

Gemeinden haben ein Recht auf Schulen

Deutsches Bundesverfassungsgericht stärkt kommunale Selbstverwaltung

von Karl-Jürgen Müller



Seifhennersdorf in der sächsischen Oberlausitz. (Bild zvg)

Seifhennersdorf im Kreis Görlitz ist eine Gemeinde in der sächsischen Oberlausitz, rund 50 Kilometer südlich von Bautzen gelegen, unmittelbar an der deutsch-tschechischen Grenze. Der Ort hat seit dem Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des bundesdeutschen Grundgesetzes viele Einwohner verloren.

Es gab einmal 8000, heute sind es noch rund 4300. Am 7. November 2014 titelte die «Badische Zeitung» aus dem badischen Freiburg sogar: «Seifhennersdorf soll der unglücklichste Ort in Sachsen sein». In der Reportage heisst es erläuternd: «Der Bürgermeisterin geht es wie vielen Bürgermeistern an den östlichen Rändern Ostdeutschlands. Sie hat mit finsternen Mächten zu kämpfen [...]. Es sind leise Kräfte am Werk, die einem Ort unerbittlich die Luft abdrehen können. Junge Leute und Familien ziehen weg, es fehlen Kinder und Jugendliche, immer mehr alte und hilfsbedürftige Menschen bleiben übrig. Die Kaufkraft bricht weg, Läden und Supermärkte, die gerade erst aufgemacht haben, können sich nicht mehr halten. Die Kultur verdorrt, Häuser- und Bodenpreise fallen. Ein Ort wird arm. Und dazu gesellt sich in Sachsen seit 1990 eine Politik, die dem Schwund auf dem Lande eisern, aber ideenlos hinterherharrt. [...] Seit 1990 hat Sachsen über tausend Schulen geschlossen, auch Seifhennersdorf war betroffen. Bürgermeisterin *Berndt* hat bis zuletzt dagegen gekämpft, nun steht auch ihre Mittelschule leer. Vor dem Bundesverfassungsgericht liegt noch ihre Klage gegen den sächsischen Schulplan. «Mal sehen», sagt sie.»

Seifhennersdorf im Kreis Görlitz ist eine Gemeinde in der sächsischen Oberlausitz, rund 50 Kilometer südlich von Bautzen gelegen, unmittelbar an der deutsch-tschechischen Grenze. Der Ort hat seit dem Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des bundesdeutschen Grundgesetzes viele Einwohner verloren. Es gab einmal 8000, heute sind es noch rund 4300. Am 7. November 2014 titelte die «Badische Zeitung» aus dem badischen Freiburg sogar: «Seifhennersdorf soll der unglücklichste Ort in Sachsen sein». In der Reportage heisst es erläuternd: «Der Bürgermeisterin geht es wie vielen Bürgermeistern an den östlichen Rändern Ostdeutschlands. Sie hat mit finsternen Mächten zu kämpfen [...]. Es sind leise Kräfte am Werk, die einem Ort unerbittlich die Luft abdrehen können. Junge Leute und Familien ziehen weg, es fehlen Kinder und Jugendliche, immer mehr alte und hilfsbedürftige Menschen bleiben übrig. Die Kaufkraft bricht weg, Läden und Supermärkte, die gerade erst aufgemacht haben, können sich nicht mehr halten. Die Kultur verdorrt, Häuser- und Bodenpreise fallen. Ein Ort wird arm. Und dazu gesellt sich in Sachsen seit 1990 eine Politik, die dem Schwund auf dem Lande eisern, aber ideenlos hinterherharrt. [...] Seit 1990 hat Sachsen über tausend Schulen geschlossen, auch Seifhennersdorf war betroffen. Bürgermeisterin *Berndt* hat bis zuletzt dagegen gekämpft, nun steht auch ihre Mittelschule leer. Vor dem Bundesverfassungsgericht liegt noch ihre Klage gegen den sächsischen Schulplan. «Mal sehen», sagt sie.»

Höchstes deutsches Gericht gibt der sächsischen Gemeinde Seifhennersdorf recht

Besucher des Ortes sprechen vom ausgeprägten Selbstbewusstsein seiner Bürgerinnen und Bürger und von der Courage ihrer Bürgermeisterin. Seit dem 19. November 2014 haben sie ein wichtiges Stück bundesdeutscher Rechtsgeschichte geschrieben. Denn an diesem Tag hat das deutsche Bundesverfassungsgericht (2BvL 2/13) das Schulgesetz von Sachsen und die dort vorgeschriebene Schulnetzplanung auf Kreisebene für die Grund- und Hauptschulen des Landes für verfassungswidrig erklärt und den Gemeinden als Schulträgern ein «wirksames Mitentscheidungsrecht» zugesprochen. In den Leitsätzen des Urteils heisst es: «Die Trägerschaft für Grund- und Hauptschulen, die in der Vergangenheit regelmässig als eigenständige «Volksschulen» organisiert waren, ist als historisch gewachsene Gemeindeaufgabe eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft. Zu den mit der Schulträgerschaft verbundenen Aufgaben gehört namentlich die – in der Regel unter Mitwirkung des Staates zu treffende – Entscheidung, ob eine Schule eingerichtet oder geschlossen werden soll.»

