

Kommunale Bildungslandschaften und Verfassungsrecht

Von Ernst-Wilhelm Luthe, Institut für angewandte Rechts- und Sozialforschung (IRS)

(aus: Luthe, Kommunale Bildungslandschaften, Berlin 2009)

1. Die wesentlichen Strukturen

Die Funktion der kommunalen Selbstverwaltung besteht einerseits in den verwaltungspraktischen Vorteilen einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung und andererseits in der Verbesserung der Bürgermitwirkung an der politischen Gestaltung. Die Selbstverwaltung der Gemeinden hat daher eine wichtige Bedeutung für den Aufbau der Demokratie von unten nach oben, indem den Bürgern auf der örtlichen Ebene eine wirksame Teilnahme an den Angelegenheiten des Gemeinwesens ermöglicht werden soll.¹ Nach Art. 28 Abs. 2 GG genießen die Gemeinden sowie die Gemeindeverbände (Landkreise) ein Recht auf Selbstverwaltung, welches der Gesetzgeber somit weder rechtlich noch faktisch beseitigen darf. Insbesondere der sog. **Kernbereich** kommunaler Selbstverwaltung darf nicht angetastet werden. Worin dieser besteht, ist in vielerlei Hinsicht offen. Er lässt sich jedenfalls nicht nach einem gegenständlich bestimmten oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbareren Aufgabenkatalog definieren.² Zum Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie wird man jedoch das Recht auf ausreichende Finanzausstattung der Gemeinde rechnen müssen, auch wenn diese durch Gesetz näher ausgestaltet werden kann und nicht zuletzt von der Finanzsituation des jeweiligen Bundeslandes abhängt.³

Zu unterscheiden ist zwischen dem **Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und dem der Gemeindeverbände**. Bei den Gemeinden nämlich umfasst die Selbstverwaltungsgarantie auch den Grundsatz der **Allzuständigkeit der Gemeinden für ihre örtlichen Angelegenheiten**. Dies sind solche Angelegenheiten, „die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und –wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen ...“.⁴ In dieser Weise steht den Gemeinden ein Aufgabenzugriffsrecht zu. Sie sind berechtigt, sich aller örtlich radizierten Angelegenheiten ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen, soweit sie nicht durch Gesetz in verfassungsrechtlich einwandfreier Weise unter Beachtung der Selbstverwaltungsgarantie bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind. Die örtlichen Angelegenheiten bilden jedoch keinen für immer feststehenden Aufgabenkreis, sind vielmehr auch abhängig von der Größe und Struktur der einzelnen Gemeinde und insgesamt wandelbar. Mit dem Grundsatz der Allzuständigkeit verbindet sich zudem eine Vermutung zugunsten der kommunalen gegenüber der staatlichen Zuständigkeit.⁵ In den Bereich der Allzuständigkeit der Gemeinden darf der Gesetzgeber anders als in den Kernbereich der Selbstverwaltung zwar eingreifen, aber nur unter erschwerten Bedingungen. Demgegenüber ist den **Kreisen** durch Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG zwar die Selbstverwaltung, aber kein bestimmter Wirkungskreis garantiert. Die Garantie der Eigenverantwortlichkeit der Kreise gilt daher nur für die ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben. Allerdings muss der Gesetzgeber auch den Kreisen einen angemessenen Aufgabenbereich zugestehen. Offen ist, wie weit diese Verpflichtung reicht.

1 BVerfGE 79, S. 149 f.; zur partizipatorischen Komponente insbesondere: Henneke, Aktivierung bürgerschaftlicher Selbstverwaltung in den Städten, Kreisen und Gemeinden – zur Bedeutung der Lehren des Freiherrn vom Stein für die kommunale Selbstverwaltung der Gegenwart, DVBl. 2007, S. 1253 ff.

2 Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 28, Rz 9.

3 Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, München 2006, S. 5 f.

