferenz teilnehmen darf und wie die weiteren Modalitäten zu gestalten wären, könnte entweder der Schule, dem Schulleiter oder der Schulkonferenz übertragen werden (vgl. dazu auch Arnoldt/Züchner, a.a.O., S. 642 f.). Da die Zusammensetzung schulischer Gremien wie auch jegliche Form der Teilnahme an diesen in den jeweiligen Schulgesetzen geregelt ist, würde eine über die derzeitige Gesetzeslage hinausgehende Ausdehnung der Beteiligung im Hinblick auf den Gesetzesvorbehalt eine Anpassung des jeweiligen Schulgesetzes erfordern.

Ähnliches gilt für eine Verstärkung innerschulischer Partizipationsformate, die Eltern wie Schüler als Mitwirkende am Schulgeschehen sehen (vgl. Speck, a.a.O., S. 1461; Jäkel u. a., a.a.O., Nr. 29 der Empfehlungen, S. 129). Insoweit kommen z. B. Kinder- oder Schülerräte oder OGS Versammlungen zur Beteiligung bei der Gestaltung des Ganztags in Betracht, was etwa in NRW für die Zeit ab 1. August 2026 nach Inkrafttreten des GaFöG bereits vorgesehen ist.



12.2 Kooperative Schulleitung („Doppelspitze“)

Eine weitere Option bestünde in der Etablierung einer kooperativen Schulleitung. Viele Schulen haben mehr als 1.000 Schüler, insbesondere Gymnasien, Gesamtschulen, Gemeinschaftsschulen und berufliche Schulen, einige wenige haben über 2.000 Schüler. Mit einer solch großen Schülerzahl und entsprechend großer Zahl an Lehrkräften (ca. 70 bis 100) und im Ganztagsbereich mit zusätzlichem Personal stellt die Schulleitung eine Führungs- und Managementaufgabe dar, die mit erheblichen Herausforderungen verbunden sein kann (vgl. dazu die am 2.12.2025 veröffentlichte Studie der GEW zu Schulleitungen am Limit, rbb24 inforadio). Diese liegen zum einen im pädagogischen Bereich, zum anderen aber auch – und wohl eher zunehmend – in einer Fülle von Organisations- und Verwaltungsaufgaben wie auch im technischen Bereich. Daher wird vorgeschlagen, an großen Schulen die Einrichtung einer „Doppelspitze“ zu erwägen. Diese könnte aus einem Tandem eines pädagogischen und eines administrativen Schulleiters bestehen. Während der oder die eine über eine klassische Lehramtsausbildung verfügt, könnte die oder der andere z. B. Jurist, Betriebswirt, Politikwissenschaftler oder Verwaltungswirt sein. Beide würden gleichrangig auf Augenhöhe nebeneinanderstehen.

Für derartige Doppelspitzen gibt es zahlreiche Beispiele im Wissenschaftsbereich. Alle führenden Wissenschaftseinrichtungen – sei es in Regie von Helmholtz, Leibniz, Fraunhofer oder Max Planck – verfügen in der Leitungsspitze ihrer Zentren bzw. Institute über einen wissenschaftlichen und einen kaufmännischen Geschäftsführer bzw. Direktor mit jeweils unterschiedlichen Qualifikationen und Aufgabenbereichen. Die Einrichtungen dieser Wissenschaftsorganisationen sind zum Teil deutlich kleiner als große Schulen.

An praktisch allen Hochschulen besteht das Rektorat (oder Präsidium, je nach landesrechtlicher Diktion) aus dem Rektor (Präsident), einigen Prorektoren (Vizepräsidenten) sowie einem Kanzler. Letzterer verfügt meist über eine juristische Ausbildung, gelegentlich ist es ein Betriebswirt. Ein Rektor sagte einmal zu mir: „Wir leiten diese Hochschule mit vier Amateuren und einem Profi“, mit letzterem war der Kanzler gemeint. Auch dies ist ein Kooperationsmodell, allerdings mit dem Rektor als Chef, also formal nicht vollständig auf Augenhöhe.

