

vormals Archiv für Kommunalwissenschaften

**Im  
Brennpunkt:**

**Kommunale Bildungspolitik**

Klaus Hebborn Kommunale Bildungspolitik – Editorial.....	5
Wolfgang W. Weiß Kommunale Bildungspolitik – Entwicklungen, Begrifflichkeiten und Perspektiven .....	11
Wolfgang Rombey Aufbau und Gestaltung kommunaler Bildungslandschaften – Das Beispiel der StädteRegion Aachen.....	39
Ulrike Baumheier und Günter Warsewa Schulen in städtischen Bildungs- und Integrationsnetzwerken.....	63
Heinz-Jürgen Stolz Schule und Jugendhilfe als Partner .....	77
Klaus Meisel Volkshochschulen im kommunalen System des lebenslangen Lernens .....	91
Autorin und Autoren .....	105

Die englische Fassung der Zeitschrift ist unter dem Titel  
„German Journal of Urban Studies“ im Internet ([www.difu.de](http://www.difu.de)) zugänglich.



Klaus Hebborn

## Kommunale Bildungspolitik – Editorial

Die Ergebnisse internationaler Studien und die darin offenkundig gewordenen Mängel des deutschen Bildungssystems, aber auch die demografische Entwicklung mit ihren Auswirkungen auf die Deckung des zukünftigen Bedarfes an Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt haben in Deutschland zu einer intensiven Diskussion über Reformen in der Bildung auf den verschiedensten Ebenen geführt. Diese zielt vor allem auf die Verbesserung der Qualität, etwa durch den Ausbau der frühkindlichen Bildung oder die Stärkung individueller Förderung in den Schulen, sowie auf den Abbau von Selektionswirkungen des deutschen Bildungssystems und damit auf die Verwirklichung von mehr Chancengleichheit in der Bildung.

Die seit der Veröffentlichung der ersten PISA-Studie eingeleiteten Maßnahmen haben zu Verbesserungen geführt. Dies gilt beispielsweise für die zwischen den Bundesländern vereinbarten Qualitätsstandards. Auch beim Ausbau von Ganztagschulen und Ganztagsbetrieb konnten Fortschritte durchaus erreicht werden. Allerdings ist das Ziel echter Chancengleichheit in der Bildung noch nicht in Sicht. Noch immer besteht – wie entsprechende Studien nachweisen – der fatale Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungschancen fort. Die Herkunft determiniert weitgehend den Bildungsabschluss und damit die Lebenschancen junger Menschen in Deutschland. Die Chancen von Kindern und Jugendlichen aus den unteren Schichten auf höhere Bildungsabschlüsse sind um ein Vielfaches geringer als bei Mittelschicht- oder Oberschichtkindern. Beide Befunde – Qualitätsmängel und Selektion – sind für Deutschland mit seinem Anspruch auf demokratische Teilhabe und Chancengleichheit sowie seiner leistungsfähigen Wirtschaft nicht hinnehmbar.

Das Bildungswesen in Deutschland gleicht somit einem Haus aus den Gründerjahren mit durchaus solider Bausubstanz, das allerdings einer grundlegenden Sanierung vom Keller bis zum Dach bedarf. Angesichts der Bedeutung der Bildung für die individuelle, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung hat die Bildungspolitik bereits seit geraumer Zeit hohe Priorität. Die Diskussion über Bildungsreformen wird dabei auch im kommunalen Bereich intensiv geführt. In vielen Städten hat sich ein Paradigmenwechsel vollzogen: Während die kommunale Rolle in der Bildung lange Zeit auf die Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur und Ausstattung beschränkt war (sog. äußere Schulangelegenheiten), entwickeln viele Städte und Gemeinden zunehmend bildungspolitische Konzepte in Richtung einer „kommunalen Bildungspolitik“.

Der Wandel des kommunalen Aufgabenverständnisses in der Bildung erfolgt nicht nur aufgrund der Aufgabe kommunaler Daseinsvorsorge, sondern aus der Erkenntnis, dass ein modernes und funktionierendes Bildungswesen sowie entsprechend qualifizierte Bürgerinnen und Bürger von zentraler Bedeutung für die örtliche Struktur- und Wirtschaftsentwicklung sind. Im Wettbewerb der Städte als Standorte, der durch die demografische Entwicklung noch verstärkt wird, wird die Bildung zu einem zentralen kommunalen Politikfeld. Zudem erweist sich, dass die entscheidenden Weichenstellungen für erfolgreiche Bildungsprozesse auf der kommunalen Ebene erfolgen. Hier entscheidet sich Erfolg oder Misserfolg von Bildung, werden die Grundlagen für berufliche Perspektiven und gesellschaftliche Teilhabe gelegt. Deshalb ist jede Investition in die Bildung nicht nur eine Zukunftsinvestition; sie vermeidet vielmehr auch im präventiven Sinne von den Kommunen zu tragende Folgekosten und gesellschaftliche Desintegration. Schließlich können die komplexen Problemlagen und Anforderungen in der Bildung am ehesten auf der örtlichen Ebene zukunftsorientiert bewältigt werden. Hierzu sind neue Formen der Zusammenarbeit sowohl von Ländern und Kommunen wie auch von Kommunen und anderen Trägern der Bildung wie Unternehmen, Arbeitsverwaltung etc. notwendig.

Vor diesem Hintergrund haben viele Städte ihr Engagement im Bildungswesen neu definiert. Unter dem Oberziel der Förderung von Qualitätsentwicklung und Chancengleichheit stehen dabei folgende Aspekte und Zielsetzungen im Vordergrund:

Zum einen geht es darum, die unterschiedlichen und traditionell überwiegend getrennt agierenden Bildungsbereiche zu einem Gesamtsystem von Erziehung, Bildung und Betreuung weiterzuentwickeln und hierfür stabile Organisationsstrukturen zu schaffen. Entsprechende Konzepte werden in der Fachdiskussion mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten – etwa „kommunale/lokale bzw. regionale Bildungslandschaft“ oder „Bildungsnetzwerke“ bezeichnet. Diese auf den ersten Blick unscharf anmutende Terminologie trägt der Tatsache Rechnung, dass es sich bei der Thematik um eine vergleichsweise neue Diskussion handelt. Zudem hat sie ihren Hintergrund auch in gewissen Unterschieden in politischer bzw. programmatischer Hinsicht. Gemeinsam ist den Konzepten der Grundgedanke der Vernetzung, wobei zumeist die Kooperation von Schule und Jugendhilfe als Kernbereichen kommunaler Bildungsverantwortung im Zentrum steht. Darüber hinaus sollen in die Bildungslandschaft alle anderen Bereiche – insbesondere außerschulische Bildung, kulturelle Bildung und Weiterbildung – im Sinne eines lebensbegleitenden bzw. an der Bildungsbiografie orientierten Lernens einbezogen werden.

Zum anderen wird angestrebt, Bildungseinrichtungen stärker mit Konzepten der Stadtteil- bzw. Quartiersentwicklung zu verzahnen. Dies gilt insbesondere für die Schulen, die über ihre Aufgabe als Lernort hinaus wichtige sozialräumliche Funk-

tionen im Hinblick auf Sozialisation, Integration und Kommunikation übernehmen. Umgekehrt können durch die Einbeziehung des Sozialraumes wichtige Impulse für die qualitative Schulentwicklung gegeben werden, etwa durch die Einbeziehung sozialpädagogischer Unterstützung und Beratung oder ehrenamtliches Engagement.

Als der Deutsche Städtetag (DST) Ende 2007 den Kongress „Bildung in der Stadt“ in Aachen veranstaltete, wurde das große Interesse der Städte an der Bildung schon durch die hohe Zahl von über 1 000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern deutlich. In den verschiedenen Workshops wurde über eine Vielzahl kommunaler Initiativen zur Förderung von Bildungsqualität und Chancengleichheit intensiv diskutiert. Am Ende des Kongresses verabschiedete der Deutsche Städtetag die „Aachener Erklärung“, in der die kommunale Bildungslandschaft als Leitidee mit folgenden Kernelementen skizziert wird:

- Individuelle Potenziale des Individuums und deren Förderung in der Lebensperspektive sind Ausgangspunkt für die Organisation von Bildungs- und Lernprozessen. Kein Kind, kein Jugendlicher darf verloren gehen.
- Die für Bildung zuständigen Akteure arbeiten auf der Basis verbindlicher Strukturen zusammen: Familie, Kinder- und Jugendhilfe, Schule, Kultur, Sport, Wirtschaft etc.
- Eltern bzw. Familien werden als zentrale Bildungspartner einbezogen.
- Übergänge werden nach dem Prinzip „Anschlüsse statt Ausschlüsse“ ermöglicht und gestaltet.
- Die kulturelle Bildung wird als wichtiger Teil ganzheitlicher Bildung einbezogen<sup>1</sup>.

Den aufgeführten Zielen und Konzepten tragen auch die Beiträge dieses Themenheftes Rechnung. Sie analysieren kommunale bildungspolitische Konzepte und Initiativen aus verschiedenen Perspektiven und mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Das Spektrum unterschiedlicher Autoren mit mehr oder weniger engem kommunalem Bezug liefert trotz der für den kommunalen Bereich ebenso wie für die verschiedenen Bundesländer geltenden Unterschiedlichkeit einen Überblick über aktuelle Entwicklungen, den Stand der bildungspolitischen Diskussion in den Städten und Gemeinden sowie notwendige Weiterentwicklungen.

*Wolfgang W. Weiß* analysiert in seinem Auftaktbeitrag, ausgehend von der bestehenden Zuständigkeitsverteilung und den sich daraus ergebenden Problemen der Abgrenzung, Modelle der Vernetzung in der Kommune bzw. Region sowie die zunehmende Übertragung von Zuständigkeiten und Gestaltungsaufgaben von den

<sup>1</sup> „Aachener Erklärung“ des Deutschen Städtetages siehe unter <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/veranstalt/2007/58.pdf>

Ländern auf die Kommunen und Schulen. Ursachen, Entwicklungslinien, Erscheinungsformen und Spannungsfelder dieser Dezentralisierung werden nachgezeichnet; die in der Diskussion verwendete unterschiedliche Begrifflichkeit wird mit Bezug auf die jeweils damit verknüpften pädagogischen Ambitionen strukturiert. Es wird deutlich, dass eine Stärkung kommunaler Verantwortung – mitunter wird hierfür der Begriff der „Kommunalisierung“ verwendet – erhebliche Potenziale erfolgreicher Problemlösungen, Flexibilität und regionaler Passgenauigkeit bietet. Dies gilt allerdings nur, wenn diese in die Gesamtverantwortung des Staates eingebunden bleibt und die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen durch eine ausreichende Finanzausstattung gesichert werden.

*Wolfgang Rombey* zeigt in seinem Beitrag – im Sinne eines Best-Practice-Beispiels – die konkrete Umsetzung kommunaler bildungspolitischer Konzepte in der Städtereion Aachen auf, die 2009 durch besonderes Landesgesetz aus der kreisfreien Stadt Aachen und dem Landkreis Aachen gebildet worden ist. Der Ansatz des Beitrags ist somit weniger wissenschaftlicher Art; es geht vielmehr um die Identifizierung von Handlungsbedarfen und Handlungsmöglichkeiten aus kommunaler Sicht. Es wird deutlich, dass sich aufgrund veränderter Rahmenbedingungen von Schule und Bildung (z.B. Integration, Demografie, verändertes Schulwahlverhalten, Ganztagsbetreuung) vor Ort ein Handlungsbedarf ergibt, der ortsspezifische Lösungen und somit ein Engagement der Stadt in verschiedenen Bereichen der Bildung erfordert. Dabei ist klar, dass die Realisierung einer alle Bereiche umfassenden und qualitativ hochwertigen Bildungslandschaft durch die Stadt allein nicht leistbar ist, sondern nur im Rahmen einer „Verantwortungsgemeinschaft“ mit dem Land und anderen Partnern erreichbar erscheint. Der Beitrag formuliert hierfür Handlungsfelder, aber auch Rahmenbedingungen und Forderungen, konkret etwa die Stärkung kommunaler Rechte bei der Gestaltung der Schulstrukturen entsprechend den örtlichen Verhältnissen. Darüber hinaus werden erfolgversprechende Organisationsstrukturen für die Umsetzung in der Praxis entwickelt und Leitsätze zum Aufbau kommunaler Bildungslandschaften formuliert.

*Ulrike Baumbeier* und *Günter Warsewa* beschäftigen sich mit der zunehmenden Bedeutung der Schulen als Mitgestalter von Bildungs- und Integrationsnetzwerken in den Stadtteilen. Ausgangspunkt ist dabei der Wandel der Schulen von vorrangig Lehr- und Lerninstitutionen zu Einrichtungen mit umfassenden Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsfunktionen sowie mit der Funktion von sozialen Zentren im Wohnumfeld der Menschen. In diesem Sinne können Schulen wichtige Aufgaben im Hinblick auf Gemeinschaftsbildung und sozialen Zusammenhalt übernehmen. Der Beitrag zeigt, dass diese Funktionen und Aufgaben je nach sozialem Kontext durchaus unterschiedlich sind. Im Hinblick auf die Förderung von Schulentwicklung in diesem Sinne wird die zentrale Forderung nach einer „positiven Diskriminierung von Schulen in benachteiligten Quartieren“ erhoben. Damit sind eine

besondere Ausstattung der Schulen mit Lehrpersonal, sozialpädagogischen Mitarbeitern und Sachmitteln wie auch Sicherstellung der erforderlichen Koordinationskapazitäten für den Aufbau und die Organisation von Netzwerken und Kooperationsstrukturen im Quartier gemeint. Neben der horizontalen Kooperation aller relevanten Institutionen im Stadtteil wird für eine vertikale Kooperation der politisch-administrativen Akteure und Angebotsträger plädiert.

*Heinz-Jürgen Stolz* fokussiert seinen Beitrag auf die Zusammenarbeit von Schule und Jugendhilfe und damit auf zwei zentrale Partner beim Aufbau kommunaler/regionaler Bildungslandschaften. Beide Bereiche gelten als Kerninstanzen öffentlich verantworteter Bildung, Erziehung und Betreuung. Diese unterliegen jeweils einem spezifischen gesellschaftlichen Auftrag, einem teilweise unterschiedlichen pädagogischen Grundverständnis sowie speziellen rechtlichen Grundlagen. Wenngleich die rechtlichen Grundlagen für eine systembezogene Zusammenarbeit beider Bereiche in den vergangenen Jahren in allen Bundesländern geschaffen wurden, steht deren Umsetzung trotz zahlreicher gelungener Kooperationsbeispiele vielfach noch aus. Zentrale Aussage des Beitrags ist, dass ein systematisches und institutionalisiertes Zusammenwirken beider Bereiche nur durch institutionenübergreifendes „Denken in Verantwortlichkeiten“ gelingen kann. Eine entsprechende Umsetzung kann am ehesten auf der örtlichen Ebene erreicht werden. Der Beitrag zeigt am Beispiel des Themas „Ganztagschule“ und weiterer Handlungsfelder Perspektiven der Zusammenarbeit von Schule und Jugendhilfe auf. Ebenfalls hingewiesen wird in diesem Zusammenhang auf Maßnahmen der Stadtentwicklungspolitik wie etwa der Förderung der Durchlässigkeit zwischen Wohnquartieren und sozialen Milieus.