4 BVerfGE 79, S. 127 ff., 151 f.

5 BVerfGE 79, S. 149; 83, S. 54.

Wenn die auch den Gemeindeverbänden garantierte Selbstverwaltung nicht ihren Sinn verlieren soll, so hat dieser Aufgabenbestand jedenfalls mehr zu umfassen als der in der jüngsten Verfassungsgerichtsentscheidung zur Verfassungsmäßigkeit der ARGEN lediglich noch zugestandene „Mindestbestand“ an Selbstverwaltungsaufgaben, insbesondere wenn sich die Gemeindeverbände wie im Falle der Landkreise noch auf eine demokratische Legitimation stützen können.⁶ Ohnehin aber wird ihnen kraft Landesrechts – bezogen auf ihren Bereich – herkömmlich Allzuständigkeit, eine generelle Zuständigkeit für die überörtlichen Aufgaben und eine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden zugestanden.⁷ Insofern sind sowohl Gemeinden für die örtlichen Aufgaben als auch die Landkreise für die überörtlichen Aufgaben mit einer Allzuständigkeit ausgestattet, sei diese nun verfassungsrechtlich garantiert oder einfachgesetzlich begründet.⁸ Zumal: Ohne Allzuständigkeit, d.h. ohne ausreichende Spielräume des Aufgreifens politischer Themen, macht die demokratische Legitimation von Gemeinden und insbesondere auch von Landkreisen keinen Sinn. Insbesondere wenn der Gesetzgeber den Landkreisen Aufgaben zuordnet und diese als solche des eigenen Wirkungskreises deklariert, greift der Schutz der Selbstverwaltungsgarantie in vollem Umfang auch für die Landkreise. Genau dieses hat der Gesetzgeber etwa im Bereich der Schulträgerschaft, der Sozialhilfe, der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Jugendhilfe getan, - sämtlich Bereiche, in denen stets auch **Bildungsaufgaben** zum Tragen kommen (Rz 199 f).

Neben der Allzuständigkeit der Gemeinden und Landkreise als demokratisch fundierte Selbstverwaltungskörperschaften ist ein anderes tragendes Element der Selbstverwaltungsgarantie die **Eigenverantwortlichkeit** von Gemeinden und Gemeindeverbänden bei der Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben. Wesentliche Bestandteile dieser Eigenverantwortlichkeit sind die Personalhoheit, die Organisationshoheit und die Finanzhoheit. Diese Hoheitsrechte bestehen allerdings ebenso wie die Allzuständigkeit nur im Rahmen der Gesetze. Hierbei ist der Gesetzgeber jedoch in gestufter Form an die Verfassung gebunden: Der Kernbereich ist für den Gesetzgeber prinzipiell tabu; in den Bereich der örtlichen Allzuständigkeit darf dieser nur aus besonderen Gründen des Gemeininteresses eingreifen; am weitesten sind seine Eingriffs- und Ausgestaltungsbefugnisse im Bereich der Eigenverantwortlichkeit von Gemeinden und Gemeindeverbänden. Im Sinne eines verhältnismäßigen Vorgehens hat der Gesetzgeber die Gebietskörperschaften in diesem Rahmen angemessen an Gesetzgebungsvorhaben und sonstigen Planungen zu beteiligen (etwa Mitwirkungs- und Anhörungsrechte), insbesondere wenn Überschneidungen zwischen den Planungen der Zentralinstanz und denen der kommunalen Ebene vorliegen (Rz 199).⁹

2. Bildung als Integrationswert der kommunalen Ebene

6 BVerfG v. 20.12. 2007 – 2 BvR 2433/04; zutreffend dagegen BVerfGE 83, S. 363, 383 sowie: Schmidt-Aßmann, in: Henneke/Meyer (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung zwischen Bewahrung, Bewährung und Entwicklung, 2006, S. 59, 75.

7 Gleichwohl fällt ihre Allzuständigkeit nicht mit derjenigen der Gemeinden zusammen. Das aus der Allzuständigkeit der Gemeinden folgende Aufgabenverteilungsprinzip findet vielmehr auch zugunsten der kreisangehörigen Gemeinden gegenüber den Kreisen Anwendung: BVerfGE 79, S. 150; grundsätzlich allerdings müssen die Gemeinden Aufgaben an den Landkreis abgeben, wenn sich diese sinnvoll nur auf überörtlicher Ebene bewältigen lassen.