Ähnlich stellt sich die Situation in vielen Dekanaten von Hochschulen dar, wo der Dekan nicht selten ein wissenschaftlich exzellent ausgewiesener Fachexperte ist, der aber über keine oder wenig Verwaltungserfahrung verfügt. Diesen ist zur administrativen Unterstützung häufig ein Dekanatsrat

als Mitarbeiter im höheren oder gehobenen Dienst zur Seite gestellt, dieser somit deutlich rangniedriger.

Im Schulbereich gibt es zunehmend vergleichbare Ansätze mit der Etablierung von Schulverwaltungsassistenten. Die Qualitätsunterschiede in diesem Personalbereich sind, ähnlich wie in den Dekanaten, je nach Ausbildung, Berufserfahrung und Rekrutierungsweise mehr oder weniger beträchtlich.

Die hier vorgeschlagene Option einer echten Doppelspitze geht über die letztgenannten bereits praktizierten hinaus und würde zwei Schulleiter gleichrangig nebeneinanderstellen. Alternativ wäre denkbar, zumindest als stellvertretenden Schulleiter einen Verwaltungsfachmann einzusetzen.

Auch in einem Schulverband oder -verbund wäre das Modell einer Doppelspitze erwägenswert.

Eine solche kommt für eine kleine Grundschule nicht in Betracht, könnte aber für größere Schulen eine Option sein und könnte ggf. dort erprobt werden (zur Grundidee vgl. Jäkel u. a., a.a.O., Nr. 29 S. 129). Denkbar wäre auch eine gemeinsame Leitung mehrerer kleiner Schulen mit einer Doppelspitze.

12.3 Ausbau „weicher Kooperationsformen“

Die in den Schulgesetzen ausdrücklich angelegte gemeinsame Verantwortung von Land und Kommunen sowie die vorgegebene erwünschte Kooperation mit Trägern der Jugendhilfe, Sportvereinen, Musikschulen etc. (z. B. in § 4, § 9 Abs. 3 SchulG NRW, § 16a SächsSchulG, § 3 SchulG SH) kann durch den Ausbau „weicher Kooperationsformen“ außerhalb des eigentlichen Schulbereichs flächendeckend verstärkt werden. Die Zuständigkeiten der Schulträger und der staatlichen Schulaufsicht bleiben dabei unberührt (vgl. § 78 a Abs. 4 SchulG NRW).

Für derartige „weiche“ Kooperationsformen gibt es in der bisherigen Praxis der Länder bereits zahlreiche Beispiele mit modellhaftem Charakter, wie z. B. Arbeitskreise (Arnoldt/Züchner, a.a.O., S 638), Regionale Bildungsnetzwerke (§ 78a SchulG NRW), Bildungsforen, kommunale oder regionale Bildungsregionen und Bildungslandschaften (Huber, a.a.O., S. 1111 f.), Kooperationsverträge zwischen Kreis/kreisfreier Stadt und Land (§ 78a Abs. 3 SchulG NRW), in dem die Handlungsfelder und die Organisation des Regionalen Bildungsnetzwerks bestimmt werden. Es werden Beratungs- und Koordinierungseinrichtungen diskutiert, die Einrichtung von Agenturen bereits praktiziert (Beispiele: Serviceagentur Ganztätig lernen in SH oder Serviceagentur Ganztags-

bildung NRW), die Einführung Runder Tische, die Bildung von Steuergruppen, ein „Hub-Konzept“ mit einem Beirat als zentralem Organisator in der Schulverwaltung auf Landesebene, Schulnetzwerke (Huber, a.a.O., S. 1111), Netzwerkmanager, Schulentwicklungsberater (Huber, a.a.O., S. 1109 ff.), Vernetzung mit Leitzentrale oder Projektbüro, Prozess- bzw. Koordinationsmanagement, wo die Fäden zusammenlaufen. Zum Teil werden regelmäßig stattfindende Konferenzen der Schulleiter aller Schulen und deren Träger in einem bestimmten regionalen Bereich praktiziert (vgl. zu alledem Zacharias, a.a.O., S. 652 ff., Huber, a.a.O., S. 1109 ff.). Nicht zuletzt geht es dabei auch um Übernahme von Verantwortung über den eigenen Bereich und über die Schulgrenzen hinaus (Huber, a.a.O., S. 1430 ff.).