Der Beitrag von *Klaus Meisel* beschäftigt sich mit der Rolle der Volkshochschulen im kommunalen System des lebenslangen Lernens. Ausgehend von dem Selbstverständnis der Volkshochschule als kommunales Weiterbildungszentrum, das ein flächendeckendes, öffentlich für alle zugängliches und vielfältiges Angebot an allgemeiner und beruflicher Weiterbildung vorhält, wird der Beitrag der Volkshochschulen im Rahmen kommunaler Bildungslandschaft, hier verstanden als System lebenslangen Lernens, aufgezeigt. Zentrale Handlungsfelder sind dabei das Sprachenlernen, spezifische Angebote für Migrant\*innen oder die vielfältigen Angebote zum Nachholen von Schulabschlüssen, aber auch Angebote im Bereich der präventiven Gesundheitsbildung oder der kulturellen Bildung. Im Hinblick auf die angestrebte Vernetzung der kommunalen Bildungsangebote vor Ort können die Volkshochschulen auf vielfältige Erfahrungen zurückgreifen, etwa im Bereich der Kooperation auf regionaler Ebene oder bei der Zusammenarbeit zwischen Volkshochschulen und anderen kommunalen Kultur- und Bildungseinrichtungen wie Bibliotheken, Museen etc. In diesem Sinne können Volkshochschulen die notwendige Neuausrichtung

der kommunalen Bildungspolitik in Richtung einer Integration und Vernetzung der unterschiedlichen Bildungsbereiche und Formen des Lernens wirksam unterstützen.

Den Autorinnen und Autoren dieses Themenheftes sei abschließend für ihre Beiträge herzlich gedankt. Diese lassen deutlich werden, dass viele Städte und Gemeinden in Deutschland sich auf den Weg gemacht haben, Bildung als zentrales Politikfeld und als Dienstleistung für die Bürgerinnen und Bürger weiter zu entwickeln.



Wolfgang W. Weiß

## Kommunale Bildungspolitik – Entwicklungen, Begrifflichkeiten und Perspektiven

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

### 1. Bildung in der Stadt

„Kommunale Bildungsverantwortung in Zeiten gesellschaftlichen Wandels“, so lautete der Untertitel des Kongresses „Bildung in der Stadt“, den der Deutsche Städtetag (DST) im November 2007 in Aachen durchführte. Damit nahmen die Veranstalter ein Thema der Bildungspolitik auf, dessen Aktualität schon durch die ungewöhnlich hohe Teilnehmerzahl dokumentiert wurde. In der dort einmütig verabschiedeten „Aachener Erklärung“ (vgl. Deutscher Städtetag 2008, S. 18) forderten die über 1 000 anwesenden Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Verwaltung und Bildungspraxis „eine zentrale Rolle“ für die Städte bei der Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften<sup>1</sup>. Insbesondere seien „kommunale Steue-

<sup>1</sup> Überwiegend war auf diesem Kongress der Begriff „kommunale Bildungslandschaft“ zu verstehen „im Sinne eines vernetzten Systems von Erziehung, Bildung und Betreuung“ (Deutscher Städtetag 2008, S. 18); so wurde er auch in der Aachener Erklärung verwendet. Aber es war auch von „regionaler Schullandschaft“, „regionaler Bildungslandschaft“, „kommunalem Bildungsnetzwerk“, „lokaler Bildungsverantwortung“ usw. die Rede, ohne dass diese Begriffe klar defi-

rungsmöglichkeiten im Schulbereich zu erweitern und die Zuständigkeiten im Bereich der inneren und äußeren Schulangelegenheiten zugunsten der Kommunen neu zu ordnen“ (ebenda).

### 1.1 Obsolete Steuerung der Schulen

In der Tat ist die seit der Weimarer Republik gängige Unterscheidung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten heute nur noch schwer zu vermitteln. Denn unsere Gesellschaft hat sich seitdem umfassend gewandelt, während bei unserem Bildungssystem und insbesondere bei dessen Verwaltung bzw. Steuerung der entsprechende Strukturwandel, trotz aller Systembrüche und Bildungsreformen, noch aussteht. Die Aufteilung der entsprechenden Zuständigkeiten zwischen Land und Kommune wird im Grunde noch heute entsprechend Artikel 144 der Weimarer Verfassung geregelt: „Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates; er kann die Gemeinden daran beteiligen“. Diese Kann-Bestimmung wirkt auch im föderalen System der Bundesrepublik fort: Schulpolitik ist „Ländersache“, und die Bundesländer regeln „in eigener Staatlichkeit“ auf je eigene Weise, wie ihre Gemeinden daran mitwirken<sup>2</sup> – eine Grundstruktur, die sich heute, bei aller Unterschiedlichkeit im Einzelnen, in allen 16 Bundesländern findet, nämlich:

- Das jeweilige *Land* übt nach Art. 7, I des Grundgesetzes die staatliche Schulaufsicht aus und ist zuständig für die inneren Schulangelegenheiten, legt also die Schulstruktur bzw. die verschiedenen Bildungsgänge und die entsprechenden Zugangsregelungen fest, ebenso die Stundentafeln und Klassengrößen, beschließt Lehrpläne, genehmigt Schulversuche, stellt die Lehrkräfte ein, übt die Fach-, Rechts- bzw. Dienstaufsicht aus – kurzum: Alle den Unterrichtsalltag *gestaltenden* Rahmenbedingungen liegen in der Hand des Bundeslandes.
- Die *Gemeinde* hat nach Art. 28, II des Grundgesetzes das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft selbständig und frei von Weisungen dezentral unter Rechtsaufsicht des Staates zu regeln. Sie ist zuständig für die äußeren Schulangelegenheiten, insbesondere für die Bereitstellung geeigneter Schulräume und deren Ausstattung sowie der Lehr- und Lernmittel, aber auch für Fragen des Schülertransports, der Sprengelfestlegung usw., eben für die *verwaltungstechnische* Umsetzung der schulischen Landesvorgaben.

---

niert oder voneinander abgegrenzt wurden (siehe unten: Abschnitt 3 „Begriffsstrukturierung“). Doch alle Begriffe weisen in dieselbe Richtung, nämlich Dezentralisierung der bildungspolitischen Entscheidungsbefugnisse und Stärkung der kommunalen Bildungsverantwortung.

- 2 Zum „bildungspolitischen Spannungsverhältnis von Staat und Kommune“ und den Auswirkungen in einzelnen Bundesländern vgl. auch Lanig/Weiß (2008), S. 300 ff.

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

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

## 1.2 Neue Herausforderungen

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

- „PISA“ machte mit der ab 2000 erfolgten Publizierung der Ergebnisse internationaler Vergleichsstudien<sup>3</sup> die erheblichen Leistungsdefizite des deutschen Schulwesens ebenso deutlich wie dessen Selektionsfunktion.
- „Erfurt“, wo 2002 ein Schüler 17 Menschen, überwiegend Lehrer seiner Schule, erschoss, was allein in Thüringen 18 Resonanzstrafaten zur Folge hatte, schien schlaglichtartig die pädagogische Insuffizienz deutscher Schulen zutage zu bringen<sup>4</sup>.

Der „Medienhype“, den „PISA“ und „Erfurt“ auslösten, fand später noch einmal eine Fokussierung in „Rütti“ – als Stichwort für den pädagogischen Offenbarungs-

3 2000, 2003 und 2006 wurden unter Federführung des Max-Planck-Instituts die Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften empirisch erfasst (vgl. Deutsches PISA-Konsortium 2001). Die Ergebnisse, die in den Folgejahren detailliert dokumentiert und „vertiefenden Analysen“ unterzogen wurden, lösten heftige Diskussionen um die Zukunft des deutschen Bildungswesens aus.

4 Zu den Ereignissen des sog. Amoklaufs in Erfurt am 26.4. 2002 vgl. den „Bericht der Kommission Gutenberg-Gymnasium“, Freistaat Thüringen, 19.4. 2004. Weitere Amokläufe von Schülern in einer Schule wie am 20.11. 2006 in Emsdetten und am 11.3. 2009 in Winnenden lösten ebenfalls Entsetzen und Trauer, aber jeweils auch eine Fülle von Resonanzstrafaten aus.

eid, den Lehrkräfte der gleichnamigen Berliner Schule leisteten, als sie erklärten, dass sie unter den gegebenen Umständen dort nicht mehr sinnvoll arbeiten können<sup>5</sup>.

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

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

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

Aus dieser Bewegung sind auch die „Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien“ (RAA) entstanden in Kooperation mit Comed, dem Verein zur Förderung von *Community Education*, und insbesondere mit dem Kultusministerium NRW und der Freudenberg Stiftung. Diese RAAs, die heute in 46 Städten pädagogische Stadtteil- und Integrationsarbeit leisten, sind nur *ein* wichtiges Reformprojekt jener Zeit (vgl. Kollberg/Wenzel 2004). Auch die damals in Schulen integrierten Kulturläden, Projektbüros, Bibliotheken, Schülercafés usw., die Schüler-, Eltern- und Nachbarschaft gleichermaßen offen standen,

---

5 Vgl. [http://www.gew-berlin.de/documents\\_public/060228\\_erklaerung-ruetli.pdf](http://www.gew-berlin.de/documents_public/060228_erklaerung-ruetli.pdf) (zuletzt abgerufen am 5.10. 2009). Erwähnt sei, dass die Rütli-Schule, nicht zuletzt aufgrund der hohen Aufmerksamkeit, die ihr in der Folgezeit von Politik und Behörde zuteil wurde, sich heute wieder funktionsfähig zeigt – mit einer offenkundig ganz anderen, positiven Ausstrahlung.

verdanken ihre Entstehung diesen Initiativen. Sie waren vor Ort wegweisend für die Übernahme kommunaler Bildungsverantwortung und haben dort wichtige Steuerungsfunktionen übernommen.

Das Kernanliegen der *Community-Education*-Bewegung lässt sich mit der Forderung umschreiben „Macht die Schule auf und lasst das Leben rein!“ (vgl. Zimmer/Niggemeyer 1986; Weiß 1989). Das spiegelt sich auch in dem so genannten GÖS-Erlass von NRW „Die Gestaltung des Schullebens und die Öffnung der Schule“<sup>6</sup> (vgl. Gomolla 2005, S. 112 ff.). Hier hat sich etwas entwickelt, das bis heute nicht nur Früchte trägt, sondern der Sache einen besonderen „Drive“ verleiht.

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

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

### 1.3 Kommunale Bildungsverantwortung

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

6 Das Rahmenkonzept „Gestaltung des Schullebens und Öffnung von Schule“ wurde 1988 von der NRW-Landesregierung veröffentlicht. In den ersten Jahren wurden zwei Dutzend kommunale Modellvorhaben sowie über 200 Einzelschulen mit diesem Programm gefördert. 1996 wurde GÖS in ein „Förderprogramm mit landesweitem Ausschreibungsverfahren überführt. Inzwischen hat sich fast jede dritte der ca. 6 700 Schulen mit mindestens einem Projekt beteiligt“ (Gomolla 2005, S. 112).

Wie wenig es in den letzten Jahrzehnten trotz immenser Reformaktivitäten im deutschen Bildungswesen gelungen ist, dessen Zentralproblem zu lösen, machte Klaus Klemm (2008b, S. 8 f.) an einer beeindruckenden Gegenüberstellung von Ergebnissen aus zwei Studien deutlich, die mit vergleichbarer Fragestellung 1970 und wieder 2003 durchgeführt worden waren<sup>7</sup>. Danach bekommen Kinder aus der „oberen Dienstklasse“ heute, wie schon vor 30 Jahren, sehr viel häufiger eine Gymnasialempfehlung als Kinder von Facharbeitern (bei Kontrolle von kognitiven Grundfähigkeiten und Lesekompetenz) – sozusagen der bildungspolitische Input zur Verstärkung ohnehin bestehender Segregationstendenzen in der Stadt.

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

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

Diese Entwicklung bereitet den Städten und Gemeinden immense Integrationsprobleme und verursacht zudem noch erhebliche Kosten, welche die übrigen Aufgaben vor Ort nicht nur finanziell aus der Balance zu bringen drohen. Denn um auszugleichen und gegenzusteuern, sind höchst differenzierte Maßnahmen insbesondere im Schulbereich notwendig (vgl. Sikorski 2007, S. 292 ff.). Zum Beispiel kann es sinnvoll sein, die „bildungspolitischen Initiativen in einzelnen Stadtgebieten zu bündeln und dabei die Familien mit Migrationshintergrund<sup>8</sup> besonders einzubeziehen“ (Hauf 2007, S. 311). Entsprechende adressaten- bzw. stadtteilspezifische Angebote, Projekte und Fördermaßnahmen, die zudem mit anderen kommunalen Bildungsdienstleistern vernetzt sein sollten, können von ei-

7 Von Otmar Preuß (aus dem Jahre 1970) und Wilfried Bos u.a. (aus 2003), vgl. Klemm (2008b), S. 8 f.

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

nem fernen Kultusministerium nicht angemessen initiiert und gepflegt werden. Hierzu braucht es Verantwortliche und „Kümmerer“ vor Ort<sup>9</sup>. Deshalb fordern die Städte mehr Bildungsverantwortung, also mehr Möglichkeiten, diesen Bereich vor Ort selbst zu gestalten.

Zudem ist schwer nachvollziehbar, dass die Kommunen quasi für alle Bildungsinstitutionen einer Stadt zuständig sind – für Volkshochschule, Bibliothek, Musikschule, für die Jugendhilfe, für die Ausstattung der Schule usw. –, aber nicht für das, was *in* der Schule passiert, für die inneren Schulangelegenheiten. Da haben sie keinerlei Gestaltungskompetenz, obwohl sie von den Auswirkungen in besonderer Weise betroffen sind. Deswegen war auf dem Aachener DST-Kongress immer wieder von „erweiterter kommunaler Schulträgerschaft“ die Rede. Dementsprechend trug auch das mit Abstand am stärksten besuchte Forum dieses Kongresses den Titel: „Von der Schulträgerschaft zur regionalen Bildungslandschaft – Bildung kommunal gestalten!“<sup>10</sup>.

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

- 
- 9 Vgl. z.B. das von der Freudenberg Stiftung und anderen in verschiedenen Kommunen (Berlin, Mannheim, Herten, Wuppertal) mit Erfolg initiierte Projekt „Ein Quadratkilometer Bildung“ (vgl. Wenzel 2009).
- 10 Weit über 200 Personen besuchten dieses Forum, das im Flyer des Deutschen Städtetags zum Aachener Bildungskongress folgendermaßen angekündigt war: „In vielen Kommunen hat seit den 90er Jahren ein Paradigmenwechsel stattgefunden: Städte und Gemeinden verstehen sich nicht nur als Sachaufwandsträger, sondern bieten den Schulen Unterstützung im Hinblick auf die Bewältigung der komplexen und heterogenen Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen. Dabei können sie auf eine reichhaltige pädagogische Erfahrung im Kinder- und Jugendbereich zurückgreifen. Ziel des kommunalen Engagements ist, Kindern und Jugendlichen in Verantwortungsgemeinschaft mit den Ländern bestmögliche Bildungs- und damit Zukunftschancen zu gewährleisten. Dafür ist es notwendig, die vielfältigen Bildungsangebote vor Ort zu einer ‚regionalen Bildungslandschaft‘ im Sinne eines vernetzten Gesamtsystems weiter zu entwickeln.“

## 2. Programme und Projekte

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

- Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. legte 2007, in Anlehnung an den 12. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung, ein Diskussionspapier „zum Aufbau Kommunalen Bildungslandschaften“ vor, gedacht als „Anstoß zur Überwindung des Denkens und Handelns in institutionellen Kategorien und der Zuweisung separierender Einzelzuständigkeiten, damit im kommunalen Raum ein kohärentes Gesamtsystem von Bildung, Erziehung und Betreuung Realität wird“<sup>11</sup>.
- Viele Kommunen haben, in Kooperation mit ihrer Landesbehörde und häufig auch mit der Bertelsmann Stiftung, das Leitbild der „Kommunalen Bildungslandschaft“ aufgegriffen und die notwendigen Inhalte und konkreten Planungsschritte für ein „Netzwerk in der Region“ (Bertelsmann Stiftung) weiterentwickelt. Vorreiter war hier Nordrhein-Westfalen<sup>12</sup>, wo mittlerweile auch die Ergebnisse der Begleitforschung zum entsprechenden Modellvorhaben „Selbstständige Schule“ (Holtappels u.a. 2008) vorliegen. Weitere Bundesländer folgten<sup>13</sup>. Dabei verfolgen Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein mit diesem Konzept zugleich das Ziel

11 Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.: Diskussionspapier des Deutschen Vereins zum Aufbau Kommunalen Bildungslandschaften, DV 43/06 AF II, 13.6. 2007.