8 Henneke, Das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen Städten, Gemeinden und Kreisen, Der Landkreis 2008, S. 172 ff.; kritisch gegenüber dem jüngsten Verfassungsgerichtsurteil zu den ARGEN nach SGB II, wo das Gericht in Abweichung von seiner bisherigen Rechtsprechung ein engeres Verständnis der Selbstverwaltungsgarantie der Landkreise zugrunde gelegt hat vgl.: Wieland, Art. 84 GG – Klare Verantwortungszuordnung oder neue Vernetzungsstrategien, Der Landkreis 2008, S. 184 ff. sowie: Schoch, Kommunale Selbstverwaltung im Zeichen der Föderalismusreform, Der Landkreis 2008, S. 214 ff.

9 Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl., Neuwied 1999, Art. 28, Rz 13 c.

Kann Bildung ein Zentralwert der kommunalen Ebene sein? Spricht etwas dagegen, das Bildungsthema jenseits festgefügter Bundes- und Landeszuständigkeiten in die Allzuständigkeit von Gemeinden und Landkreisen und insbesondere der Gemeinden für ihre örtlichen Angelegenheiten fallen zu lassen, insoweit diese Schritte in diese Richtung unternehmen? Kann es darüber hinaus den Landkreisen im Rahmen ihres Rechts auf eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung verwehrt sein, eine koordinierende Zuständigkeit für Bildungsfragen zu beanspruchen, um auf diese Weise ihre bereits bestehenden Selbstverwaltungsaufgaben im Bereich der Jugendhilfe, Sozialhilfe, Schulträgerschaft und Grundsicherung für Arbeitsuchende effektiv wahrnehmen zu können? Und ist Bildung, nur weil dieses Thema kommunales Interesse erregt, bereits dadurch eine Angelegenheit gerade der „örtlichen“ Gemeinschaft der einzelnen Gemeinden oder der Allzuständigkeit und/oder des Selbstverwaltungsrechts der Landkreise? Zweifelsohne durchlebt das Thema Bildung zurzeit einen Bedeutungswandel im Sinne einer verstärkten Kommunalisierung und Regionalisierung von Bildungsfragen. Demgegenüber allerdings sind festgefügte Bildungskompetenzen von Bund und vor allem den Ländern in Rechnung zu stellen, die es zunächst als fraglich erscheinen lassen, Bildung als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft und insgesamt eigenverantwortlicher Selbstverwaltung der kommunalen Ebene aufzufassen und in dieser Weise unter Verfassungsschutz zu stellen.

Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung soll daher zunächst die **Bedeutung der Kommunen für Bildungsfragen** verdeutlicht werden. Die Eigenart kommunaler Bildungsverantwortung ergibt sich in erster Linie nicht aus einem gewachsenen Bestand konkreter Bildungsaufgaben, sondern maßgeblich aus einer neuartigen **Strukturverantwortung**, – auch wenn klar gesehen werden sollte, dass viele der kommunalen Aufgaben auch einen Bildungsbezug aufweisen. In der Kinder- und Jugendhilfe, dem Kindergartenwesen, der Schulträgerschaft, ferner bei den Volkshochschulen, der Integration Langzeitarbeitsloser und nicht-erwerbsfähiger Personen (SGB II und SGB XII), schließlich im Rahmen kultureller Aufgaben ist der Bildungsgedanke nicht nur ansatzweise vorhanden, vielmehr geradezu als prägend anzusehen für den kommunalen Aufgabenbestand. Abgesehen hiervon aber ist es vor allem die Gesamtstrukturverantwortung der Kommune für das Gelingen von Bildung „vor Ort“ und namentlich ihre Koordinationsfunktion, welche der kommunalen Aktivität eine eigenständige Bedeutung gegenüber den Bildungskompetenzen der staatlichen Zentralinstanzen zuweist. In dieser Hinsicht lässt sich zumindest im Blick auf die aktuelle Debatte geradezu von einem anstehenden „Aufgabenwanderungsprozess“ von „oben nach unten“ sprechen. Nicht nur die eigenen Bildungsaufgaben der Kommune aber bedürfen in dieser Hinsicht der Koordination. Die Kommune ist vielmehr zugleich **Kulminationspunkt für Bildungsangebote** unterschiedlichster Träger des Bundes, des Landes und der Sozialversicherungen, die allesamt vor Ort zusammenlaufen und trotz unterschiedlicher Zuständigkeit unter dem Blickwinkel des Gemeindegürgers als Nutznießer dieser Leistungen eine Einheit darstellen. Denn dieser hat es häufig nicht nur mit einem einzigen Verwaltungsträger zu tun, ist vielmehr eingebunden geradezu in einem „Bermudadreieck“ unterschiedlichster Träger, wie etwa der Jugendhilfe, der Arbeitsförderung und der Grundsicherung.¹⁰ Seine Bildungsbiografie konstituiert sich im Wechsel der Bildungsphasen zwischen Schule, Berufsausbildung, Eintritt in das Erwerbsleben, ferner bei Wiedereintritt in das Erwerbsleben nach Zeiten der Arbeitslosigkeit oder der Familienarbeit. Die Realität eines insoweit **lebenslangen Lernens** findet in dieser Weise nicht in zentralstaatlichen Zusammenhängen, sondern im sozialen Nahraum der Kommune statt. Aber nicht nur der Gedanke einer Wirkungseinheit von Bildung im sozialen Nahraum der Bürger ist es, der den Bezug zu den kommunalen Aufgaben verdeutlicht. Komplettiert wird das Bild erst durch den **Dreiklang von Bildung, Sozialintegration und**