«Die Trägerschaft für Grund- und Hauptschulen, die in der Vergangenheit regelmässig als eigenständige «Volksschulen» organisiert waren, ist als historisch gewachsene Gemeindeaufgabe eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft. Zu den mit der Schulträgerschaft verbundenen Aufgaben gehört namentlich die – in der Regel unter Mitwirkung des Staates zu treffende – Entscheidung, ob eine Schule eingerichtet oder geschlossen werden soll.»

Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hatte über eine Vorlage des Verwaltungsgerichts Dresden zu entscheiden. Dieses hatte auf eine im März 2011 eingereichte Klage der Gemeinde Seifhennersdorf reagiert, deren Mittelschule – in Sachsen gibt es neben dem Gymnasium nur die Mittelschule als weiterführende Schulart nach der Grundschule – wegen vermeintlich zu geringer Schülerzahlen, aber gegen den Willen der Gemeinde geschlossen werden sollte. Das Schulgesetz hatte den

Kreisen des Landes, also der staatlichen Ebene oberhalb der Gemeinden, die Befugnis erteilt, in sogenannten Schulnetzplänen darüber zu entscheiden, welche Schulen erhalten und welche Schulen geschlossen werden sollen. Die Gemeinden hatten dabei kein Mitentscheidungsrecht.

Der Kreis, zu dem die Gemeinde Seifhennersdorf gehört, hatte 2010 die Schliessung der Mittelschule im Ort beschlossen. Der Widerspruch der Gemeinde dagegen blieb ungehört. Sie hat sich deshalb mit einer Klage an das zuständige Verwaltungsgericht in Dresden gewandt. Und dieses Gericht hatte entschieden, vor einem Urteil über die Klage der Gemeinde das der Schulschliessung zugrunde liegende Schulgesetz verfassungsrechtlich überprüfen zu lassen.

Tradition der kommunalen Selbstverwaltung

Die kommunale Selbstverwaltung – vergleichen kann man sie mit der Schweizer Gemeindefreiheit oder Gemeindeautonomie – hat in Deutschland eine lange Tradition. Sie ging von den preussischen Reformern im beginnenden 19. Jahrhundert aus. Ihr Mentor war *Heinrich Friedrich Karl Freiherr vom und zum Stein*. Nach der nationalsozialistischen Diktatur, der Gleichschaltung aller staatlichen Ebenen und der Zentralisierung der politischen Macht war es für die Verfasser des bundesdeutschen Grundgesetzes ein oberstes Gebot, eine erneute Machtanballung in den Händen weniger zu verhindern und den neuen Staat möglichst dezentral und bürgernah aufzubauen. Dem diente die Festschreibung der kommunalen Selbstverwaltung im Artikel 28 des neuen Grundgesetzes: «Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.»

Dabei wurde nach dem Krieg betont, dass das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden eng mit dem bürgerschaftlichen Engagement zusammenhängt. So schrieb zum Beispiel für Baden-Württemberg die Referentin für Kommunalrecht, Wahlrecht, Schulen und Zweckverbände beim Gemeindetag Baden-Württemberg in der Zeitschrift des Gemeindetags (*Die Gemeinde*, BWGZ 12/2009): «Die Verfassung der Gemeinden ist Ausfluss der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung. Selbstverwaltung – was ist das? Dahinter steht der Gedanke, dass die Bürgerinnen und Bürger die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich gestalten sollen. Bürgerschaftliche Mitverantwortung ist der Dreh- und Angelpunkt der kommunalen Selbstverwaltung. Bürgerinnen und Bürger, die sich über den engen Kreis ihrer Familie hinaus engagieren, sind für eine demokratische Gesellschaft unverzichtbar. Der folgende Kernsatz aus der Gemeindeordnung verdeutlicht dies: «Die verantwortliche Teilnahme an der bürgerschaftlichen Verwaltung der Gemeinde ist Recht und Pflicht des Bürgers» – § 1 Abs. 3 GemO.» Und im Juni 2014 heisst es in der Zeitschrift des Gemeindetags (*Die Gemeinde*, BWGZ 11-12/2014): «Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind wesentliche Elemente der baden-württembergischen Kommunalverfassung und ein Stück Normalität in Baden-Württemberg. Die Väter der baden-württembergischen Gemeindeordnung haben sich ganz bewusst dafür entschieden. Sie wollten damit den Grundgedanken kommunaler Selbstverwaltung, nämlich die bürgerschaftliche Verantwortung, besonders betonen und das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an der Gemeinde und ihrer Verwaltung beleben.»