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

13 Zum Beispiel Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern („Eigenverantwortliche Schule“), Berlin („Schulische Selbständigkeit und Eigenverantwortung“), Rheinland-Pfalz („Selbstverantwortliche Schule“), Hessen („Selbstverantwortung plus“) usw. Doch der aktuelle Sachstand variiert erheblich (zwischen Absichtserklärung, Modellversuch und landesweiter Einführung), und es werden durchweg unterschiedliche Akzente gesetzt (vgl. z.B. die „Synopse Eigenverantwortliche Schule“ der Konferenz der Schulaufsicht, in: <http://www.ksdev.de>).



einer stärkeren Vernetzung der Schulen in der Region (vgl. Hessisches Kultusministerium 2009, S. 8). Die Vielfalt der Initiativen und Projekte zur „Schulentwicklung in Netzwerken“ in den verschiedenen Kommunen bzw. Regionen, die zum Teil auch jenseits der bekannten Landesprogramme liegen<sup>14</sup>, ist gegenwärtig nur schwer zu überschauen (vgl. z.B. Solzbacher/Minderop 2007; Berkemeyer und andere 2009<sup>15</sup>).

- Einzelne Städte<sup>16</sup> legten „kommunale Bildungsberichte“ vor, die das gesamte Handlungsfeld kommunaler Bildung vom Elementar- bis zum Tertiärbereich beleuchten, gestützt auf Kennzahlen bzw. Indikatoren, orientiert an der spezifischen Situation der Stadt. Zusammen mit den begleitenden strukturellen Maßnahmen (Schulkoordinierungskonferenz bzw. Bildungsrat, Qualifizierungsservice, Schulentwicklungsfonds, Bildungspartnerschaften usw.) wird hier das Konzept der „vernetzten Bildungslandschaft“ in konkrete Arbeitsschritte umgesetzt.
- Die kommunalen Bildungsberichte sind im Zusammenhang des „Regionalen Bildungsmonitoring“ (vgl. Vorndran 2008) zu sehen als systematisches Verfahren zur Beobachtung und Weiterentwicklung von Bildungsprozessen auf der Grundlage differenzierter Indikatoren. Die Kultusministerkonferenz (KMK) hat am 2.6. 2006 eine entsprechende Gesamtstrategie beschlossen<sup>17</sup>. Seitdem finden allerorten, auch in Weiterführung der entsprechenden „kommunalen Vergleichsringe“, Workshops und Schulungen für Kommunalvertreterinnen und -vertreter zu diesem Thema statt.
- Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) führte ab 2000, zusammen mit den Ländern, das Programm „Lernende Regionen“ durch (vgl. BMBF 2008; Ambos und andere 2002)<sup>18</sup>. Als Weiterentwicklung ist das gerade

14 Zum Beispiel der Mannheimer Schulversuch zur „Erhöhung der Personalressourcenkompetenz in Schulen“/EPiSch.

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

16 Am bekanntesten Stadt Dortmund (2008) und München (Schul- und Kultusreferat 2006).

17 Gesamtstrategie der KMK zum Bildungsmonitoring. KMK-Beschluss vom 2.6. 2006. Vgl. [http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2006/2006\\_06\\_02-Bildungsmonitoring.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2006/2006_06_02-Bildungsmonitoring.pdf) (zuletzt abgerufen am 5.10. 2009).

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

aufgelegte gemeinsame Programm „Lernen vor Ort“ von BMBF und einem Verbund von 29 Stiftern zu sehen, das entsprechende „Entwicklungspartnerschaften“ in 23 kreisfreien Städten und 17 Kreisen bzw. Landkreisen für zu nächst drei Jahre finanziell fördert<sup>19</sup>.

- Das Deutsche Jugendinstitut (DJI) prüft in dem vom BMBF geförderten Projekt „Lokale Bildungslandschaften in Kooperation von Ganztagschule und Jugendhilfe“ in sechs Modellregionen „unterschiedliche Strategien und Entwicklungen einer genuin kommunalen Bildungspolitik mit dem Ziel des Abbaues herkunftsbedingter Bildungsbenachteiligungen“ (Deutsches Jugendinstitut 2008)<sup>20</sup>.
- Gemeinsam mit der Jacobs Foundation führt die Deutsche Kinder- und Jugendstiftung (DKJS) das Förderprogramm „Lebenswelt Schule“ durch, bei dem es um den „Aufbau eines lokalen Verantwortungszentrums“<sup>21</sup> bzw. um die Vernetzung lokaler bildungsrelevanter Institutionen und ihrer Ressourcen geht.
- In diesem Zusammenhang ist auch die von der Freudenberg Stiftung initiierte „Weinheimer Initiative“ zu nennen, die in einer öffentlichen Erklärung 2007 in sieben Thesen „Lokale Verantwortung für Bildung und Ausbildung“ einforderte<sup>22</sup>. Ziele sind „die Verstärkung und Verbreitung von lokalen bzw. regionalen Ansätzen wirkungsvoller Zusammenarbeit von Kommune und Bürgergesellschaft, die auf eine verlässliche berufliche und soziale Integration junger Menschen zielen“<sup>23</sup>.

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

20 DJI, Projekt 596, vgl. <http://www.dji.de>. Beteiligt sind folgende Modellregionen: Lübeck, Hamburg, Arnsberg, Groß-Gerau, Jena, Forchheim. Vgl. auch Stolz (2008).

21 Mit dem Ziel der bestmöglichen individuellen Förderung von Kindern und Jugendlichen, insbesondere bei den Übergängen (Elementarbereich – Grundschule – weiterführende Schule). Um dieses Ziel zu erreichen, unterstützt das Programm den Aufbau lokaler Verantwortungszentren, die zwischen Schulen, Kindertageseinrichtungen, Jugendhilfe, Kommunalverwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft geknüpft werden. Diese Akteure entwickeln auf der Grundlage einer Analyse der lokalen Bedingungen einen Handlungsplan und steuern seine Umsetzung. Das Programm wird seit 2008 in vier Modellkommunen umgesetzt: Bad Bramstedt/Schleswig-Holstein, Bernburg/Sachsen-Anhalt, Weinheim/Baden-Württemberg, Weiterstadt/Hessen. Vgl. DKJS: Lebenswelt Schule – Vernetzung lokaler Akteure und Ressourcen für die individuelle Förderung von Kindern; <http://www.dkjs.de/programme/bildungspartner-vernetzen/lebenswelt-schule.html> (zuletzt abgerufen am 5.10. 2009).

22 Vgl. <http://www.freudenbergstiftung.de/index.php?id=494> (zuletzt abgerufen am 5.10. 2009).

23 So heißt es in These 4: „Bürgerschaftliche lokale Verantwortungsgemeinschaften sind Basis und unverzichtbare Partner kommunaler Koordinierung. Sie sind aktive und praktische Anwälte für Jugendliche und junge Erwachsene angesichts der Schwierigkeiten des Übergangs in die Arbeitswelt“ (ebenda). Mittlerweile hat sich aus dieser von der Freudenberg Stiftung ausgehenden und vom BMBF unterstützten Initiative eine interkommunale Arbeitsgemeinschaft

### 3. Begriffsstrukturierung

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

#### 3.1 Unterschiedliche Bildungsprozesse

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

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

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

- Formelle Bildungsprozesse in Form von öffentlich organisierten Lernarrangements mit „formalen Abschlüssen“ finden sich in *Schule und Ausbildung*.
- Nicht-formelle bzw. non-formale Lern-, Erfahrungs- und Bildungsarrangements werden insbesondere im Bereich der *Kinder- und Jugendhilfe* angeboten.
- Informelles Lernen, meist ohne gezieltes Arrangement, findet in der Regel im sozialen Herkunftsmilieu bei *Familie und Freunden* statt.

---

gegründet mit einer Steuerungsgruppe aus den Stadtspitzen von Dortmund, Hoyerswerda, Kassel, Kreis Offenbach, Mannheim und Weinheim.

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

### 3.2 Vernetzung in Kommune bzw. Region

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

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

1. Stufe: *Kooperation* von mindestens zwei Partnern bzw. Bildungseinrichtungen, die bislang mehr oder weniger unvermittelt nebeneinander existierten, allerdings meist zeitlich begrenzt und ohne weitere Organisation bzw. Institutionalisierung der Zusammenarbeit. Bei Kooperationen bestimmter Partner über einen längeren Zeitraum können Schul- bzw. *Bildungsnetzwerke* entstehen, die in der Regel etwas verbindlicher organisiert sind<sup>24</sup>.

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

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

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

Der Begriff „*Kommunale Bildungslandschaft*“ wird meist im Zusammenhang der Vernetzung von schulischer und außerschulischer Bildung mit ausdrücklichem Bezug auf die kommunalen Dienstleister gebraucht (bezieht auch die in der Kommune tätigen Freien Träger mit ein). Dabei geht man nicht (wie bei dem Konzept „selbstständige Schule“ in NRW) von einem gestuften Prozess aus, der sich zunächst auf die Schule („Schullandschaft“) und erst in einem zweiten Schritt auch auf den Kinder- und Jugendhilfebereich („Bildungslandschaft“) konzentriert, sondern man nimmt die *Bildungsbiographie* des einzelnen Kindes als Bezugspunkt:

---

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

Da es von Geburt an in verschiedenen Bildungsprozessen (informell, nicht-formell, formell, siehe oben) steht, die je nach biographischem Zeitpunkt von unterschiedlicher Bedeutung sind, kooperieren die verschiedenen Bildungsinstitutionen in der Kommune *von Anfang an*, natürlich entsprechend ihren unterschiedlichen Funktionen und Professionen mit entsprechend unterschiedlicher Akzentuierung – je nach Alter des Kindes.

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

- **lokal**: Die Zusammenarbeit von Schulen bzw. Bildungsinstitutionen „vor Ort“ (localiter), z.B. im selben Stadtteil bzw. im „Quartier“, mit ähnlich strukturierter Klientel, entsteht häufig aus gemeinsamer Problemlage und entsprechender Zielsetzung. Daraus kann sich, im Sinne der „Weinheimer Initiative“ (siehe oben), eine gemeinsame „lokale Bildungsverantwortung“ entwickeln, wobei sich das betreffende Gebiet meist nicht klar „lokal umgrenzen“ lässt<sup>25</sup>.
- **kommunal**: Mit Kommune bezeichnet man Kreise, kreisfreie Städte und Gemeinden, die als Gebietskörperschaft auf der unteren Ebene der politischen Verwaltungsgliederung örtliche Versorgungs- und Dienstleistungsaufgaben wahrnehmen. Die Geltungsgrenzen der Kommunen als kleinsten Verwaltungseinheiten im Staatsaufbau sind territorial durch politische und juristische Festlegungen klar definiert.
- **regional**: Im Unterschied dazu ist der Begriff „Region“ vielschichtig und in seiner Bedeutung vom jeweiligen Kontext abhängig. Je nach Betrachtungsaspekt (geographisch, kulturhistorisch, politisch, ökologisch, sozial oder ökonomisch) variieren die regionalen Grenzen. Auch ist keine klare Abgrenzung zu Begriffen wie Landschaft, Gebiet, Wirtschafts- oder Sozialraum möglich.

Im Zusammenhang von Schule und Bildung wird Region oft gleichbedeutend mit kreisfreien Städten oder Landkreisen verwendet<sup>26</sup>. Allerdings verweisen Begriffe wie „Regionalverband“ und „Metropolregion“ darauf, dass der mit „Region“ umschriebene Raum meist größer bzw. weiter reichend gesehen wird als bei einer Kommune<sup>27</sup> oder gar einer lokalen Projektinitiative<sup>28</sup>. Vor allem ist damit die Re-

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

26 Vgl. z.B. die 19 Regionen für „selbstständige Schulen“ in NRW.

27 In Niedersachsen haben sich z.B. (betr. Eigenverantwortliche Schule) für die Bildungsregion Emsland fünf Städte, eine Gemeinde, fünf Samtgemeinden und vier freie Schulträger zusammengeschlossen; für die Bildungsregion Braunschweig drei Städte und vier Landkreise.

gionalplanung angesprochen, wenn bestimmte Projekte weit über die Kommunalgrenzen hinaus koordiniert werden müssen, meist in den Bereichen Bau oder Wirtschaft, aber auch Kultur und zunehmend Bildung: Der 2008 gegründete Regionalverband Saarbrücken<sup>29</sup> beispielsweise, der die Landeshauptstadt und weitere neun Städte und Gemeinden umfasst, ist mit 75 Schulen einer der größten kommunalen Schulträger im südwestdeutschen Raum.

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

### 3.3 Gestaltung mittels verschiedener Steuerungsebenen

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

In den größeren Bundesländern ist sie dreigestuft<sup>30</sup>. Die Steuerung ist dabei klar „von oben nach unten“ ausgerichtet, etwa wenn die beim Kultusministerium angesiedelte „Oberste Schulaufsichtsbehörde“ über die „Obere Schulaufsichtsbehörde“<sup>31</sup> die Staatlichen Schulämter auf der unteren Ebene anweist, in den Schulen bestimmte Angelegenheiten zu überprüfen, Reformen zu initiieren und zu begleiten, bei Problemen und Konflikten pragmatische Lösungen (im Sinne des Kultusministeriums) zu suchen sowie Verlauf und Ergebnis auf dem Dienstweg rückzumelden.

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

28 So liegt der Mannheimer „Quadratkilometer Bildung“ als Projekt „lokaler Bildungsverantwortung“ in der Metropolregion Rhein-Neckar, die insgesamt 5 637 Quadratkilometer umfasst.

29 Als „Stadtverband Saarbrücken“, der den ehemaligen Landkreis Saarbrücken und die Stadt Saarbrücken umfasste, wurde er bereits 1974 gegründet.

30 Bremen und Hamburg einstufig, die übrigen Bundesländer zweistufig mit regional zuständigen Schulämtern und dem Kultusministerium als oberster Schulaufsichtsbehörde.

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

Die Struktur der Schulaufsicht ist in den einzelnen Bundesländern höchst unterschiedlich. Derzeit gibt es in Deutschland 16 Oberste und 20 Obere Schulaufsichtsbehörden sowie 202 Kreis- bzw. Staatliche Schulämter. Doch diese Zahlen und Angaben (Stand: Februar 2009) ändern sich derzeit häufig. Denn offenkundig befindet sich diese über weite Strecken obsolet gewordene Schulaufsichtsstruktur im Umbruch. Darauf verweisen Umstrukturierungsmaßnahmen, die sich in jüngster Zeit häufen<sup>32</sup>, ebenso wie die vielfältigen Bemühungen, die Beratungsaufgabe der Staatlichen Schulbehörden gegenüber der Aufsichtsfunktion zu stärken<sup>33</sup>, etwa durch Einrichtung von „Schulinspektionen“, die zum Teil auch institutionell aus der Aufsichtsbehörde ausgegliedert werden.