¹⁰ Kunkel, Junge Menschen im „Bermudadreieck“ von SGB VIII, SGB III und SGB II, NDV 2007, S. 397 ff.

Ökonomie. Nur allzu offen liegen heute die Zusammenhänge zwischen Sozial- und Bildungspolitik zutage, zwischen wirtschaftlicher Prosperität einer Region und hohem Qualifikationsniveau der Bevölkerung, nicht zuletzt zwischen Bildungsniveau und sozialen Folgekosten. Die hieraus hervorgehenden Aufgaben der Koordination, Planung und Aktivierung können letztlich nur „vor Ort“, in kommunaler Verantwortung und in enger Zusammenarbeit mit der ortsansässigen Wirtschaft, wahrgenommen werden. Die Zentralebene verfügt weder über die Kompetenz noch über die sachlichen Möglichkeiten, Bildung zu einem Thema lokaler und regionaler Sozialräume zu machen, die verfügbaren Bildungsangebote mit dem lokalen Qualifizierungsbedarf der Wirtschaft abzustimmen, Schulen mit außerschulischen Lernorten und flankierenden Betreuungsdiensten – auch aus dem ehrenamtlichen Bereich – zusammenzuführen, geschweige denn, mittels gezielter Information und Beratung für ausreichende Transparenz der lokalen Angebotsstruktur zu sorgen, Übergänge zwischen den Bildungsstufen zu gestalten und Familien als Bezugspunkte von Bildung so zum Thema zu machen, dass sämtliche Milieus hiermit auch erreicht werden. Nur die kommunale Ebene kann im Zuge einer stetig zusammenwachsenden Bildungs- und Sozialpolitik Bildung zu einem Gegenstand ihrer örtlichen bzw. überörtlichen Sozialplanung machen, die engere Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule fördern und nicht zuletzt das zivilgesellschaftliche Engagement für Bildungszwecke mobilisieren. Bedeutet Selbstverwaltung gerade auch, dass ein „wirksames **Mitspracherecht** der Betroffenen geschaffen und verwaltungsexterner Sachverstand aktiviert“ wird, die Bürger mithin aktiv an der Selbstverwaltung beteiligt werden sollen, so ist der Bildungsbereich einer derjenigen Gestaltungsräume, wo die partizipationspolitische Intention der Selbstverwaltungsidee ihren deutlichsten Ausdruck findet, weil Bildungserfordernisse die soziale Befindlichkeit der Bürger unmittelbar berühren und lebenslang begleiten.¹¹ Ein weiterer Zusammenhang zwischen Bildung und örtlicher Gemeinschaft aber wird – wenn auch mittelbar - durch das Recht insbesondere der Gemeinde auf eine wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle gestiftet (Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG). Bildung steigert das Wohlstandsniveau einer Gemeinde; zwischen dem Bildungsniveau der Bevölkerung und der Wirtschaftskraft lokaler Unternehmen besteht ein signifikanter Zusammenhang (Rz 79). Schon von daher kann auch verfassungsrechtlich nicht darüber hinweg gesehen werden, dass Selbstverwaltung nicht nur ein Anrecht auf eine angemessene Finanzausstattung beinhaltet, sondern auch die langfristig wirkenden soziokulturellen Grundlagen hierfür als wesentlich für das kommunale Geschehen anzuerkennen sind.