In rechtlicher Hinsicht bedürfte es nicht des Rechtsrahmens von Schulversuchen, etwa im Sinne von § 25 Abs.1 SchulG NRW (vgl. Schrapper, a.a.O., S. 2). Ein Ausbau derartiger „weicher“ Formen der Kooperation bedürfte ggf. zusätzlicher Ressourcen. Teils wären dazu Stellen im Landeshaushalt erforderlich.

Insgesamt zeigt sich bei den „weichen“ Kooperationsformen ein recht diffuses Bild, das in Teilen bereits in der einen oder anderen Form oder Variante mehr oder weniger umfassend und vermutlich mehr oder weniger erfolgreich realisiert wurde. In all diesen Ideen geht es letztlich um die Einbindung aller Beteiligten der verschiedenen Ebenen neben der normalen behördlichen Struktur. Um sich hier ein klareres Bild zu verschaffen, wäre eine umfassende Bestandsaufnahme mit anschließender qualitativer Bewertung der Funktionsweise der vorhandenen Strukturen erforderlich. Soweit ersichtlich, gibt es dazu noch keine umfassende Evaluation. Die Entwicklung von Benchmarks könnte hilfreich sein.

Festzuhalten ist jedenfalls, dass gegen eine Modifikation oder Ausdehnung praktizierter oder Erprobung alternativer „weicher“ Kooperationsformen – vorbehaltlich einer genaueren Betrachtung der jeweiligen Ausgestaltung – verfassungsrechtliche Bedenken grundsätzlicher Art nicht zu erkennen sind.

12.4 Schulaustauschtreffen

Diskutiert werden in unterschiedlicher Gestaltung und Begrifflichkeit belastbare Kooperationsstrukturen, an denen alle an der Ganztagschule Beteiligten teilnehmen können.

Derartige „Schulaustauschtreffen“ könnten alternativ oder ergänzend zu einer Integration in die Konferenzstruktur der Schule in Betracht kommen. Sie können als freiwillige Zu-

sammenkünfte mit Einladung an einen breiten Kreis auch der externen Kooperationspartner (wie z. B. Sozialarbeiter, Sport- oder Musiklehrer oder Vertreter der Jugendhilfe) gestaltet werden. Dies hätte den Vorteil, dass aus diesem Kreis nicht nur einige wenige aus einer großen und sehr heterogenen Gruppe die Vertretung in einem Schulgremium übernehmen müssten. Die Repräsentanz wäre deutlich höher als bei einer Erweiterung der Schulkonferenz um einige wenige externe Mitglieder (dazu oben 12.1). Auch könnte der subjektiven Wahrnehmung einer Zurücksetzung bei in der Schule etablierten Lehrkräften entgegengewirkt werden, die nicht in dem Gremium vertreten sind und die Mitwirkung externer Kooperationspartner, die nur wenige Stunden geben, als Zurücksetzung empfinden könnten.

Solche Zusammenkünfte können z. B. monatlich, 2–3× pro Jahr, einmal jährlich oder in einem sonst gewählten zeitlichen Rhythmus stattfinden.

12.5 Verstärkung der Unterstützung bei vertraglicher Kooperation

Die Einbindung externer Kooperationspartner erfolgt derzeit im Wesentlichen über den Abschluss von Kooperationsvereinbarungen mit externen Partnern vielfältigster Art. Hilfreich könnte sein, zur Einbindung externer Kooperationspartner Musterverträge oder Rahmenverträge zu entwerfen, ähnlich wie es z. B. in SH bereits geschieht (vgl. dazu auch Arnoldt/Züchner, a.a.O., S. 633 ff.). Dies kann praktische Hilfestellungen geben, die Anwendungen vereinheitlichen und dazu beitragen, rechtliche Fehler zu vermeiden, etwa durch die Beachtung von Vorschriften des VwVerfG (z. B. für die Gestaltung öffentlich-rechtlicher Verträge) sowie des Datenschutzes.