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

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

Logisch, dass dieser komplexe Prozess nicht *top-down*, also von oben nach unten organisiert werden konnte, sondern dass man auf die Motivation, Praxiserfahrung

32 Zum Beispiel Niedersachsen: Die Arbeiten der Arbeitsgruppen zur „Neustrukturierung der Dezernate/Landesschulbehörde 2008“, die erst Oktober 2007 eingerichtet wurden, setzte die Behördenleitung wieder aus. „Die Auswertung der Ergebnisse und die Fortsetzung der Arbeiten sind ungeklärt“, heißt es in einem Bericht des Verbands Schulaufsicht Niedersachsen vom 23.9. 2008. – Baden-Württemberg: Die Eingliederung der ehemaligen Oberschulämter in die Landratsämter sowie die der ehemaligen Staatlichen Schulämter in die Stadtkreise wird zurückgenommen zugunsten wieder eigenständiger Schulbehörden. – Nordrhein-Westfalen: „Hochzonung“ der Dienstaufsicht für Haupt- und Förderschulen, während die Fachaufsicht auf Schulamtsebene bleibt.

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

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

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

Die Dezentralisierung bzw. Verlagerung der entsprechenden Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen vom Land auf die Kommune wird als *Kommunalisierung* bezeichnet. Die *Erweiterte Schulträgerschaft* ist das Ergebnis dieses Prozesses, mit dem die Kommunen ihre bisherige Rolle als reiner Sachaufwandsträger bzw. „Schulverwalter“ verlassen und in ihrem Gemeinwesen stärker als „Schulgestalter“ auftreten.

In *kommunalen Schulen*, die zwar von verschiedener Seite gefordert werden<sup>34</sup>, aber bislang nur in Bayern und Bremen existieren, werden die Lehrkräfte von der Stadt eingestellt, die auch die entsprechende Dienstaufsicht ausübt, während die Rechts- und Fachaufsicht weiterhin beim Kultusministerium des jeweiligen Bundeslandes verbleiben. Offenbar wird den Kommunen mit dieser Konstruktion eine flexible und praxisorientierte Steuerung ihrer Schulen erleichtert, allerdings nur, wenn sie finanziell angemessen ausgestattet sind (vgl. Lanig/Weiß 2008, S. 305 ff.) und sich die beiden vor Ort für unterschiedliche Dienstherrn agierenden Schulämter

34 Vgl. z.B. „Celler Thesen“ (Niedersächsischer Städtetag 2007), „Strategiepapier zur Fortentwicklung des Schulwesens“ (Hessischer Landkreistag 2008) sowie eine Vielzahl parteiprogrammatischer Positionspapiere, z.B. von SPD und Grünen in Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz.



(kommunales Schulamt, staatliche Schulaufsicht) in gemeinsamer *staatlich-kommunaler Bildungsverantwortung* sehen<sup>35</sup>.

## 4. Spannungsfelder

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

### 4.1 Schulische und außerschulische Bildung

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

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

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

<sup>35</sup> In Bremerhaven z.B. wird die Schulaufsicht über die kommunalen Schulen von Oberschulräten ausgeübt, die gemeinsam vom Magistrat der Stadt und dem Landessenator für Bildung eingestellt und bezahlt werden.

## 4.2 Schule und Landesbehörde: „Eigenverantwortliche Schule“

Der Gedanke der „selbstständigen“, „erlassfreien“, „(teil)autonomen“ Schule hat schon eine längere Tradition in der bildungspolitischen Diskussion (vgl. Pfeiffer 2008, S. 17 ff.). Lediglich die Begriffe in diesem Zusammenhang ändern sich häufiger, die Zielrichtung bleibt jedoch gleich.

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

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

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

Bald darauf entwickelte man im Kultusministerium dieses Bundeslandes in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung das Modellprojekt „Schule & Co“ (ein Vorläuferprojekt zu „Selbstständige Schule“). Damit sollte unter anderem „die Trennung zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten zugunsten einer effektiven Kooperation von Schulaufsicht und Schulträgern in einer staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft aufgehoben“<sup>36</sup> werden.

„Es wurde also keine verwaltungstechnische Neugestaltung von Zuständigkeiten und ebenso wenig eine formale Neudefinition des Verhältnisses zwischen staatlichen und kommunalen Aufgaben angestrebt. Beabsichtigt war, die Steuerungs-

<sup>36</sup> Vgl. <http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xml/10117.htm> (zuletzt abgerufen am 5.10. 2009)

struktur für den Bildungsbereich innerhalb des bestehenden Systems der Zuständigkeiten neu zu gestalten und in gemeinsamer Verantwortung der Beteiligten aufzubauen“ (Lohre u.a. 2008, S. 100).

Wie geschildert agierten andere Bundesländer bald darauf in die gleiche Richtung<sup>37</sup>, und „spätestens ab dem Jahre 2002 handelt es sich bei der Idee der ‚Schulautonomie‘ um eine deutschlandweite und von einem deutschlandweit vergleichbaren konzeptuellen Verständnis getragene Schulreform“ (Rürup 2007).

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

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

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

37 Dabei differierten die Begriffe nicht nur zwischen den einzelnen Ländern, z.B. Niedersachsen („Eigenverantwortliche Schule“), Brandenburg („Selbstständigkeit der Schule“), Rheinland-Pfalz („Selbstverantwortliche Schule“), sie wurden vielmehr auch innerhalb desselben Landes geändert, z.B. Nordrhein-Westfalen („Selbständige Schule“ → „eigenverantwortliche Schule“).

sprechenden Bericht dem Rat vorzulegen, der auf dieser Grundlage dann Beschlüsse zur Weiterentwicklung des Schulwesens fassen kann.

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

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

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

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

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

Der hier schwelende Konflikt bricht immer wieder auf, zuletzt anlässlich des „Bildungsgipfels“ am 22.10. 2008 in Dresden, als die Vertreterinnen und Vertreter der Kommunen, z.B. des Deutschen Städtetages, nicht eingeladen waren, was dessen Vorsitzender, der Münchner Oberbürgermeister Christian Ude, angesichts der vielfältigen Bildungsleistungen und -verpflichtungen der Kommunen „empörend“ fand<sup>38</sup>, und auch der Deutsche Landkreistag forderte anlässlich dieses Gipfels, „in Zukunft im Bildungsbereich mehr staatliche Aufgaben in kommunale Obhut zu übergeben“<sup>39</sup>.

---

38 Pressemitteilung Deutscher Städtetag vom 20.10. 2008.

39 Pressemitteilung Deutscher Landkreistag vom 24.10. 2008.

#### 4.4 Land und Bund: Föderalismusreform

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

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

Doch auch im Ländervergleich kann man nur bedingt von einer Gleichwertigkeit objektiv gegebener Bildungsmöglichkeiten sprechen. Darauf verweisen schon die differierenden Vorgaben hinsichtlich Klassengrößen, Studentafeln, Lehrerfortbildung, Förderprogrammen usw. In Zeiten von Finanzkrise und Lehrermangel dürften die Rahmenbedingungen für Schule und Bildung sich noch weiter differenzieren: Die vorhandenen Unterschiede bei Verbeamtung, Gehalt und Gratifikationen (z.B. Erstattung von Umzugskosten für Junglehrer) usw. sowie die Versuche finanziell besser gestellter Bundesländer, Lehrkräfte aus anderen Bundesländern abzuwerben, lassen befürchten, dass in bestimmten Regionen eine angemessene Lehrerversorgung nicht mehr gegeben sein wird.

Um in Deutschland die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse für den Bildungsbereich herzustellen, wäre deshalb eine zentrale Bildungsentwicklungsplanung mit entsprechenden Rahmenvorgaben seitens des Bundes sinnvoll, die dann von den Ländern und insbesondere von den Regionen und Kommunen mit Leben erfüllt werden. Doch die 2006 in Kraft getretene Föderalismusreform<sup>40</sup> geht in die entgegengesetzte Richtung. Denn Bildungspolitik wurde damit fast ausschließlich dem Kompetenzbereich der Länder zugewiesen. Beim Bund verbleiben nur noch wenige Zuständigkeiten, z.B. im Bereich der Hochschulen. Die 1969 eingeführte Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung“ wird nicht mehr fortgeführt, die dafür zuständige Bund-Länder-Kommission konzentriert sich auf andere Felder (vgl. Rürup 2007, S. 365).

Zusätzlich bekommen die Länder im Bereich des Bildungsrechts ein „Abweichungsrecht“, durch das sie von Bundesregelungen abweichende, eigene Gesetze

<sup>40</sup> Vgl. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. Juni 2006 sowie Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006.

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

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

## 5. Kommunale Bildungslandschaften – Ein politischer Gestaltungsauftrag

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

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

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

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

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

All dies spricht für eine Verlagerung der entsprechenden Gestaltungslegitimation (inklusive der hierfür notwendigen Finanzressourcen!<sup>41</sup>) auf die kommunale Ebene, allerdings ohne die politische Gesamtverantwortung des Staates insgesamt in Frage zu stellen<sup>42</sup>. Entscheidend ist dabei die Balance von Autonomie und Gesamtverantwortung auf den verschiedenen Entscheidungsebenen, ein Problem,

41 Der Deutsche Städtetag (2002) fordert hier „eine grundlegende Neuregelung der Schulfinanzierung“.

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

das schon der Deutsche Bildungsrat in seinem „Strukturplan für das Bildungswesen“ im Blick hatte: „Die Überbetonung der zentralen Gestaltung kann ebenso wie die Überbetonung der Autonomie spezifische Gefahren hervorrufen. Es wird Aufgabe der Umsetzung ... sein, ... die Spannung zwischen zentraler Planung und Autonomie ... im Sinne der Gesamtverantwortung fruchtbar zu machen“ (Deutscher Bildungsrat 1970, S. 264).

## Literatur

- Abel, Meinhard (2008): Kommunalisierung verschärft Bildungsdefizite. Warum eine neue Organisationsdebatte überflüssig ist; in: Pädagogische Führung, Heft 3 (2008), S. 106-108.
- Ambos, Ingrid/Conein, Stephanie/Nuissl, Ekkehard (2002): Lernende Regionen – Ein innovatives Programm; [http://www.lernende-regionen.info/dlr/download/ambos02\\_01.pdf](http://www.lernende-regionen.info/dlr/download/ambos02_01.pdf) (zuletzt abgerufen am 15.09. 2009).
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008): Bildung in Deutschland 2008, Bielefeld.
- Becker, Gerold (Hrsg.) (1993): Lust und Last der Aufklärung. Ein Buch zum 80. Geburtstag von Hellmut Becker, Weinheim.
- Berkemeyer, Nils/Kuper, Harm/Manitius, Veronika/Müthing, Kathrin (Hrsg.) (2009): Schulische Vernetzung. Eine Übersicht zu aktuellen Netzwerkprojekten, Münster u.a.
- Biermann, Martin (2008): Erweiterte kommunale Verantwortung für die Bildung; in: der städtetag, Heft 1 (2008), S. 6-7.
- Bildungskommission Nordrhein-Westfalen (1995): Zukunft der Schule. Schule der Zukunft, Neuwied.
- Bock, Karin/Otto, Hans-Uwe (2007): Kinder- und Jugendhilfe als Ort flexibler Bildung; in: Marius Harring/Christian Rohlf/Christian Palentien (Hrsg.): Perspektiven der Bildung. Kinder und Jugendliche in formellen, nicht formellen und informellen Bildungsprozessen, Wiesbaden, S. 201-217.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hrsg.) (2004): Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken. Programmdarstellung, Bonn/Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)/Europäischer Sozialfonds für Deutschland/Europäische Union (2008): Lernen vor Ort. Kurzdarstellung des Programms, Bonn.
- Deutsche Kinder- und Jugendstiftung (Hrsg.) (2007): Bildungslandschaften in gemeinschaftlicher Verantwortung. Grundsatzfragen und Praxisbeispiele, Berlin.
- Deutscher Bildungsrat (1970): Strukturplan für das Bildungswesen, Bonn.
- Deutscher Landkreistag (2006): Kommunale Verantwortung für Schulen – Diskussionsbeitrag, Berlin, 12. September 2006.
- Deutscher Städtetag (2009): Diskussionsgrundlage zur 35. ordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages 12.–14. Mai 2009 in Bochum.
- Deutscher Städtetag (2008): Bildung in der Stadt – Aachener Erklärung, in: der städtetag, Heft 1 (2008), S. 18.
- Deutscher Städtetag (2006): Positionen zur Bildungsreform. Beschluss des Präsidiums des DST vom 19.9.2006.



- Deutscher Städtetag (2002): Schule als kommunale Gestaltungsaufgabe. Positionspapier des Schulausschusses des Deutschen Städtetages, Köln, 15.02.2002.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2007): Diskussionspapier des Deutschen Vereins zum Aufbau Kommunalen Bildungslandschaften, DV 43/06 AF II, 13.6.2007.
- Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) (2001): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, Opladen.
- Deutsches Jugendinstitut (DJI) (2009): Lokale Bildungslandschaften in Kooperation von Jugendhilfe und Schule; <http://www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=595> (zuletzt abgerufen am 09.07. 2009).
- Dilger, Thomas/Fürst, Hans (2008): Urbaner Wandel und Migration – Renaissance der Städte?, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Heft 1 (2008), S. 85-105.
- Gomolla, Mechthild (2005): Schulentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft. Strategien gegen institutionelle Diskriminierung in England, Deutschland und in der Schweiz, Münster.
- Hauf, Thomas (2007): Innerstädtische Bildungsdisparitäten an der Übergangsschwelle von den Grundschulen zum Sekundarschulsystem, in: Zeitschrift für Pädagogik, Heft 3 (2007), S. 299-313.
- Hebborn, Klaus (2008a): Bildung in der Stadt – Neues kommunales Rollenverständnis; in: der städtetag, Heft 1 (2008), S. 5.
- Hebborn, Klaus (2008b): Das Projekt „Selbstständige Schule“. Eine Bilanz aus Sicht der Städte, in: Projektgruppe „Selbstständige Schule“ (2008), S. 53-57.
- Hessisches Kultusministerium (2009): Projektgruppe „Eigenverantwortliche Schule“. Arbeitsbericht, 30. Januar 2009.
- Hessischer Landkreistag (2008): Strategiepapier zur Fortentwicklung des Schulwesens in Hessen, [http://www.hlkt.de/uploads/public/1437/HLT-Strategiepapier\\_Schule\\_Kurz\\_11.04.2008.pdf](http://www.hlkt.de/uploads/public/1437/HLT-Strategiepapier_Schule_Kurz_11.04.2008.pdf) (zuletzt abgerufen am 20.7. 2009).
- Höhne, Thomas/Schreck, Bruno (2009): Private Akteure im Bildungsbereich. Eine Fallstudie zum schulpolitischen Einfluss der Bertelsmann Stiftung am Beispiel von SEIS, Weinheim/München.
- Holtappels, Heinz Günter/Klemm, Klaus/Rolff, Hans-Günter (2008a): Das Modellvorhaben „Selbstständige Schule“. Eine vorläufige Analyse der wissenschaftlichen Begleitforschung, in: Projektgruppe „Selbstständige Schule“ (2008), S. 20-51.
- Holtappels, Heinz Günter/Klemm, Klaus/Rolff, Hans-Günter (Hrsg.) (2008b): Schulentwicklung durch Gestaltungsautonomie. Ergebnisse der Begleitforschung zum Modellvorhaben „Selbstständige Schule“ in Nordrhein-Westfalen, Münster u.a.
- KGSt/Kommunale Gemeinschaftsstelle (1996): Neue Steuerung im Schulbereich. KGSt-Berichte zum Neuen Steuerungsmodell, Heft 9 (1996).
- Klemm, Klaus (2008a): Bildungschancen in der Stadt? Sozialräumliche Segregation und selektives Bildungssystem, in: Die Deutsche Schule, Heft 3 (2008), S. 272-280.
- Klemm, Klaus (2008b): Zum Verhältnis von Bildung und Stadtgesellschaft; in: der städtetag, Heft 1 (2008), S. 8-10.
- Kollberg, Britta/Wenzel, Sascha (2004): Wir können uns gegen Probleme nicht schützen: die RAA als Agentur pädagogischer Entwicklung vor Ort, in: Petry, Christian/Pistor, Hans-Henning (Hrsg.) (2004): Der lange Weg der Bildungsreform, Weinheim/Basel, S. 173-183.