In der Praxis wurden diese Rechte der Gemeinden und ihrer Bürger in den vergangenen Jahrzehnten oftmals in Frage gestellt. Aber mit seinem Urteil vom letzten November hat das Bundesverfassungsgericht die kommunale Selbstverwaltung nach Artikel 28 Grundgesetz gestärkt und deren wesentliche Bedeutung im politischen System der Bundesrepublik nochmals eindrucksvoll hervorgehoben. Und die kommunale Schulträgerschaft und die daraus folgenden Rechte der Gemeinden und deren Bürger hat es als wesentlichen Bestandteil des kommunalen Selbstverwaltungsrechts bewertet.

Das Urteil hat Bedeutung für alle Bundesländer – auch für Baden-Württemberg

Nach diesem Urteil müssen auch alle anderen Bundesländer ihre bisherige Gesetzgebung und politische Praxis überprüfen. Auch das an die Schweiz angrenzende Baden-Württemberg. Hier steht das Verfahren der regionalen Schulentwicklung auf dem Prüfstand. Der Landtag des Landes hatte am 22. Mai 2014 mit einem Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes die regionale Schulentwicklung gesetzlich geregelt, nachdem das Kultusministerium schon zuvor und auch seitdem ausdrücklich festgehalten hat, das Ziel seien «leistungsstarke und effiziente Schulstandorte», man wolle künftig «immer kleiner werdende



Plakate vor der von der Schliessung bedrohten Mittelschule in Seifhennersdorf. (Bild zvg)

Schulstandorte vermeiden».

Ein «wirksames Mitentscheidungsrecht» der Schulträger bei den geplanten Schliessungen von Schulen, so wie es das Bundesverfassungsgericht vorgeschrieben hat, ist aber nicht vorgesehen. Im Gegenteil, die Gesetzesnovelle vom Mai 2014 sieht genau festgelegte Mindestschülerzahlen vor, fordert die Gemeinden bei Unterschreitung der Mindestschülerzahl zur regionalen Schulentwicklung auf – das heisst zur Einigung mit den Gemeinden der Region, welche Schulen neu errichtet, welche erhalten und welche geschlossen werden sollen – und legt fest, dass die Schule im Weigerungsfalle und bei zweimaliger Unterschreitung der Mindestschülerzahl in den Eingangsklassen durch das Kultusministerium geschlossen wird. Betroffen sind vor allem die Schulträger von Hauptschulen des Landes.

Über diesen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden kann auch nicht hinwegtäuschen, dass die neu eingeführte regionale Schulentwicklung pro forma von den Gemeinden ausgehen muss, sobald die vom Gesetz vorgesehene Mindestschülerzahl unterschritten wird; denn sollten sich die beteiligten Gemeinden in den dann folgenden Beratungen nicht einigen können – was nicht unwahrscheinlich ist, wenn keine Gemeinde ihren Schulstandort aufgeben möchte –, trifft das Kultusministerium die endgültige Entscheidung – ohne irgendein «wirksames Mitentscheidungsrecht» der dann betroffenen Gemeinde.

Ein Urteil gegen die Zentralisierung und Ökonomisierung der Schulen

Politisch betrachtet ist die regionale Schulentwicklung in Baden-Württemberg – ähnlich wie in allen deutschen Bundesländern – ein weiterer Schritt in Richtung zu mehr Zentralisierung, hin zum sogenannten Zwei-Säulen-Modell in der Schullandschaft. Man will neben dem Gymnasium nur noch eine andere Schulart für alle Schüler und alle Leistungsstufen. Bewusst will man grosse

Einheiten schaffen, bewusst will man die Schülerschaft an den Schulen so verschieden, so heterogen wie möglich haben. Das Resultat: Menschliche Beziehungen in grossen Einheiten leiden, von Lehrern gestalteter Unterricht in einer Klassengemeinschaft soll verunmöglicht werden. Ökonomische Argumente spielen dabei eine zentrale Rolle. Auch in Baden-Württemberg. Auch hier will die Landesregierung im Bildungsbereich Geld sparen. Schon vor ein paar Jahren hat die OECD die Vorgaben gemacht. Der Staat soll sparen, bei der Bildung und im Gesundheitswesen. Schon im Sommer 2013 äusserte sich der Ministerpräsident des Landes, der Grüne *Winfried Kretschmann*, mit Blick auf die gespannte Finanzlage des Landes, man müsse deshalb die geplanten «Schulreformen» schneller vorantreiben.