13. Schulversuche oder Modellvorhaben

Da mit den vorstehend skizzierten Möglichkeiten zum Teil Neuland betreten würde und die verfassungsrechtliche Zulässigkeit teilweise als grenzwertig beurteilt werden kann, stellt sich die Frage, ob Schulversuche oder Modellprojekte zur Erprobung weiterführen können. Oben war die Zulässigkeit von Schulversuchen zwar verneint worden, allerdings nur für die Zweckverbands-Lösung unter Beteiligung des Landes. Schulversuche auf rein kommunaler Ebene könnten etwa unter folgenden zum Teil innovativen Randbedingungen durchgeführt werden.

- Eine überschaubare Zahl von Schulen (etwa 6 bis 10) bilden einen Schulverbund (Zweckverband), idealerweise mit verschiedenen Schularten (Grundschule, Sek I – Schule, Gymnasium, ggf. Gesamt- oder Gemeinschaftsschule; s.o. 8.3)
- Weisungsrecht des Schulleiters, ggf. mit umfassender Personalhoheit, für alle an der Schule im Ganztage tätigen Personen, auch des Schulträgers sowie externer Kooperationspartner (s.o. 10.1 und 10.2)
- Übertragung von substantiellen Bewirtschaftungsbefugnissen vom Schulträger auf den Schulleiter oder einen Schulverbund, ggf. mit Budgetierung (vgl. § 95 SchulG NRW)

- Etablierung einer „Doppelspitze“ als Schulleitung (s.o. 12.2)
- Gleichzeitige Leitung mehrerer Schulen durch einen Schulleiter, beginnend im Grundschulbereich, da sich hier die Gewinnung motivierter und qualifizierter Führungskräfte erfahrungsgemäß besonders schwierig darstellt
- Einstellung eines Organisationsentwicklers zur professionellen Begleitung einer Versuchsphase
- Teilnahme des Schulträgers, von Vertretern des Trägers der Kinder- und Jugendhilfe sowie von Vertretern externer Kooperationspartner mit beratender Stimme oder mit Stimmrecht an der Schulkonferenz (s.o. 12.1)
- Modellvorhaben zu einer neuen institutionalisierten Zusammenarbeit von Schule einerseits und Kinder- und Jugendhilfe andererseits (s.o. 11.)
- Übernahme der Schulbegleitung durch das Land (s.o. 11).

Teilweise finden sich hierfür Anknüpfungspunkte im geltenden Schulrecht (vgl. dazu oben im Einzelnen unter 7.). Als potentielle Partner eines Schulversuchs kämen insbesondere Akteure in Betracht, die als innovativ und kooperationsbereit eingeschätzt werden. Wichtig wäre, die (verfassungs-)rechtlichen Spielräume für die Gestaltung eines Schulversuchs oder eines Modellvorhabens so weit wie möglich zu nutzen, möglichst ohne Gesetzesänderungen erforderlich zu machen.

14. Evaluation und wissenschaftliche Begleitung

Zur Gewinnung weiterführender Erkenntnisse, welche Kooperationsformen besonders gut oder weniger gut funktionieren, wäre eine laufende Selbst- oder externe Evaluierung und wissenschaftliche Begleitung empfehlenswert (vgl. Huber, a.a.O., S. 1115). Dazu müssten die Fragestellungen geschärft und konkretisiert werden. Beispielsweise könnten sich entsprechende Studien und/oder eine wissenschaftliche Begleitung fokussieren auf

- das rechtliche wie praktische Funktionieren des Weisungsrechts des Schulleiters gegenüber nicht-pädagogischem Personal in geltenden landesrechtlichen Bestimmungen