- Lanig, Jonas/Weiß, Wolfgang W. (2008): Gestalten statt Verwalten. Anmerkungen zum bildungspolitischen Spannungsverhältnis von Staat und Kommune, in: Die Deutsche Schule, Heft 3 (2008), S. 300-309.
- Lehmpfuhl, Uwe/Pfeiffer, Hermann (2008): Regionale Schul- und Bildungslandschaften. Regionale Kooperations- und Unterstützungsstrukturen; in: Holtappels, Hans-Günter, u.a. (2008b), S. 195-224.
- Lohmann, Armin (2008): Gemeinsame Verantwortung für Schule – Nutzen und Chancen regionaler Bildungslandschaften; in: Pädagogische Führung, Heft 3 (2008), S. 97.
- Lohre, Wilfried (2007): Über das Netzwerk hinaus – Entwicklung und Steuerung lokaler Bildungslandschaften, in: Solzbacher/Minderop (2007), S. 43-50.
- Lohre, Wilfried/Becker, Mark/Madelung, Petra/Schnoor, Detlev/Weisker, Katrin (2008): Selbstständige Schulen in regionalen Bildungslandschaften. Eine Bilanz, Troisdorf.
- Luthe, Ernst-Wilhelm (2009): Kommunale Bildungslandschaften. Rechtliche und organisatorische Grundlagen, Berlin.
- Maritzen, Norbert (2008): Schulinspektionen. Zur Transformation von Governance-Strukturen im Schulwesen, in: Die Deutsche Schule, Heft 1 (2008), S. 85-96.
- Neumann, Godehard/Weiß, Wolfgang W. (1992): Gestalten statt verwalten. Der Nürnberger Bildungsrat, in: Grundlagen der Weiterbildung, Heft 3 (1992), S. 142-145.
- Niedersächsischer Städtetag (2007): Celler Thesen zur kommunalen Bildungspolitik, Hannover.
- Pfeiffer, Hermann (2008): Selbstständigkeit von Schule – Entwicklungen und empirische Befunde; in: Holtappels, Hans-Günter, u.a. (2008b), S. 16-36.
- Poster, Cyril (1982): Community Education – its Development and Management, London.
- Projektleitung „Selbstständige Schule“ (Hrsg.) (2008): Das Projekt „Selbstständige Schule“. Stimmen von Projektbeteiligten und Beobachtern, Troisdorf.
- Rolff, Hans-Günter/Tölle, Renate (2008): Kommunale Handlungsstrategien zur innovativen Schulentwicklung am Beispiel des Kommunalen Bildungsberichts der Stadt Dortmund; in: Die Deutsche Schule, Heft 3 (2008), S. 289-299.
- Rombey, Wolfgang (2008): Zukunftsmodell Regionale Bildungslandschaft; in: der städtetag, Heft 1 (2008), S. 15-17.
- Rossmessl, Dieter (1986): Stadtteilschule contra Lehrerreserve. Konzepte gegen falsche Alternativen, in: Nürnberger Lehrerzeitschrift, Heft 3 (1986), S. 20-21.
- Rürup, Matthias (2007): Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee „Schulautonomie“ im Ländervergleich, Wiesbaden.
- Schleicher, Andreas (2008): Anforderungen an eine neue Bildung, in: der städtetag, Heft 1 (2008), S. 10-15.
- Schul- und Kultusreferat der Stadt München (2006): Erster Münchner Bildungsbericht, Sitzungsvorlage Nr. 02-08/V 08670. Beschluss des Schulausschusses des Stadtrats vom 20.09.2006.
- Sikorski, Sandra (2007): Differenzierungsprozesse in städtischen Schullandschaften. Das Beispiel der Hauptschulen, in: Zeitschrift für Pädagogik, Heft 3 (2007), S. 284-298.
- Solzbacher, Claudia/Minderop, Dorothea (Hrsg.) (2007): Bildungsnetzwerke und Regionale Bildungslandschaften, München/Unterschleißheim.
- Stadt Dortmund – Der Oberbürgermeister (Hrsg.) (2008): Erster kommunaler Bildungsbericht für die Schulstadt Dortmund, Münster.

- Stadt Mannheim – Fachbereich Bildung (2008): EPIsch – Erhöhung der Personal-Ressourcenkompetenz in Schulen (Flyer).
- Stolz, Heinz-Jürgen (2008): Bildung lokal verantworten – Lebenslanges Lernen gestalten, in: DJI-Bulletin, Heft 1 (2008), S. 15.
- Vorndran, Oliver (2008): Datengestützte Steuerung. Erste Ergebnisse aus den regionalen Bildungsberichten, in: Pädagogische Führung, Heft 3 (2008), S. 113-114.
- Weiß, Wolfgang W. (2009): Die Kommune als bildungspolitischer Gestaltungsfaktor. Chancen und Risiken kommunaler Bildungslandschaften. Zwischenbericht 2 des Gutachtens für die Max-Traeger-Stiftung, Bremerhaven.
- Weiß, Wolfgang W. (2008): Bildung in der Stadt – Ein Kongressbericht, in: Die Deutsche Schule, Heft 2 (2008), S. 235-236.
- Weiß, Wolfgang W. (2008): Mannheimer Fördermaßnahmen im Bildungsbereich. Eine exemplarische Synopse, Gutachten für die Stadt Mannheim.
- Weiß, Wolfgang W. (1990): Community Education und Offene Schule. Versuch einer Standortbestimmung, in: ZV-Lehrerzeitung, Heft 2 (1990), S. 4-8.
- Weiß, Wolfgang W. (Hrsg.) (1989): Die Öffnung der Schulen. Anmerkungen und Materialien zum Thema Community Education, Sonderheft 2 der Nürnberger Lehrer-Zeitschrift (1989).
- Wenzel, Sascha (2009): Ein Quadratkilometer Bildung, in: Berkemeyer, Nils/Kuper, Harm/Mannitius, Veronika/Müthing, Kathrin (Hrsg.) (2009): Schulische Vernetzung. Eine Übersicht zu aktuellen Netzwerkprojekten, Münster u.a., S. 163-170.
- Zimmer, Jürgen (1986): Die vermauerte Kindheit. Bemerkungen zum Verhältnis von Verschulung und Entschulung, Weinheim.
- Zimmer, Jürgen/Niggemeyer, Elisabeth (1986): Macht die Schule auf, lasst das Leben rein. Von der Schule zur Nachbarschaftsschule, Weinheim.



Wolfgang Rombey

## **Aufbau und Gestaltung kommunaler Bildungslandschaften – Das Beispiel der StädteRegion Aachen**

**Zusammenfassung:** Zahlreiche gesellschaftliche Rahmenbedingungen von Schule unterliegen einem hohen, vielfältigen und schnellen Wandel. Die Schulen sind gefordert, mit den zunehmend komplexen und heterogenen Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen umzugehen. Vor diesem Hintergrund hat seit den 1990er-Jahren in vielen Kommunen ein Paradigmenwechsel stattgefunden: Städte, Gemeinden und Kreise wollen im Rahmen ihrer Daseinsvorsorge Kindern und Jugendlichen bestmögliche Bildungs- und Lebenschancen ermöglichen. Als bürger-nahe Politik- und Verwaltungsebene verstehen sie sich nicht nur als Sachaufwandsträger, sondern wollen mehr Verantwortung übernehmen. Die Lebensqualität in einer Kommune hängt auch von ihrem Angebot an guter Bildung und Kinderbetreuung ab. Bildung ist zu einem wichtigen Standortfaktor für die Kommunen geworden. Durch die Vernetzung aller in der Kommune vorhandenen Kompetenzen im Kinder- und Jugendbereich, in der allgemeinen und beruflichen Bildung, der Weiterbildung und der kulturellen Bildung entstehen kommunale Bildungslandschaften, die von staatlich- kommunalen Zivilgesellschaften getragen sind.

### **I. Veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen von Schule**

Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten zehn Jahren erheblich gewandelt. Auf die wesentlichen Veränderungen wird im folgenden Abschnitt kursiv eingegangen.

#### **1. Demografische Entwicklung – Schülerrückgang**

Nach der aktuellen Schülerprognose des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen vom Januar 2008 wird die Zahl der Schüler und Schü-

lerinnen an den Grund-, Haupt-, Real- und Gesamtschulen sowie Gymnasien in Nordrhein-Westfalen (NRW) im Jahr 2016 rund 233 000 weniger als noch 2006 betragen. Der zu verzeichnende Schülerrückgang beträgt 15,6 Prozent. Die Abnahme der Schülerzahlen fällt regional unterschiedlich aus: Prognostiziert wird sie insbesondere im ländlichen Bereich mit 17,9 Prozent größer sein als in den Städten mit 11,7 Prozent.

## 2. Soziografische/sozioökonomische Entwicklung

Eine weitere gesellschaftspolitische Veränderung, die auf die Schulentwicklung einwirkt, ist die der soziografischen/sozioökonomischen Entwicklung.

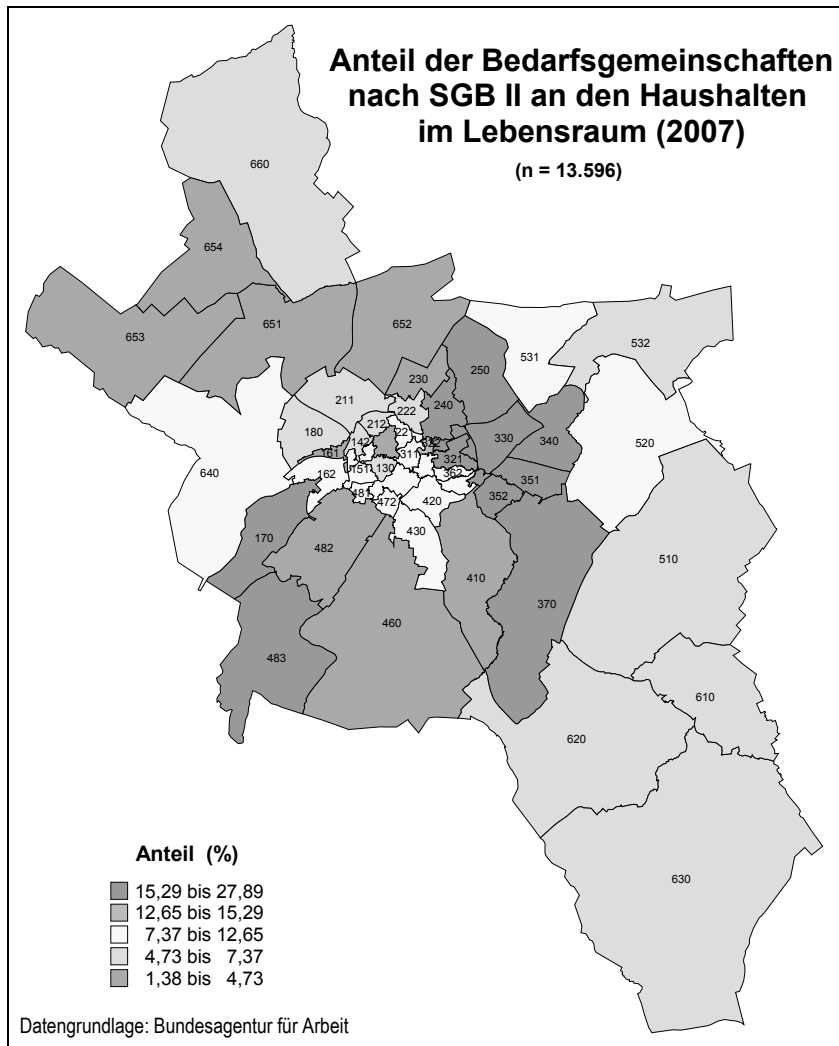
Prof. Dr. Klaus Klemm, Leiter der Arbeitsgruppe Bildungsforschung/Bildungsplanung der Universität Duisburg-Essen, erläuterte 2007 auf dem Bildungskongress des Deutschen Städtetages in Aachen, dass die zu erwartende demografische „Schrumpfung“ auch eine Verschiebung der schicht- und migrationspezifischen Zusammensetzung der heranwachsenden Generation mit sich bringen wird<sup>1</sup>. In den Städten verstärkt sich demnach die räumliche Trennung von arm und reich, von Haushalten mit einer unterschiedlichen Anzahl von Kindern und von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund. Das heißt, dort, wo in den Städten die meisten Menschen mit Migrationshintergrund leben, leben die meisten Kinder und Menschen, die von Armut betroffen sind: „Sage mir, wo Du wohnst, und ich sage Dir, welche Bildungschancen Du hast“.

Ein Blick in den aktuellen „Sozialentwicklungsplan der Stadt Aachen“ lässt diesen gravierenden Zusammenhang deutlich werden. Der lebensraumbezogenen Abbildung des Anteils der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II ist die Grafik der räumlich abgebildeten Übergangsquoten zum Gymnasium gegenübergestellt (Abb. 1 und 2): Demnach befinden sich unter den SGB II-Empfängern die wenigsten Kinder, die nach ihrer Grundschulzeit auf ein Gymnasium wechseln. Oder anders formuliert: Stadtteile/Sozialräume mit hohem Anteil an SGB II-Empfängern verfügen über die geringste Übergangsquote auf ein Gymnasium.

---

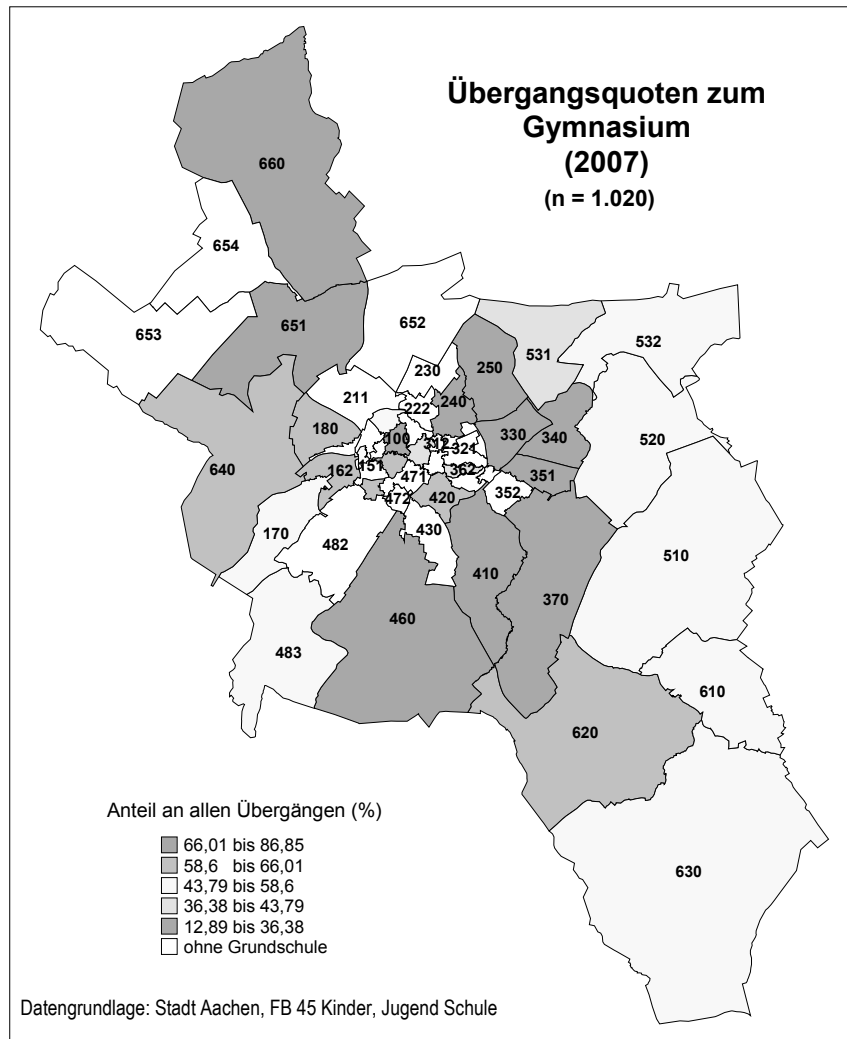
1 Vgl. Klemm, Klaus (2007): Zum Wechselverhältnis von Bildungsentwicklung und Sozialstruktur; <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/veranstaltung/2007/61.pdf> (abgerufen am 02.06.2009).