Statt dessen: Das Wohl der Einwohner fördern und die geschichtliche und örtliche Eigenart wahren

Das Bundesverfassungsgericht hat dieser Argumentation widersprochen. Statt dessen hat es formuliert: «Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist Ausdruck der grundgesetzlichen Entscheidung für eine dezentral organisierte und bürgerschaftlich getragene Verwaltung. [...] Das Bild der Selbstverwaltung [...] wird massgeblich durch das Prinzip der Partizipation geprägt. Kommunale Selbstverwaltung bedeutet ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die örtliche Gemeinschaft zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben zusammenschliesst mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und örtliche Eigenart zu wahren.»

«Kommunale Selbstverwaltung bedeutet ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die örtliche Gemeinschaft zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben zusammenschliesst mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und örtliche Eigenart zu wahren.»

Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Das Gericht lässt auch die Behauptung nicht gelten, der Staat müsse die Aufgabenbewältigung an sich ziehen, weil den Gemeinden das Geld hierfür fehle. Statt dessen urteilt es, es komme «bei der Bestimmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nicht darauf an, ob die Verwaltungskraft einer Gemeinde für die Bewältigung der Aufgabe tatsächlich ausreicht. Entscheidend ist, ob eine Aufgabe in gemeindlicher Trägerschaft bei typisierender Betrachtung eine sachangemessene, für die spezifischen Interessen der Einwohner förderliche und auch für die Wahrnehmung anderer Gemeindeaufgaben notwendige Erfüllung finden kann. Auch die Finanzkraft einzelner Gemeinden hat auf die Bestimmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft grundsätzlich keinen Einfluss; vielmehr muss der Staat gemäss Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG den Gemeinden gegebenenfalls die Mittel zur Verfügung stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.»

Ökonomische Erwägungen haben hinter politisch-demokratischen Gesichtspunkten zurückzutreten

«Effizienz», so das Gericht an anderer Stelle, kann nicht der alleinige Massstab sein. Statt dessen gilt für das Bundes-

verfassungsgericht: «Der Gesetzgeber hat die widerstreitenden Belange der Verwaltungseffizienz und Bürgernähe in einen vertretbaren Ausgleich zu bringen.» Nur aus Gründen des Gemeinwohls dürfe der Gesetzgeber den Gemeinden örtliche Aufgaben entziehen. «Das blosse Ziel der Verwaltungsvereinfachung oder der Zuständigkeitskonzentration – etwa im Sinne der Übersichtlichkeit der öffentlichen Verwaltung – scheidet als Rechtfertigung eines Aufgabenzugs aus [...]» Die Verfassung setze «ökonomischen Erwägungen den politisch-demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gibt ihm den Vorzug.»

Seifhennersdorf hat seit 2010 für den Erhalt seiner Mittelschule gekämpft. Vor dem Urteil stand die betroffene Schule kurz vor dem Aus. Allen Bemühungen der Gemeinde, die Schule trotz Unterschreitung der gesetzlich vorgeschriebenen Mindestschülerzahl zu halten (Eltern hatten 2 Schuljahre lang den Unterricht für ihre Kinder in der 5. und 6. Klasse selbst organisiert und pensionierte und freiberufliche Lehrer dafür gewonnen; Eltern planten sogar die Gründung einer Privatschule, um ihre Kinder weiter im Ort zur Schule schicken zu können), haben sich die Landesregierung von Sachsen und deren Behörden entgegengestellt. Die letzte Hoffnung der Bürgerinnen und Bürger in dem kleinen sächsischen Ort war das Bundesverfassungsgericht.

Am 14. April 2014 gab die Berliner «tageszeitung» die Position der Bürgermeisterin des Ortes wieder: «Karin Berndt war im Namen der Stadt vor das Verwaltungsgericht gezogen, um gegen die Schliessung [der Schule] vorzugehen. Warum sollen Kinder über die Dörfer geschickt werden, wenn es hier eine intakte

Schule gibt? Warum sollen sie an Bushaltestellen frieren? Warum Lebenszeit in Bussen vergeuden? Die Schulgebäude gehören sowieso den Gemeinden, sie sind Schulträger – Schulträger, die nichts zu melden haben, da sie bei der Entscheidung über Schulschliessungen übergangen werden. Kurzum: Zahlen dürfen die Kommunen für ihre Schulen, mitreden nicht – ein Verstoss gegen die kommunale Selbstverwaltung.»

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts muss sich das jetzt ändern – nicht nur in Seifhennersdorf.