- die verfassungsrechtlichen Grenzen einer möglichen Konzentrierung umfassenderer Personalkompetenzen beim Schulleiter
- das Funktionieren der Beteiligung Externer an schulischen Gremien
- die Konzipierung und Begleitung von Schulversuchen oder Modellprojekten
- die Entwicklung einer kohärenten Konzeption zur Rolle außerschulischer Kooperationspartner
- die Prüfung, inwieweit Grundgedanken der „Educational Governance“ oder Teile davon im deutschen Schulrecht in die Praxis umsetzbar wären
- die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen verstärkter multiprofessioneller Zusammenarbeit am Standort Schule in Kooperation von Bildung, Jugend- und Eingliederungshilfe, insbesondere unter Berücksichtigung der Inklusion
- die möglichen rechtlichen wie tatsächlichen Unterschiede für die Ganztagsgestaltung bei Grundschulen (Hort) und im Sek I – Bereich
- das Ermitteln von Benchmarks zum Funktionieren „weicher Kooperationsformen“
- die Folgerungen aus möglichen Stadt – Land Unterschieden
- eine umfassende Evaluierung der Forschungslage zum Ganztag.

Zum Thema Schulsozialarbeit an Ganztagschulen wurde schon 2008 das Fehlen einer größeren empirischen Studie zu den verschiedenen Bereichen der Jugendarbeit im Kontext der Ganztagschule beklagt (Coelen, a.a.O. S. 927). 2020 wurde erneut auf die wenigen Studien zur Schulsozialarbeit an Ganztagschulen hingewiesen und immerhin zugleich konstatiert, „dass die Schulsozialarbeit ... eine Scharnier- bzw. Brückenfunktion am Ort Ganztagschule für weitere Kooperationspartner einnimmt“ (Speck, a.a.O., S. 641). Maykus beklagt das Fehlen professionsbezogener Forschung zu Organisationsstrukturen im Kontext schulbezogener Jugendhilfe (Maykus, a.a.O., S. 1132 f.). Forschungsdefizite bestehen auch hinsichtlich einer konzeptionellen Klärung der Rolle außerschulischer Kooperationspartner (Arnoldt/Züchner, a.a.O., S. 1093).

15. Verstärkung der finanziellen Ressourcen

Einer besonderen Betrachtung wert wäre auch generell die Finanzausstattung für den Ganzttag sowie für die aktuelle und künftige Ausweitung des Ganztags nach Inkrafttreten des GaFöG. Auch die Frage der Ausreichung der Mittel und der Verwendungsnachweisprüfung, sei es durch externe Dienstleister (z. B. in SN der SAB oder über Schulfördervereine wie zum Teil in NRW) oder unter Nutzung der schulischen Behördenstruktur, könnte einer näheren Betrachtung wert sein.

Auch externe und Selbstevaluationsmaßnahmen benötigen zusätzliche Mittel. Es wird angeregt, über die Einrichtung regionaler Bildungsfonds nachzudenken (vgl. Huber, a.a.O., S. 1114).

Zusätzliche finanzielle Ressourcen wären zur Weiterentwicklung bestehender und Erprobung alternativer Modelle zur Gestaltung des Ganztags eine wesentliche strukturelle Rahmenbedingung und Unterstützungsmaßnahme (vgl. Speck, a.a.O., S. 1462 f.). Die Verstärkung der finanziellen Ressourcen wäre geeignet, die Weiterentwicklung der Ganztagschule zu fördern, sei es in Form von Zuwendungen, Fördermitteln, allgemeiner Finanzausstattung, Ausbau von Personalressourcen und Sachmitteln. Die Rückwärtsentwicklung in SN (von 45 Millionen Euro pro Jahr auf 33 Millionen Euro pro Jahr) deutet angesichts der Probleme der öffentlichen Haushalte allerdings in die gegenteilige Richtung (s.o. 5.2), während in SH der Ausbau des Ganztags eine höhere politische Priorität zu genießen scheint (s.o. 5.3).

Die vorstehend angedeuteten Optionen bedingen einander nicht noch schließen sie sich gegenseitig aus. Vielmehr wäre zu überlegen, welche dieser Ansätze in einen Schulversuch bzw. in ein Modellprojekt integrierbar sind.

16. Abschlussbemerkung

Der Wunsch nach einer Überwindung der Trennung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten ist weit verbreitet. Die Gedanken gehen nicht selten in Richtung einer großen Schulreform. Die „Faszination des großen Wurfs“ ist verlockend. Ausländische Erfahrungen scheinen zukunftsweisende Möglichkeiten auch hinsichtlich von mehr Schulautonomie aufzuzeigen.