Abbildung 1



Quelle: Stadt Aachen, Der Oberbürgermeister (Hrsg.): Sozialentwicklungsplan Aachen (April 2009).

Abbildung 2



Quelle: Stadt Aachen, Der Oberbürgermeister (Hrsg.): Sozialentwicklungsplan Aachen (April 2009).

Durch die Aufhebung der Schulbezirke in NRW zum Schuljahr 2008/09 wird diese Segregation noch verstärkt. So entwickeln sich in der Grundschullandschaft unserer Städte zunehmend dort lokale Problemzonen, wo Grundschulen mit einem hohen Ausländeranteil vollends in den Ruf einer „Migrantenschule“ geraten. Deutsche Eltern wenden sich ab, weil sie glauben, an einer anderen Grundschule ihrem Kind



bessere Bildungschancen zu ermöglichen. Damit ist der Entwicklung von Brennpunktschulen Vorschub geleistet. Dies ist bildungs- und gesellschaftspolitisch äußerst problematisch, weil diese Segregation unsere Gesellschaft spaltet und unsere Kinder schon frühzeitig in (Bildungs-)Gewinner und (Bildungs-)Verlierer einteilt.

### 3. Veränderte Lern- und Lebenswelten

Immer mehr Kinder wachsen als Einzelkinder auf: mit allein erziehenden Eltern, in Patchwork-Familien, in Familien mit berufstätigen Eltern, in Familien mit sozioökonomischen oder sozialen Problemen. Der Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund liegt z.B. in Aachen bei 30 Prozent.

Klemm hat in vielen seiner Veröffentlichungen die Auswirkungen der Reziprozität von Bildungsentwicklung und Sozialstruktur in unseren Städten aufgezeigt<sup>2</sup>. Die Segregation schreitet in unseren Städten voran. Diesem Trend begegnen die Städte mit gezielten Maßnahmen und Angeboten der Jugendhilfe und der kulturellen Bildung.

Nur durch Bildung und Kultur kann die Integration von sozial benachteiligten Menschen und Menschen mit Migrationshintergrund in die Gesellschaft erreicht werden. Die Gesellschaft darf sich nicht weiter spalten in Menschen, die aufgrund ihrer Bildung und ihres sozioökonomischen Status am gesellschaftlichen Leben partizipieren, und solche, die aufgrund von mangelnder Bildung, Defiziten in der Sprach- und Ausdrucksfähigkeit sowie Armut am Rande der Gesellschaft leben.

### 4. Keine Chancengerechtigkeit im gegliederten Schulwesen

Dem deutschen gegliederten Schulwesen wird nicht zuletzt durch die groß angelegten Bildungsstudien wie PISA, IGLU etc. ein Mangel an Chancengerechtigkeit bescheinigt. Gefordert wird, dass sich das Bildungssystem noch stärker bemühen muss, möglichst viele Kinder und Jugendliche unabhängig von ihrem sozialen Status zum

2 Vgl. Klemm, Klaus, und andere (2005): Gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet? – Demografische, ökonomische, institutionelle und familiäre Bedingungen des Lernens im Bundesländervergleich, Essen, <http://www.gew-bw.de/Binaries/Binary4061/Klemm-Studie.pdf> (abgerufen am 04.06.2009); Klemm, Klaus, und andere (2004): Selektivität und Durchlässigkeit im allgemeinbildenden Schulsystem. Arbeitsgruppe Bildungsforschung/Bildungsplanung, Universität Duisburg-Essen; Klemm, Klaus (2000): Schule am Ausgang des 20. Jahrhunderts: Gesellschaftliche Ungleichheit, Modernisierung und Steuerungsprobleme im Prozess der Schulentwicklung, in: Frommelt, B., und andere (Hrsg.): Festschrift für Hans-Günter Rolf zum 60. Geburtstag, Weinheim; Klemm, Klaus, und andere (2001): Bildung und Soziales in Zahlen, Weinheim.

Bildungserfolg zu führen. Hierzu hat der heterogen zusammengesetzte Vorstand des Städtetags NRW 2008 einen Beschluss in bemerkenswerter Einmütigkeit herbeigeführt. Diesem ist zu entnehmen, dass „dieses Ziel umso schwerer zu erreichen (ist), je früher eine Differenzierung in verschiedene Bildungsgänge einsetzt“<sup>3</sup>.

## 5. Verändertes Schulwahlverhalten

„Schick Dein Kind auf bessere Schulen!“ Diesen aus den 1960er-Jahren stammenden Slogan hat unsere Aufsteigergesellschaft gänzlich verinnerlicht. Alle Eltern wollen für ihre Kinder die beste Bildung. Das heißt, alle Eltern wollen für ihr Kind die Option „Abitur“ offen halten. In der Stadt Aachen gestalten sich die Übergangsquoten aus der Grundschule wie folgt:

- Hauptschule 10 Prozent
- Realschule 18 Prozent
- Gymnasium 53 Prozent
- Gesamtschule 19 Prozent.

Das heißt, 72 Prozent der Eltern haben eine Langzeitschulform gewählt, die die Option zum Abitur offen hält. Es wären noch mehr, wenn nicht jährlich 250 bis 300 Schülerinnen und Schüler an den Gesamtschulen aus Kapazitätsgründen abgewiesen werden müssten.

Zum Vergleich die Übergangsquoten im Land Nordrhein-Westfalen:

- Hauptschule 15 Prozent
- Realschule 29 Prozent
- Gymnasium 39 Prozent
- Gesamtschule 17 Prozent.

Die Übergangsquoten in den Städten korrelieren mit der jeweiligen soziologischen Bevölkerungsstruktur (z.B. Industriestadt – Hochschulstadt). Aber auch der jeweilige Grad der Urbanisierung bedingt die Quoten des Übergangs (z.B. ländlicher Raum – städtischer Ballungsraum). Daraus ist die These abzuleiten, dass die Organisation der Schulstruktur flexibel auf die verschiedenen Verhältnisse bezogen sein sollte.

---

3 Reform der Schulorganisation – Positionen des Städtetages Nordrhein-Westfalen, in: Eildienst – Informationen für Rat und Verwaltung, Heft 1/2, Januar 2009, S.15 ff. Hrsg.: Städtetag Nordrhein-Westfalen.

## 6. Frühkindliche Bildung

Die Hirnforschung hat uns aufgezeigt, dass der frühkindlichen Bildung ein höherer Stellenwert eingeräumt werden muss<sup>4</sup>. Es geht nicht um eine Verschulung der Kindertagesstätten, aber es wird deutlich, dass der Bildungsauftrag im „Dreiklang von Erziehung, Bildung und Betreuung“ eine zunehmend höhere Bedeutung erhält. Deswegen muss es gelingen, insbesondere Kinder aus bildungsfernen Familien und aus Familien mit Migrationshintergrund schon frühzeitig in die Kindertagesstätten zu integrieren.

Von daher ist aus Sicht der Stadt Aachen sowohl der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem zweiten Lebensjahr als auch die Verpflichtung zum Besuch des letzten Kindergartenjahres zu begrüßen. Um einen möglichst hohen Anreiz zu schaffen, die Kinder schon früh zum Besuch der Kindertagesstätte anzumelden, ist in Aachen seit dem Jahr 2008 der Besuch des ersten Kita-Jahres beitragsfrei.

## 7. Ganztagsbetreuung als Regelform

Es ist ein großer Fortschritt, wenn Schul- und Jugendpolitiker aller Parteien gemeinsam feststellen, dass Schulen aller Schulformen zukünftig zu Einrichtungen mit Ganztagsbereich auszubauen sind. Eine solche Gemeinsamkeit wäre vor zehn Jahren noch unvorstellbar gewesen.

Der stärkere Ausbau von Ganztagschulen ist einerseits gesellschaftspolitisch begründet, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen, andererseits aber auch bildungspolitisch richtig, um die Qualität von Schule und Unterricht zu verbessern, wobei der Qualitätsgesichtspunkt, nachdem zunächst der Betreuungsaspekt im Vordergrund stand, stärker in den Vordergrund rücken muss. Das heißt, dass additive Systeme (z.B. offene Ganztagschulen) zu integrierten Konzepten mit einer neuen Rhythmisierung des Unterrichts weiterentwickelt werden müssen. Auch in gebundene Ganztagschulen können Angebote der Jugendhilfe und der kulturellen Bildung einbezogen werden.

## 8. Neue Lernformen

Prof. Andreas Schleicher von der OECD hat auf dem Aachener Bildungskongress nachdrücklich erläutert, dass unser aus dem 19. Jahrhundert stammendes Schul-

<sup>4</sup> Vgl. Spitzer, Manfred: Wie lernt das Gehirn?, in: Schule NRW – Amtsblatt des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen, 11/06, S. 438 ff.

system den Anforderungen der globalisierten Wissensgesellschaft nicht mehr gerecht wird<sup>5</sup>.

Zur Optimierung der Qualität von Schule und Unterricht fordert Schleicher die Abkehr vom starren lehrerzentrierten Unterricht hin zu einem System, in dem Lehrkräfte und andere Professionen gemeinsam arbeiten und die Schülerinnen und Schüler in heterogenen Lerngruppen individuell gefördert werden. Insofern steht der einzelne Schüler, die einzelne Schülerin im Mittelpunkt – und nicht mehr das System.

Norm Green, der kanadische Schulentwickler, hat uns vor Augen geführt, dass individuelle Förderung andere Formen des Lernens benötigt<sup>6</sup>. Sein Konzept des „Kooperativen Lernens“ beinhaltet, dass Schülerinnen und Schüler miteinander und voneinander lernen: beispielsweise der Schwächere von dem Stärkeren, die Stärkere von dem Schwächeren, die Lehrerin von den Schülern, die Schülerinnen von den Lehrern.

Lernen lernen, Problemlösungskompetenz und Teamfähigkeit sind der Schlüssel zur Lebenskompetenz. Im Unterricht muss Abgrenzung und Abschottung von einzelnen Gruppen untereinander vermieden werden. Das System der Abschulung muss überwunden werden. „Anschlüsse statt Ausschlüsse“ muss der Maßstab werden.

Bei der immer größer werdenden Heterogenität unserer Gesellschaft kann nur die individuelle Förderung als passende Antwort auf den Umgang mit der Verschiedenartigkeit gesehen werden. Das heißt, Ungleiches muss ungleich behandelt werden. Dies gilt für Kinder aus bildungsfernen Familien ebenso wie für hochbegabte Kinder.

Neue Formen des Lernens einzuführen bedeutet auch, dem an Bedeutung zunehmenden „non-formalen Lernen“ einen Raum zu geben.

## 9. Lebenslanges Lernen

Der Begriff „Lebenslanges Lernen“, der bisher auf den Bereich der Weiterbildung bezogen war, erhält durch die bereits im frühkindlichen Bereich einsetzende Bildung eine neue Dimension. Von Bedeutung ist, dass die Kinder und Jugendlichen befähigt werden, selbst zu lernen und durch neue Methoden und Herangehensweisen Spaß und Freude am Lernen gewinnen. Nur so werden die Grundlagen für

---

5 Vgl. Schleicher, Andreas (2007): Anforderungen an eine neue Bildung, <http://www.staedte-tag.de/imperia/md/content/veranstalt/2007/65.pdf> (abgerufen am 28.05.2009).

6 Vgl. Green, Norm, und Kathy Green (2005): Kooperatives Lernen im Klassenraum und im Kollegium, Seelze-Velber.

das lebenslange Lernen gelegt, das in einer sich immer schneller verändernden Welt eine Überlebensnotwendigkeit darstellt.

Hinzuweisen sei an dieser Stelle auch auf die aktuelle Integrations- bzw. Inklusionsdebatte anlässlich der Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Bezogen auf den Bildungsbereich bedeutet dies, dass alle Menschen die gleichen Möglichkeiten haben sollen, an qualitativ hochwertiger Bildung teilzuhaben und ihre Potenziale dementsprechend zu entwickeln.

## II. Schulträgerschaft und Schule im Wandel

Im Folgenden wird auf den Wandel des Schulträgerverständnisses und die vorsichtige Anerkennung örtlicher Kompetenzen durch die Kultusministerien der Länder eingegangen.

### 1. Von der Sachaufwandsträgerschaft zur erweiterten Schulträgerschaft

Laut Verfassung sind die Bundesländer für die „inneren Schulangelegenheiten“ und die Kommunen für die Sachaufwandsträgerschaft zuständig.

Kommunen sind demnach als Schulträger für die so genannten äußeren Schulangelegenheiten verantwortlich. Die hierunter fallenden Aufgaben umfassen das Bereithalten und die Ausstattung von Schulgebäuden, die Verwaltung und Finanzierung des Schulbetriebs, den Einsatz von städtischem Personal sowie eine ausschließlich materiell ausgerichtete Schulentwicklungsplanung.

Neben den traditionellen Schulträgeraufgaben arbeiten die Städte seit den 1990er-Jahren zunehmend an der qualitativen Entwicklung eines allgemein zugänglichen und umfassenden Schulangebotes, in dem sie Beratungs- und Unterstützungsangebote bereitstellen, z.B.

- Angebote außerschulischer Lernorte
- Entwicklung von Konzepten im Bereich des Übergangsmangements
- Unterstützung des Programms „Öffnung von Schule“
- Unterstützungsangebote für Kinder und Jugendliche mit
  - ▲ Migrationshintergrund
  - ▲ Lernschwierigkeiten
  - ▲ Verhaltensauffälligkeiten oder
  - ▲ Schulmüdigkeit.

Ihre Umsetzung finden diese Angebote z.B. in der Schulsozialarbeit, in den „Regionalstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen in Zuwandererfamilien“ (RAA), im Schulpsychologischen Dienst und der Jugendarbeit. Mit dem Vorhalten dieser Angebote nutzen die Städte innerhalb der Schullandschaft zunehmend ihre Gestaltungsmöglichkeiten. So konstatierte der Deutsche Städtetag schon 1995 auf seinem Bildungskongress in Frankfurt, dass die kommunalen Schulträger aufgrund ihrer Nähe zu den Schulen am ehesten in der Lage sind, Veränderungsmöglichkeiten aufzuzeigen, kommunale Vernetzung herzustellen und verfügbare Ressourcen effektiv einzusetzen.

In vielen Städten und Gemeinden veränderte sich die Wahrnehmung der Schulträgerrolle. Ein Paradigmenwechsel wurde eingeläutet, und es wurde der Begriff der „Erweiterten Schulträgerschaft“ durch den Deutschen Städtetag etabliert.

Dieser Begriff bezeichnet ein neues, auf Gestaltung und Vernetzung angelegtes Verständnis von Schulträgerschaft, mit dem drei Ansätze verfolgt werden:

- ein *am Gemeinwesen orientierter Ansatz* mit dem Ziel, die Verantwortungsbereitschaft und Identifikation junger Menschen mit ihrer Stadt zu wecken,
- ein *strukturpolitischer Ansatz* mit dem Ziel, qualifizierte Ausbildung zu gewährleisten und dem Arbeitsmarkt gut ausgebildete Arbeitskräfte bzw. der Hochschule qualifizierte Studierende zu vermitteln,
- ein *bildungspolitischer/sozialpolitischer Ansatz* mit dem Ziel, die Persönlichkeitsentwicklung von Kindern und Jugendlichen durch Vermittlung von Sozialkompetenz und kultureller Bildung zu fördern.