Die Tatsache, dass verschiedene Bildungsbereiche in der grundgesetzlichen Kompetenzordnung Bund und Land zugeordnet sind, kann mithin nicht dazu führen, den Gemeinden und Gemeindeverbänden ihr verfassungsmäßiges Recht auf Betätigung im Bildungsbereich als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft und überörtlichen Aufgabenwahrnehmung abzusprechen. Nur die kommunale Ebene kann einem ganzheitlichen Bildungsverständnis gerecht werden und ist selbst mit ihren Einwohnern vom Gelingen eines solchen Ansatzes essentiell abhängig. Gerade auch die Bildungskompetenzen anderer staatlicher Leistungsträger materialisieren sich für die Gemeindebürger in ihrer unmittelbaren örtlichen Umgebung. Hier nehmen sie Gestalt an und prägen das Zusammenleben der Menschen in der örtlichen und regionalen Gemeinschaft. Namentlich Bildungsbedürfnisse gehören heute in einer Zeit des „lebenslangen Lernens“ zu denjenigen „Bedürfnissen und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und –wohnen in der (politischen) Gemeinde betreffen“.¹² Dies wird auch von der **Kommission der Europäischen Gemeinschaften** nicht anders gesehen: „Die meisten Menschen, von der Kindheit bis ins

11 Vgl. zum partizipatorischen Element der Selbstverwaltung: BVerfGE 107, S. 59, 92 f.

12 BVerfGE 79, S. 151 f.

höhere Alter, lernen lokal. Auch sind es die lokalen und regionalen Behörden, die die Infrastruktur für den Zugang zum lebenslangen Lernen bereitstellen, einschließlich Kinderbetreuung, Transport und Sozialleistungen. Es ist daher unerlässlich, dass die Ressourcen der regionalen und lokalen Behörden zur Unterstützung des lebenslangen Lernens mobilisiert werden. Auch die Organisationen und Verbände der Zivilgesellschaft sind lokal am stärksten verwurzelt. Naturgemäß verfügen sie über großes Wissen und große Erfahrung in Bezug auf die Gemeinwesen, denen sie angehören.“¹³