Das deutsche Schulrecht ist demgegenüber sehr traditionell geprägt. Es reicht mit seiner Trennung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten bis zum Preußischen Allgemeinen Landrecht von 1794 und zu der Steinschen Städteordnung von 1808 zurück. Die Grundzüge wurden in Art. 7 Abs. 1 GG (staatliche Schulaufsicht) und Art. 28 Abs. 2 GG (Garantie der kommunalen Selbstverwaltung) wie auch in vielen Bundesländern verfassungsfest gemacht. Seitdem hat sich die gesellschaftliche Wirklichkeit ebenso wie die Schulwelt vielfach gedreht und weiterentwickelt, ohne dass an diesen Festen gerüttelt worden wäre. „Die Organisation hinkt der Realität hinterher“, konstatierte ein Schulleiter zutreffend in einem Interview, und man möchte hinzufügen: auch das Recht, und das schon lange, und es hinkt auf zwei Beinen. Mit dem deutschen Verfassungsrecht sind wie in Beton gegossene Leitplanken aufgestellt, die unter den aktuellen politischen Verhältnissen veränderungsresistent erscheinen.

Die Aufgabe kann daher nur darin bestehen, die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten – dort wo es sinnvoll und erforderlich ist – so weit wie möglich zu nutzen. Auch wenn die Zweckverbands-Idee als Lösungsansatz an verfassungsrechtliche Grenzen stößt, so gibt es doch nicht unerhebliche Spielräume für Innovationen, um in der Praxis zu neuen Kooperationsformen im Ganztags und in der Bildung generell zu gelangen. Bestehende Bemühungen sind zu stärken und zu optimieren. Dies gilt insbesondere für ressort- und rechtskreisübergreifende Innovationen. Eine Staatsmodernisierung wird, solange der „große Wurf“ (noch) nicht möglich erscheint, auf das Machbare und auf kleine, möglichst rasch erzielbare Erfolge setzen und schrittweise beweisen müssen, dass Veränderungen und Innovationen grundsätzlich möglich sind. Wenn der Reformbedarf erkannt ist, besteht die Aufgabe zunächst darin, Veränderungsbereitschaft zu wecken und das window of opportunities zu nutzen, die Widerstände zu überwinden, positive Narrative zu setzen und in Modellprojekten beispielhaft den Nachweis der Praxistauglichkeit innovativer Ideen zu erbringen. Dazu ist der Bildungsbereich, der sich nahe am Bürger bewegt, in besonderer Weise geeignet. Dies kann zugleich Vertrauen in die Veränderungsbereitschaft und -fähigkeit der Politik und ihrer Akteure schaffen (vgl. zu alledem auch Voßkuhle, a.a.O. und Jäkel, a.a.O.).

In dieser Expertise wurde versucht, dazu einige Ansätze aufzuzeigen. Diese – und andere – müssten weiterentwickelt werden. Dazu wäre zunächst von den politisch Verantwortlichen die Richtung aufzuzeigen, in die gegangen werden soll. Angesichts der enormen Bedeutung der Herausforderungen im Bildungsbereich ist es gewiss der Mühe wert.

Auch wenn in dieser Expertise vor allem rechtliche und organisatorische Fragen behandelt wurden, soll nicht aus

dem Blick geraten, worum es letztlich geht: eine Qualitätsverbesserung von Schule im Sinne und Interesse der Schüler und Schülerinnen.

17. Literaturverzeichnis

Appel, Stefan (Hrsg.), *Schulkooperationen*, 2006

Arnoldt, Bettina / Züchner, Ivo, *Kooperationsbeziehungen von Ganztagschulen mit außerschulischen Trägern*, in: Bollweg, Petra / Buchna, Jennifer / Coelen, Thomas / Otto, Hans-Uwe, Hrsg., *Handbuch Ganztagsbildung*, 2. Aufl. 2020, Band 2, S. 1083 ff.