## 2. Von der Öffnung der Schule zur Selbständigen Schule

Zeitgleich zu dem sich ändernden Verständnis von Schulträgerschaft entwickelte sich in den Kultusministerien der Länder die Erkenntnis, dass die Potenziale der örtlichen und freien Träger der Jugendhilfe sowie der Träger der kulturellen Bildung zur Bereicherung des Unterrichts in Anspruch genommen werden können. Vor diesem Hintergrund entstand das Programm „Öffnung von Schule“, das den Schulen ermöglichte, außerschulische Lernorte in den Blick zu nehmen und Angebote anderer Bildungseinrichtungen in den Unterricht einzubeziehen.

1995 schließlich forderte die von Johannes Rau eingesetzte Bildungskommission in ihrer Denkschrift „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft“, dass die hierarchische Organisation des Schulwesens reduziert und die Selbstorganisation von Schulen entwickelt werden sollen<sup>7</sup>. Die Kompetenz zur Lösung von Problemen

---

7 Bildungskommission NRW (1995): Zukunft der Bildung, Schule der Zukunft, Köln, S. 26.

vor Ort dürfe nicht länger hierarchisch hoch angesiedelt, sondern sollte in der Schule und in der Region verankert sein.

Initiiert vom nordrhein-westfälischen Schulministerium sowie von der Bertelsmann Stiftung wurde Ende der 1990er-Jahre zur Stärkung von Schulen im kommunalen und regionalen Umfeld das fünfjährige Bildungsreformprojekt „Schule und Co.“ in zwei Gebietskörperschaften durchgeführt.

Auf den positiven Erfahrungen und Erkenntnissen dieses Projektes aufbauend, implementierte die nordrhein-westfälische Landesregierung im Jahre 2002 das ebenfalls als Projekt ausgerichtete Modellvorhaben „Selbständige Schule“. In der sechsjährigen Laufzeit nahmen rund 280 Schulen aus 19 Gebietskörperschaften teil<sup>8</sup>.

Mit dem Modellvorhaben wurden folgende Schwerpunktziele verfolgt:

- Erprobung neuer Formen der Organisation und Gestaltung von Unterricht
- Verbesserung des schulinternen Managements
- Einführung von Methoden der Selbstevaluation und der Qualitätssicherung
- Entwicklung erweiterter Gestaltungsfreiräume für die einzelnen Schulen.

Neben diesen auf die interne Schulentwicklung bezogenen Maßnahmen war mit dem Modellversuch aber auch der Blick der selbständigen Schule auf die Region gerichtet. Es wurden daher entsprechende Strukturen geschaffen, um die Kommunikation, Kooperation und Koordination der Bildungseinrichtungen einer Kommune untereinander steuern zu können.

### III. Zur Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften

Betrachtet wird in diesem Abschnitt die Weiterentwicklung der „Erweiterten Schulträgerschaft“ hin zur kommunalen Bildungslandschaft.

#### 1. Staatlich-kommunale Verantwortungsgemeinschaften

##### a) Netzwerke – Bündelung von Kompetenzen

Die Idee der kommunalen Bildungslandschaft setzt die Überwindung bürokratischer Abgrenzungen voraus. Das bedeutet nicht, dass die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten der Länder und Kommunen verändert werden müssen, aber es bedingt ein gemeinsames Handeln im Rahmen einer staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft. Im Hinblick auf den erreichten Standard der „Erweiter-

<sup>8</sup> Vgl. Lohre, W., und andere (2008): Selbständige Schulen in regionalen Bildungslandschaften – Eine Bilanz, Troisdorf.

ten Schulträgerschaft“ kann sogar von einem Qualitätssprung die Rede sein, wenn erstmals in den sog. Kooperationsverträgen zwischen Land und Kommunen verbindliche inhaltliche Ziele und Handlungsweisen vereinbart werden. So wird erstmals konstatiert, dass der Schulträger und die Kompetenzen Dritter in der Gestaltung von Schule und Unterricht mitwirken und eine „Verantwortungsgemeinschaft“ bilden.

Abbildung 3 lässt das Ineinandergreifen der unterschiedlichen Akteure mit ihrer jeweils spezifischen Aufgabenerfüllung in der „staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft“ deutlich werden.

Abbildung 3: Die staatlich-kommunale Verantwortungsgemeinschaft



Quelle: Rombey (2009).



In einer solchen Verantwortungsgemeinschaft betrachten wir die Bildungs- und Lebenswege der Kinder und Jugendlichen bis zum Erwachsenenalter mit ihren entsprechenden Statuspassagen

- von der U3-Betreuung
- über den Besuch der Kindertagesstätte und der Grundschule
- hin zur weiterführenden Schule und
- zum Übergang in den Beruf bzw. in ein Studium.

Diese Statuspassagen werden in einem ganzheitlichen Zusammenhang betrachtet. Es geht darum, sich im gemeinsamen Bildungs- und Erziehungsauftrag gegenseitig zu unterstützen.

Dahinter steht ein ganzheitlicher Bildungsbegriff: Gemeint ist die systematische und strukturierte inhaltliche Vernetzung zwischen

- formeller frühkindlicher Bildung
- Schulbildung
- beruflicher Bildung
- Hochschulbildung
- Weiterbildung und informeller Bildung
- kultureller Bildung
- sportlicher Bildung und
- sozialer Bildung.

*Bildung ist mehr als Schule!*

Schulen, Schulträger, Schulaufsicht und andere Bildungseinrichtungen wie Kindertagesstätten, Einrichtungen der Jugendhilfe, der Familienbildung und der Weiterbildung vernetzen sich mit Ausbildungsbetrieben, kulturellen Einrichtungen und Sportvereinen. Nicht das Denken in Zuständigkeiten, sondern die individuellen und kommunalen Lebenszusammenhänge der Kinder und Jugendlichen stehen hier im Vordergrund. Nach diesen werden Angebote und Maßnahmen ausgerichtet.

So hat die Stadt Aachen verwaltungsseitig auf die notwendige Verzahnung von Jugendhilfe und Schule reagiert, indem das Schulverwaltungsamt und das Jugendamt zu einem „Fachbereich Kinder, Jugend und Schule“ zusammengelegt wurden.

Dieser Fachbereich verfügt beispielsweise über

- eine Abteilung zur Umsetzung einer integrierten Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung
- eine Abteilung für die U3-Betreuung, die Kindertagesstätten, die offene Ganztagschule und die offene Jugendarbeit

- eine gemeinsame pädagogische Abteilung für den schulpsychologischen Dienst, die RAA, die Schulsozialarbeit und die Jugendberufshilfe.

#### b) Schulaufsicht vor Ort

Von zentraler Bedeutung ist, dass sich die Schulaufsicht sowohl auf örtlicher als auch auf Bezirksebene beteiligt. Deswegen fordert der DST, die Schulaufsicht aller Schulformen auf örtlicher Ebene anzusiedeln. Damit soll die staatliche Schulaufsicht nicht abgeschafft werden, aber die örtliche Nähe von Schule, Schulaufsicht und Schulverwaltung wird eine effiziente Zusammenarbeit vor Ort mit sich bringen.

#### c) Selbständige Schule

Gleichzeitig wird im Zuge der Weiterentwicklung des Bildungssystems auf eine stärkere Selbständigkeit der Schulen gesetzt.

Unstrittig ist, dass die Verantwortung der einzelnen Schulen für ihre Erziehungs- und Bildungsarbeit gestärkt werden muss, um den Unterricht und damit die Lern- und Lebenschancen der Kinder und Jugendlichen zu verbessern. Wenn den Schulen immer mehr Verantwortung übertragen wird, fällt den Kommunen als Schulträgern ebenso mehr Verantwortung zu.

Neben den Beratungs- und Unterstützungsstrukturen in der Bildungslandschaft wächst der Bedarf nach schulnahen, regionalen Qualifizierungs- und Fortbildungsangeboten für Schulleitungen und Lehrkräfte. Die Kommunen sehen sich auch hier in der Verantwortung und sind bereit, die Schulen zu unterstützen. Gleichzeitig werden die Schulen ein stärkeres Bewusstsein entwickeln, Teil ihrer Kommune und Region zu sein.

## 2. Rahmenbedingungen regionaler Bildungsnetzwerke am Beispiel der StädteRegion Aachen

#### a) Die StädteRegion Aachen – eine neue zukunftsfähige Gebietskörperschaft

Zum 21. Oktober 2009 wird der neue Gemeindeverband StädteRegion Aachen gegründet. Stadt Aachen und Kreis Aachen wollen in dieser neuen Gebietskörperschaft unter den Bedingungen einer europäischen Grenzregion enger und effizienter zusammenwirken, um Synergieeffekte zu erzielen, Doppelzuständigkeiten aufzuheben, Strategien zu vereinheitlichen und politische Spielräume zu eröffnen.

Die StädteRegion Aachen ist ein politisches Instrument, um durch Zusammenarbeit, Steuerung, Gestaltung und Innovationen eine Verbesserung der Lebensqualität der Menschen zu bewirken und den Lebensraum Aachen zukunftsfähig zu gestalten. Schließlich gilt die Euregio Maas-Rhein mit drei Ländern, drei Sprachen und fünf Kulturen als eines *der* Zukunftslabore Europas.

Die StädteRegion Aachen vereint die besonderen Qualitäten ihrer Teilräume mit zehn Kommunen und 570 000 Einwohnern auf 708 km<sup>2</sup> Fläche. Damit wird sie eine der größten Stadtlandschaften in NRW sein.

#### b) Die städteregionale Bildungslandschaft

In der StädteRegion Aachen gibt es eine Vielzahl von Bildungsangeboten und Bildungsträgern. Dies ist nicht zuletzt Ausdruck einer großen Bildungsoffenheit der rund 570 000 Bürger und Bürgerinnen in Stadt und Kreis. Allerdings existieren die Angebote oft unkoordiniert nebeneinander, die Bildungslandschaft ist trotz guter Ansätze fragmentiert und zersplittert.

Die Bildungslandschaft der StädteRegion Aachen umfasst etwa 200 Schulen, 280 Kindertagesstätten bzw. Familienzentren, vielfältige Träger und Angebote der Jugendhilfe, Jugendbildung, Jugendverbände, Offene Türen für Kinder und Jugendliche, Familienzentren, Familienbildungsstätten, Verbände, Einrichtungen der Weiterbildung, Qualifizierungsträger und Bildungsberatungsstellen sowie eine Vielfalt an Beratungsstellen und Betreuungsangeboten.

Auch die Wirtschaft mit der Unternehmerschaft und den Kammern bietet eine Vielzahl an Bildungsmöglichkeiten. Die Hochschullandschaft hat hier ein besonders starkes Profil: Die Region Aachen verfügt über exzellente Forschungseinrichtungen, insbesondere im naturwissenschaftlich-technisch-mathematisch-informatischen Bereich, mit der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen, der Fachhochschule Aachen, dem Forschungszentrum in Jülich und herausragenden öffentlich und privat geförderten Forschungsabteilungen in den Unternehmen. Auch die Katholische Hochschule in Aachen und die Hochschule für Musik prägen den Hochschulstandort.

Den Wandel von einer Bergbauregion hin zur europäischen Kultur-, Forschungs- und Wissensregion hat die Region damit bereits vollzogen.

#### c) Ziel: Entwicklung eines kohärenten Bildungswesens

Bei aller Vielfalt ist gleichsam auch festzustellen, dass sowohl Angebote als auch die verschiedenen Ressorts bislang stark segmentiert sind und quasi nebeneinan-

der bestehen. Ziel ist es nun, die Segmentierung der Angebote und Ressorts aufzuheben.

Die Vielfalt der Bildungsregion wird transparenter, die Angebote werden stärker aufeinander abgestimmt, die Bildungsübergänge durchlässiger gestaltet und die Potenziale der Wissensregion genutzt. Durch die systematische Weiterentwicklung eines Bildungsmanagements werden vorhandene Netzwerkstrukturen genutzt und weiterentwickelt sowie neue geschaffen.

Das Bildungsnetzwerk in der StädteRegion Aachen wird dazu führen, dass die ressortübergreifende Zusammenarbeit wesentlich und nachhaltig gestärkt wird. Dabei baut es auf den Stärken und der Vielfalt der Bildungsinstitutionen auf, nutzt die vielfältigen Erfahrungen aus den verschiedenen Aktionsprogrammen und -maßnahmen und bindet die vorhandenen Netzwerkstrukturen ein. Mit dem Bildungsnetzwerk der StädteRegion Aachen soll ein Gütesiegel für kooperative Bildungsangebote im Sinne eines kohärenten Bildungswesens vor Ort etabliert werden.

Verbunden ist damit das Anliegen, eine Qualitätsverbesserung im Bereich Bildung und Erziehung herbeizuführen und die Voraussetzungen für ein lebenslanges Lernen zu schaffen. Konkret heißt das:

- mehr Kinder zu besseren und höheren Abschlüssen führen
- kein Kind ohne Abschluss aus dem Bildungssystem entlassen
- Bildungsbiografien ohne Brüche gewährleisten
- adäquate Ausbildungsplätze bereitstellen.

#### d) Struktur und Aufbau der Gremienlandschaft

Zur Lenkung und zum operativen Aufbau des sich entwickelnden Bildungsnetzwerkes bedarf es einer ersten Grundstruktur, die später – an den Inhalten orientiert – weiterentwickelt wird. In der StädteRegion Aachen wurden mehrere Gremien installiert.

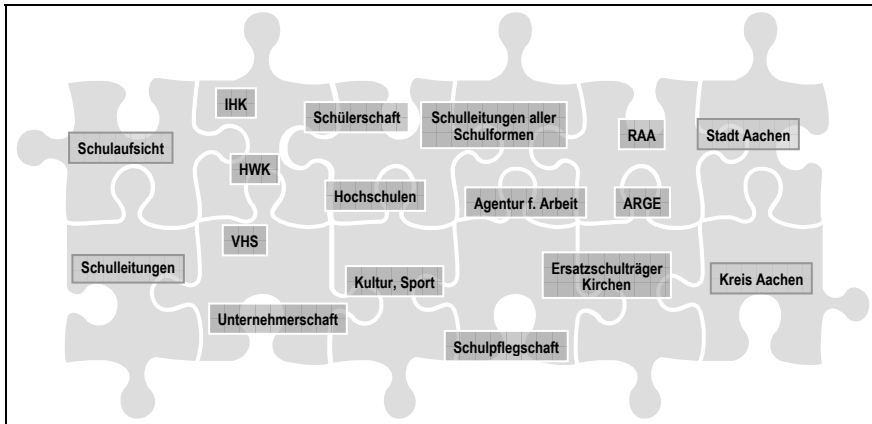
Die *Regionale Bildungskonferenz* setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern

- der Schulen,
- des Schulträgers,
- der Schulaufsicht,
- weiterer Institutionen und Einrichtungen aus dem Jugend- und Bildungsbereich
- aus dem Hochschulbereich, der Wirtschaft und der Kultur.

Diese Konferenz besteht demnach aus Akteuren, die die Bildungslandschaft der StädteRegion mit ihren vielfältigen Kompetenzen abbilden. Die Bildungskonferenz entwickelt die Bildungsregion der StädteRegion Aachen weiter und gibt an

den Lenkungskreis Empfehlungen zur Festlegung von Handlungsfeldern. Hier wird der regionale Konsens hergestellt.

Abbildung 4: Zusammensetzung der regionalen Bildungskonferenz der StädteRegion Aachen



Quelle: Regionales Bildungsbüro der Städteregion Aachen (2009).