Kann Bildung mithin zu einem Thema kommunaler Allzuständigkeit und eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung gemacht werden, so ergeben sich hieraus einige wesentliche **Konsequenzen**, die im Folgenden allerdings nur angedeutet werden können: Auch Bund und Land dürfen auf das Bildungsniveau der Bevölkerung fördernd einwirken und tun dies mit vielen Programmen zur Vernetzung regionaler Bildungsräume oder von Schulen (Rz 5 ff.), nicht zuletzt mittels einer Vielzahl von ESF-Bundesprogrammen (Rz 175). Verfassungsrechtlich bedenklich ist jedoch, dass diese Programme regelmäßig **ohne Beteiligung der kommunalen Ebene** geplant und durchgeführt werden. Dies schadet der Verfassungsidee demokratischer Selbstverwaltung der kommunalen Ebene, insofern letzterer hiermit die Möglichkeit der Einflussnahme auf einen der wesentlichen Integrationswerte ihrer örtlichen Gemeinschaft bzw. auf einen wichtigen Bereich allzuständiger, weil gesetzlich zugewiesener überörtlicher Bildungscoordination (man denke nur an die Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung) genommen wird. Dies gilt insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass die Förderprogramme des Bundes regelmäßig außerhalb von Strukturen klarer politischer Verantwortung durch beliebige gesellschaftliche Akteure implementiert werden, sich die staatliche Kontrolltätigkeit hierbei regelmäßig auf das Ende einer Fördermaßnahme beschränken muss und es insoweit an einer durchgehenden Kontrollverantwortung der Politik fehlt (Rz 3). M. a. W.: Unspezifische Formen der Regionalisierung ohne kommunalpolitisches Mandat widerstreben der Selbstverwaltungsidee, Bildungssubventionen ohne dieses Mandat unterlaufen sie. Zwar ist zu begrüßen, dass die Zusammenarbeit mit den Kommunen in der Vertiefungsphase des Programms „Lernende Regionen“ seit 2007 verstärkt werden soll; indes werden seit 2007 de facto nicht mehr als insgesamt 30 Landkreise bzw. Städte aus den ESF-Bundesmitteln gefördert.¹⁴ Auf welche Weise überdies die Zusammenarbeit stattfinden soll ist völlig offen und bleibt letztlich dem Belieben der Zentralinstanz überlassen. Bei zentral verwalteten Vorhaben dieser Art wird man nach dem Gesagten aber davon ausgehen müssen, dass der kommunalen Ebene entsprechende **Anhörungs- und Beteiligungsrechte** bei allen bildungsrelevanten Planungsvorhaben von Bund und der Ländern einzuräumen sind, zumindest insofern diese sich auf Bildungsvorhaben beziehen, die durch Verfassung oder Gesetz nicht ausdrücklich und vollständig anderen Verwaltungsträgern als den Kommunen zugewiesen sind. Grundsätzlich wird man ferner von einer **Abwägungspflicht** der staatlichen Zentralinstanz mit kommunalen Bildungsbelangen auszugehen haben bei allen Gesetzgebungsvorhaben, zentralen Planungen und Förderprogrammen, die sich auf das gemeindliche Bildungsgeschehen auswirken können. Das Gewicht der kommunalen Bildungsbelange ist in der fremden Fachplanung dabei umso größer, je stärker sich der örtliche Bezug verdichtet und bereits bestehende Bildungsplanungen der Kommunen beeinträchtigt werden können.¹⁵ Nicht nur den Gemeinden, auch den Landkreisen müssen im Übrigen in ausreichender Weise Selbstverwaltungsaufgaben „**von Gewicht**“ verbleiben.¹⁶ Hierzu wird man in Ansehung einer wirksam nur von der kommunalen Ebene erfüllbaren

13 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Memorandum über lebenslanges Lernen, Brüssel 2002, S. 22.

14 Inform, Das Netzwerk-Magazin für lernende Regionen, 2007, S. 5; Bundesministerium für Bildung und Forschung, Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken, Berlin 2008, S. 100 ff.

15 Allgemein hierzu BVerwGE 81, S. 95, 106; 84, S. 209, 215; 90, S. 97, 100.

16 BVerfG v. 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04, Tz 117; vor allem aber BVerfGE 83, S. 363, 383.

Bildungsstrukturverantwortung des Staates auch einen Mindestbestand an Bildungsaufgaben rechnen dürfen (Rz 194). Und nicht nur das Verbleiben von Selbstverwaltungsaufgaben, auch die Möglichkeit ihrer Ausweitung rückt unter diesem Gesichtspunkt in Reichweite: bei den Gemeinden unter dem Blickwinkel ihrer Allzuständigkeit für die örtlichen Angelegenheiten, bei den Landkreisen unter dem Blickwinkel einer Verpflichtung des Gesetzgebers, diesen einen angemessenen Bestand an Selbstverwaltungsaufgaben von Gewicht zuzuordnen.¹⁷ Versteht man die Bildungsidee gleichsam lokal und regional, so wird deutlich, dass dies für die inhaltliche Seite der verfassungsrechtlich zu garantierenden Selbstverwaltungsaufgaben nicht ohne Bedeutung sein kann: Ohne ausreichenden Bildungsbezug sind Selbstverwaltungsidee und Selbstverwaltungsaufgabe in heutiger Zeit letztlich zum Leerlauf verurteilt. Denn der gebildete und sozial integrierte Bürger ist es, der die Selbstverwaltungsidee mit Leben füllt, weil nur er als Gemeinde- oder Kreisbürger zur aktiven Teilnahme am politischen Geschehen in der Lage ist und sich als mündiger Bürger für die Belange des Gemeinwesens einzusetzen weiß, während die Kommune gleichsam den zivilgesellschaftlichen Nährboden dieser Mündigkeit in den Händen hält.