BASS – *Bereinigte Sammlung der Schulvorschriften NRW*

Bettscheider, Papier vom 11.09.2024 „Autonome öffentliche Schulen und die Rolle der Schulaufsicht“

Böllert, Karin, *Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit*, in: Bollweg, Petra / Buchna, Jennifer / Coelen, Thomas / Otto, Hans-Uwe, Hrsg., *Handbuch Ganztagsbildung*, 2. Aufl. 2020, Band 1, S. 315 ff.

Brüggen, Georg / Rechent, Thomas, *Das Sächsische Schulrecht*, 2007

Coelen, Thomas, *Wirkungen von Jugendarbeit in Kooperation mit Schulen*, in: Coelen, Thomas / Otto, Hans-Uwe (Hrsg.), *Grundbegriffe Ganztagsbildung. Das Handbuch*. 2008, S. 919 ff.

Diez, Hannelore / Krabbe, Heiner / Engler, Karen, *Werkstattbuch Mediation*, 2. Aufl. 2019

Holtschneider, Rainer / Schön, Walter (Hrsg.), *Die Reform des Bundesstaates*, 2007

Huber, Stephan Gerhard, *Professionelle Lerngemeinschaften, Schulnetzwerke und Bildungslandschaften*, in: Bollweg, Petra / Buchna, Jennifer / Coelen, Thomas / Otto, Hans-Uwe, Hrsg., *Handbuch Ganztagsbildung*, 2. Aufl. 2020, Band 2, S. 1109 ff.

Huber, Stephan Gerhard, *Führungsverantwortung von Schulleitung*, in: Bollweg, Petra / Buchna, Jennifer / Coelen, Thomas / Otto, Hans-Uwe, Hrsg., *Handbuch Ganztagsbildung*, 2. Aufl. 2020, Band 2, S. 1425 ff.

Institut für Arbeit und Qualifikation (IAQ), *Ganztagsförderung für Grundschul Kinder: Organisationsmodelle und Beschäftigungsbedingungen (Ganz-OB)*, Projektbericht September 2025

Jäkel, Julia / de Maizière, Thomas / Steinbrück, Peer / Voßkuhle, Andreas, Initiative für einen handlungsfähigen Staat, Abschlussbericht, Juli 2025

Kunze, Katharina / Reh, Sabine, Kooperation unter Pädagog*innen, Bollweg, Petra / Buchna, Jennifer / Coelen, Thomas / Otto, Hans-Uwe, Hrsg., Handbuch Ganztagsbildung, 2. Aufl. 2020, Band 2, S. 1439 ff.

Landesportal SH 2025, „Ganztagschule – mehr als Unterricht“ (letzte Aktualisierung 27.03.2025)

Maykus, Stephan, Organisationsentwicklung der schulbezogenen Jugendhilfe, in: Bollweg, Petra / Buchna, Jennifer / Coelen, Thomas / Otto, Hans-Uwe, Hrsg., Handbuch Ganztagsbildung, 2. Aufl. 2020, Band 2, S. 1123 ff

Ministerium für Schule und Bildung des Landes NRW, Bereinigte Amtliche Sammlung der Schulvorschriften NRW (zitiert als: BASS)

Münzfering/Stoiber, Geleitwort, in: Holtschneider/Schön (Hrsg.), Die Reform des Bundesstaates, 2007, S. 9 f.

Pothmann, Jens / Thole, Werner, Pädagogische Akteur*innen im außerunterrichtlichen Feld, Bollweg, Petra / Buchna, Jennifer / Coelen, Thomas / Otto, Hans-Uwe, Hrsg., Handbuch Ganztagsbildung, 2. Aufl. 2020, Band 2, S. 1397 ff.

Rakhkochkine, Anatoli, Kooperation von Bildungsorten, in: Coelen, Thomas / Otto, Hans-Uwe (Hrsg.), Grundbegriffe Ganztagsbildung. Das Handbuch. 2008, S. 613 ff.

Richter, Ingo, Rechtsfragen der Ganztagschule, in: Bollweg, Petra / Buchna, Jennifer / Coelen, Thomas / Otto, Hans-Uwe, Hrsg., Handbuch Ganztagsbildung, 2. Aufl. 2020, Band 2, S. 1097 ff.