Generell muss daher zugunsten der kommunalen und insbesondere örtlichen Ebene gelten: Immer dort, wo die gesamtstaatliche Bildungskompetenzordnung Lücken und Wertungsspielräume aufweist, sind diese im Sinne eines **Vorrangs für die kommunale Bildungsebene** auszufüllen. Dies folgt bereits aus allgemeinen Anforderungen an den Staatsaufbau und gilt erst recht in Anbetracht der besonderen kommunalen Nähe für Bildungsfragen: „Der Gesetzgeber muss bei der Bestimmung der Reichweite der Selbstverwaltungsgarantie aber nicht nur einen Kernbereich unangetastet lassen ... Vielmehr hat er den verfassungsgewollten prinzipiellen Vorrang einer dezentralen, also gemeindlichen, vor einer zentral und damit staatlich determinierten Aufgabenwahrnehmung zu berücksichtigen.“¹⁸ So dürfen Bildungsaufgaben der kommunalen Ebene nicht einfach entzogen werden, wenn diese Aufgabe in der Hand der Kommunen durch vermehrte Finanzzuweisungen oder zweckdienlichere Organisationsstrukturen gesichert werden kann. Dies gilt auch im Verhältnis der **örtlichen zur überörtlichen Ebene** der Landkreise im Sinne einer Vermutung für die ortsnahe Verankerung der Aufgabe, was nicht ausschließt, dass die Gemeinden Aufgaben freiwillig an den Kreis abtreten, – mit entsprechenden Auswirkungen auf die Kreisumlage. Indes sprechen gerade die überörtlichen Anteile der Planung und Koordination von Bildungsangeboten und die landesgesetzlich verankerte Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Landkreise hinsichtlich derjenigen örtlichen (Bildung-)Angelegenheiten, mit deren Wahrnehmung einzelne Gemeinden fachlich überfordert wären, in sachlicher Hinsicht für die Verankerung der Bildungsaufgabe auf Landkreisebene bzw. bei den kreisfreien Städten. Allerdings bleibt es den Gemeinden unbenommen, umfangreiche Bildungsaufgaben mit örtlichem Bezug auch ohne die Landkreise durch Bildung gemeinsamer Zweckverbände oder im Rahmen sonstiger gemeindlicher Kooperationen wahrzunehmen (Rz 202 f). Die **Finanzausstattung** der Kommunen liegt innerhalb der durch das Grundgesetz¹⁹ und die Landesverfassungen gezogenen Grenzen zwar weithin im Ermessen des Landes, das in dieser Hinsicht auch auf seine Finanzkraft Rücksicht nehmen darf. Hierbei können die für Bildungsaufgaben erforderlichen Ausgaben jedoch nicht unberücksichtigt bleiben, was immer dies für die Verpflichtung des Landes zur Erschließung neuer kommunaler Steuerquellen oder beim allgemeinen Finanzausgleich im Konkreten bedeutet. Auf keinen Fall aber darf es den Kommunen unmöglich gemacht werden, freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten, zu denen zum Teil, insofern sie nicht bereits durch Gesetz als eigene Aufgaben zugewiesen sind,

17 BVerfGE 83, S. 363, 383.

18 BVerfGE 83, S. 363, 383, Tz 148.

19 Vgl. Art 106 Abs. 5 – 9 GG.

auch die Bildungsangelegenheiten gehören, wahrzunehmen.²⁰ Kosten der Koordinierung, der Vernetzung, der Förderung von Projekten und der Bereitstellung von Bildungspersonal sind somit grundsätzlich durch die Länder unter dem Erfordernis einer zu eigenverantwortlicher kommunaler Aufgabenerfüllung ausreichenden Finanzausstattung in Rechnung zu stellen.

²⁰ StGH BW, DVBl. 1999, S. 1351, 1355; im Konzept der „freien Spitze“ müssen 5-10% des kommunalen Haushalts für freiwillige Aufgaben zur Verfügung stehen, was allerdings in vielen Kommunen längst nicht mehr der Fall ist.