Runck, Andreas / Geißler, Nils / Ihlenfeld, Hans-Ulrich, Sächsisches Schulgesetz, Praxiskommentar, 6. Aufl. 2004

Santen, Eric v. / Seckinger, Mike, Kooperation: Mythos und Realität in der Praxis. München. Eigenverlag DJI

Schrapper, Ludger, Rechtliche Ersteinschätzung des Projekts Autonomer Schulverbund Stolberg, 14.06.2024 (projektinterne Einschätzung für Deutsche Telekom Stiftung, unveröffentlicht)

Specht-Schäfer, Christiane, Agenturen für Ganztagsbildung, in: Coelen, Thomas / Otto, Hans-Uwe (Hrsg.), Grundbegriffe Ganztagsbildung. Das Handbuch. 2008, S. 645 ff.

Speck, Karsten, Multiprofessionelle Kooperation in der Ganztagsbildung, in: Bollweg, Petra / Buchna, Jennifer / Coelen, Thomas / Otto, Hans-Uwe, Hrsg., Handbuch Ganztagsbildung, 2. Aufl. 2020, Band 2, S. 1453 ff.

Speck, Karsten, Schulsozialarbeit, in: Bollweg, Petra / Buchna, Jennifer / Coelen, Thomas / Otto, Hans-Uwe, Hrsg., Handbuch Ganztagsbildung, 2. Aufl. 2020, Band 1, S. 631 ff.

Spies, Anke / Stecklina, Gerd (Hrsg.), Die Ganztagschule, Band 1, 2005

Stadt Dortmund, Regionales Berufsbildungszentrum Dortmund (RBZ), Abschlussbericht zum Entwicklungsvorhaben 2012–2018

Staupe, Jürgen, Beamtenrecht, Innere Sicherheit und Katastrophenschutz, in: Holtschneider, Rainer / Schön, Walter (Hrsg.), Die Reform des Bundesstaates, 2007, S. 162 ff.

StEG-Konsortium (Hrsg.), Ganztagschule 2017/2018. Deskriptive Befunde einer bundesweiten Befragung, 2019

Tillmann, Klaus-Jürgen, Schulautonomie und neue Steuerung, in: Bollweg, Petra / Buchna, Jennifer / Coelen, Thomas / Otto, Hans-Uwe, Hrsg., Handbuch Ganztagsbildung, 2. Aufl. 2020, Band 2, S. 1149 ff.

Voßkuhle, Andreas, UBA-öffentlicher AL-Vortrag zum Thema „Handlungsfähigkeit des Staates – Bestandsaufnahme und Richtung des Wandels“, 12. November 2025

Zacharias, Wolfgang, Lokale und regionale Netzwerke, in: Coelen, Thomas / Otto, Hans-Uwe (Hrsg.), Grundbegriffe Ganztagsbildung. Das Handbuch. 2008, S. 652 ff.

Dresden, 7. Dezember 2025

Prof. Dr. Jürgen Staupe

Über den Autor

Jürgen Staupe ist promovierter Jurist, Diplom-Politologe und Honorarprofessor für Politikwissenschaft an der Technischen Universität Dresden. Er war Mitglied der Kommission Schulrecht des Deutschen Juristentages und als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung tätig. Als Staatssekretär wirkte er in mehreren sächsischen Ministerien, zuletzt im Kultusministerium. Seine fachlichen Schwerpunkte liegen in den Bereichen Bildungs-, Verwaltungs- und Verfassungsrecht.

Impressum

Herausgeberin

Deutsche Telekom Stiftung
53262 Bonn
Tel. 0228 181-92001
kontakt@telekom-stiftung.de
www.telekom-stiftung.de

Ansprechpartnerin

Dr. Gudrun Tegeder
Projektleiterin
Tel. 0171 8645821
gudrun.tegeder@telekom-stiftung.de

Autor

Prof. Dr. Jürgen Staupe, Dresden

Grafik und Layout

menschenskinder Agentur, Köln