Zur strategischen Steuerung der Entwicklung der Vorgänge im Bildungsnetzwerk der StädteRegion Aachen wurde ein *regionaler Lenkungskreis* eingerichtet. Hier werden alle Entscheidungen über Inhalte, Strukturen, Organisationsformen und zur Ressourcenverteilung für die Region getroffen. Dem Lenkungskreis gehören an:

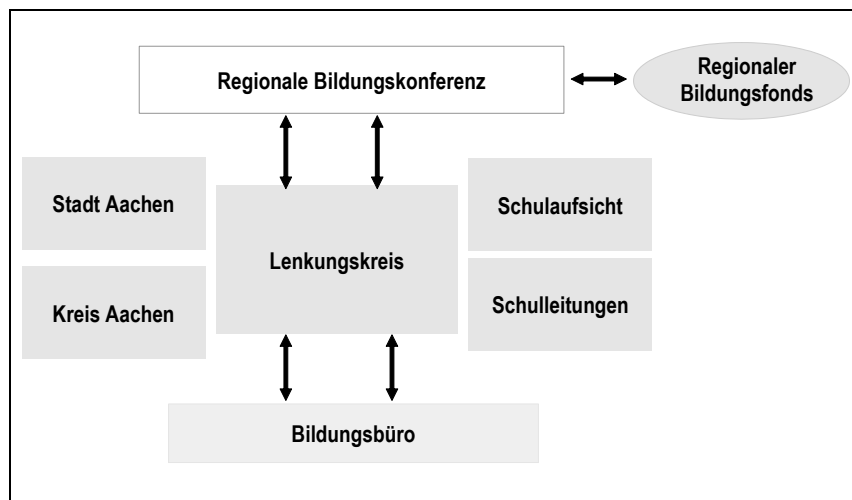
- die Schuldezernenten (Schulträger),
- Vertretungen der unteren und oberen Schulaufsicht,
- Schulleitungen,
- Vertretungen aus dem Bereich der Jugendhilfe.

Zur Koordination und Steuerung der operativen Aufgaben beim Aufbau der notwendigen Unterstützungsstrukturen und zur dauerhaften Etablierung einer Bildungsregion wurde ein *regionales Bildungsbüro* eingerichtet. In ihm arbeiten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landes und der Kommunen zusammen.

Das Bildungsbüro

- fungiert als Geschäftsstelle für die in der Bildungsregion eingerichteten Gremien
- ist Auftragnehmer zur Erfüllung von Aufträgen
- ist Dienstleister für die in der Bildungslandschaft beteiligten Einrichtungen und Akteure
- gestaltet und moderiert die zahlreichen Prozesse.

Abbildung 5: Struktur und Aufbau der Gremienlandschaft des Bildungsnetzwerkes in der StädteRegion Aachen



Quelle: Regionales Bildungsbüro der Städteregion Aachen (2009).

Zur gezielten Finanzierung der durchzuführenden Maßnahmen – z.B. Fortbildungsveranstaltungen, Fachtagungen, Schulprojekte – wurde ein *regionaler Bildungsfonds* eingerichtet. Er speist sich – nach politischer Beschlusslage – aus Zuschüssen der öffentlichen Hand, darüber hinaus fließen ebenso auch Mittel weiterer Kooperationspartner und von Sponsoren ein.

#### e) Der Prozess: Die Betroffenen zu Beteiligten machen

Die Zusammenarbeit in der Region kann nur dann gelingen, wenn sich die beteiligten Akteure mit den neuen Zielen identifizieren und deren Umsetzung als Chance begreifen. Im Sinne der sich ausbreitenden Netzwerkbildung braucht es deshalb „Promotoren“, die eine Weiterentwicklung nicht nur in den Schulen voranbringen, sondern sie auch in die Region tragen. Die Notwendigkeit der Veränderungen kann nur dann erfolgreich vermittelt werden, wenn die „Betroffenen zu Beteiligten“ gemacht werden. Das kann nur über die Inhalte, nicht über Strukturen geschehen, so wichtig angemessene Strukturen auch sind. Es darf keine neue Bürokratieebene entstehen!

Die Vorgehensweise muss deshalb gerade in der Aufbauphase auf Inhalte fokussiert sein. Über die Inhalte können die betroffenen Akteure und Einrichtungen erkennen, dass sie einen deutlich spürbaren Mehrwert von ihrer Mitarbeit im Bildungsnetzwerk haben.

f) Die Inhalte/ Handlungsfelder

Die Handlungsfelder werden im gegenseitigen Einvernehmen – orientiert am Bedarf der Bildungsregion Aachen und den zur Verfügung stehenden personellen und sachlichen Ressourcen – festgelegt und weiterentwickelt.

*1. Handlungsfeld: Systemische Schulentwicklung und individuelle Förderung*

- Qualitätsverbesserung des Unterrichts
- Weiterqualifizierung von Lehrkräften
  - ▲ in der Anwendung individualisierender Unterrichtsmethoden und alternativer Erziehungsstrategien
  - ▲ in der Diagnosefähigkeit
  - ▲ im Umgang mit der Heterogenität der Schülerschaft.

*2. Handlungsfeld: Übergangmanagement*

Entwicklung von Strategien und Maßnahmen zur Verbesserung der Übergänge

- Elementarstufe – Primarstufe
- Primarstufe – Sekundarstufe
- Sekundarstufe – Beruf/Studium.

*3. Handlungsfeld: Profilierung der Bildungsregion*

- Im Hinblick auf die Potenziale der regionalen Hochschullandschaft: verstärkte Förderung in den Fächern Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik („MINT-Fächer“)
- im Hinblick auf die regionale Lage in der Dreiländerregion (Deutschland, Belgien, Niederlande): Ausbau der Internationalisierung der Bildungsgänge und Abschlüsse bei gleichzeitiger Stärkung der Nachbarsprachen
- im Hinblick auf die fünf Kulturen in unserer Region (Niederländisch-Limburg, Belgisch-Limburg, Deutschsprachige Gemeinschaft, Wallonie, Region Aachen): die kulturelle Bildung stärken.

### 3. Flexibilisierung von Schulorganisation ermöglichen

Eine regionale Bildungslandschaft wird sich auf Dauer auch nicht der Aufgabe Organisation von Schule entziehen können. Demografische Entwicklung und verändertes Schulwahlverhalten werden in den nächsten Jahren dazu führen, dass

die Rahmenbedingungen für die Sekundarschulen regional zunehmend differenzierter ausfallen. Kommunale Bildungslandschaften müssen daher in der Lage sein, flexibel auf diese Entwicklungen zu reagieren. Nur so kann ein wohnortnahes, qualitativ hochwertiges Schulangebot bei effizientem Ressourceneinsatz gewährleistet werden.

#### a) Ortspezifische Lösungen

Zur Erreichung ihrer Ziele benötigen die kommunalen Bildungslandschaften weitreichende Steuerungs- und Entscheidungsmöglichkeiten. Diese sind nach dem gegenwärtigen Schulrecht *nicht* in ausreichendem Umfang gegeben. Im Gegenteil: Die Regelungen zur Schulstruktur sind starr und lassen keine ortsspezifischen Lösungen zu.

Die Lern- und Lebenswelt unserer Kinder und Jugendlichen hat an Komplexität und Heterogenität zugenommen. So kann konstatiert werden, dass die homogene Lerngruppe, auf die unser gegliedertes Schulwesen ausgerichtet ist, nicht mehr existiert. Daher kann das teilweise fünfgliedrige Schulsystem von Hauptschule, Realschule, Gesamtschule, Gymnasium und Förderschule nicht länger aufrechterhalten bleiben – aus demografischen Gründen nicht, aus ökonomischen Gründen nicht, aber besonders aus bildungs- und sozialpolitischen Gründen nicht. Das vielgliedrige Schulsystem ist meines Erachtens wesentlich mit verantwortlich für das schlechte Ausschöpfen der Begabungen unserer Kinder.

In einer kommunalen Bildungslandschaft tragen Länder und Kommunen gemeinsam Verantwortung für Schule. Daher müssen Kommune und Land auch gemeinsam und im Gleichschritt dafür sorgen, dass Bildungsbenachteiligung abgebaut wird, Chancengleichheit gewährleistet ist, Bildungsreserven ausgeschöpft werden und sich unser selektives Schulwesen weiterentwickelt zu einem System, das individuelle Förderung ermöglicht.

Die kommunalen Akteure kennen die spezifische soziologische Struktur, kennen die Bedarfe vor Ort am besten und erleben die Auswirkungen des demografischen Wandels und der eingangs geschilderten Veränderung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen unmittelbar. Deshalb sind sie auch am ehesten in der Lage, eine örtliche Bildungsorganisation zu gewährleisten, die den Bedarfen und Notwendigkeiten gerecht wird.

Ein Beispiel aus Aachen mag dies verdeutlichen. Im ersten Abschnitt wurde auf die Übergangsquoten zu den weiterführenden Schulen von Aachen eingegangen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage: Warum kann diesen 28 Prozent Schülern und Schülerinnen aus den Haupt- bzw. Realschulen nicht von Anfang



an die Chance gegeben werden, ebenfalls den höchsten Bildungsabschluss zu erreichen?

Im Ostviertel, einem Viertel mit besonderem Erneuerungsbedarf und hoher Migrationsquote, hat ein Gymnasium seinen Standort, das im letzten Jahr lediglich eine Eingangsklasse bilden konnte und in diesem Jahr knapp zwei Eingangsklassen erreicht hat (42 Anmeldungen). In unmittelbarer Nähe liegen eine Hauptschule und eine Realschule.

- Warum können diese drei Schulen nicht zu einer Stadtteilschule zusammengelegt werden?
- Warum kann in diesem Viertel, in dem einige Grundschulen 80 Prozent Migrantenanteil aufweisen, für diese drei Schulen nicht eine gemeinsame Erprobungsstufe eingerichtet werden, um die Übergangschancen der Kinder zu verbessern?

Weitere Fragen aus der gesamten Region sind beispielsweise:

- Warum können in den südlichsten und damit ländlichsten Kommunen der StädteRegion, in denen der Schülerrückgang noch viel stärker sein wird, keine Gemeinschaftsschulen eingerichtet werden?
- Warum müssen neben den Gesamtschulen flächendeckend die weiteren drei Schulformen angeboten werden?

Die derzeitigen gesetzlichen Grundlagen sind zu unflexibel, um auf die örtlichen Besonderheiten zu reagieren. Deswegen hat der DST gefordert, den Kommunen flexible Möglichkeiten zur Gestaltung der Schulorganisation einzuräumen.

#### b) Bundesstaatlicher Rahmen

Vermieden werden muss allerdings, dass eine zunehmende Dezentralisierung des Bildungswesens in einen unübersichtlichen bunten Flickenteppich von regionalen Bildungswegen mündet. Denn der Schulwechsel von einem Bundesland ins andere oder von einer Kommune zur anderen muss auch zukünftig möglich sein. Daher benötigt das Bildungswesen einen bundesstaatlichen Rahmen. Die Stärkung der Kulturhoheit der Länder ist hierbei der Weg in die falsche Richtung. So lange der Föderalismus die Bildungspolitik als ideologische Spielwiese versteht, wird es keine gemeinsame Wertschätzung für unser Bildungswesen geben. Die unverbindlichen Ergebnisse des „Bildungsgipfels“ der Bundeskanzlerin im Jahr 2008 haben dies eindrucksvoll deutlich gemacht.

Eingerichtet werden könnte beispielsweise ein nationaler Bildungsrat, der einheitliche Bildungsstandards mit unterschiedlichen Leistungsstufen festschreibt. Damit

wären die Schulen in ihrer Zielsetzung vergleichbar und räumliche Wechsel für Schülerinnen und Schüler ohne Komplikationen möglich. Der einzelnen Kommune bliebe die Entscheidung überlassen, wie sie Schule vor Ort organisiert.

Steuerung und Organisation vor Ort fänden demnach unter Beachtung der demografischen, geografischen und soziokulturellen Bedingungen statt, um jeglichen Erfordernissen gerecht zu werden. Schulen und Kommunen legten in einem umfassenden Berichtssystem Rechenschaft über die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen ab. Dazu wären regionale indikatoren gesteuerte Bildungsberichte zu erstellen.

#### IV. Zusammenfassung – Leitsätze zum Aufbau kommunaler Bildungslandschaften

1. Aufbau und Ausbau regionaler Strukturen und Netzwerke sind kein Selbstzweck. Bildungsnetzwerke dienen immer der Verbesserung der Lern- und Lebenschancen der Kinder und Jugendlichen.
2. Die Städte nehmen in einer regionalen Bildungslandschaft bei der Steuerung und Moderation einer zielorientierten Kooperation eine gleichberechtigte Rolle gemeinsam mit dem Land ein.
3. Damit die Kommunen ihre Bildungsverantwortung und ihre kommunalen Steuerungsmöglichkeiten adäquat vor Ort wahrnehmen können, benötigen sie einen Zuwachs an Gestaltungsspielräumen und Entscheidungsrechten.
4. Die räumliche Ansiedlung der Schulaufsicht für alle Schulformen vor Ort (in der Stadt) bringt eine räumliche Nähe zur kommunalen Schulverwaltung. Dadurch wird eine effiziente Zusammenarbeit begünstigt.
5. Die Schulen in einer kommunalen Bildungslandschaft entwickeln sich zu selbständigen Schulen.
6. Der Schüler/die Schülerin steht im Mittelpunkt – nicht das System. Schule entwickelt sich zu einem System, in dem Lehrkräfte und weitere Professionen zusammenarbeiten, um Schülerinnen und Schüler in heterogenen Gruppen zu fördern.
7. Eine nachhaltige Verbesserung von Bildungsqualität und Chancengleichheit findet langfristig nur im Einklang mit einer Reform der Bildungsstrukturen statt.
8. Im Prozess der Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften ist es unabdingbar, dass sich die Schulen als Teil ihrer Kommune/ihrer Region verstehen und von dieser wirksam unterstützt werden.

9. Grundlage für die kommunale Steuerung und Qualitätssicherung bildet das regelmäßig durchzuführende umfassende Bildungsmonitoring. Der Erfolg eines kommunalen Bildungsnetzwerkes muss sich langfristig messen lassen.
10. Ein kommunales Bildungsnetzwerk finanziert sich aus Beiträgen der Kommune, des Landes, Projektmitteln und Drittmitteln aus der Wirtschaft.



Ulrike Baumheier und Günter Warsewa

## Schulen in städtischen Bildungs- und Integrationsnetzwerken

**Zusammenfassung:** Seit einigen Jahren wird von Politik und Verwaltung zunehmend die Bedeutung von Schulen als Standort- und Integrationsfaktor im Stadtteil wahrgenommen. Als Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungseinrichtungen haben sie einen erweiterten Auftrag gegenüber ihren Schülerinnen und Schülern zu erfüllen, als soziale Zentren und Mitgestalter von Stadtteilnetzwerken tragen sie zu Gemeinschaftsbildung und Herstellung von sozialem Kapital bei. Der Beitrag zeigt, dass diese Funktionen je nach sozialem Umfeld der Schule mit unterschiedlichen Herausforderungen verbunden sind. Zur flächendeckenden Wahrnehmung von Bildungs- und Integrationsauftrag erscheint eine „positive Diskriminierung“ von Schulen in benachteiligten Quartieren unumgänglich. Darüber hinaus ist neben der horizontalen Kooperation aller relevanten Stadtteilinstitutionen eine kohärente vertikale Kooperation der Ebene der „Vor-Ort-Akteure“ mit der übergeordneten Ebene der politisch-administrativen Akteure und Angebotsträger notwendig.

### 1. Schulen und Stadt(teil)entwicklung

Schulen wurden in der Vergangenheit kaum als wichtiger Faktor für die Stadtentwicklung wahrgenommen. Die inhaltliche Zuständigkeit für Bildungspolitik lag im Wesentlichen bei der Landesebene, und für die Kommunen waren Schulen vor allem als Kostenfaktor relevant – hatten sie doch als Schulträger in der Regel die hauptsächliche Zuständigkeit für die Finanzierung der schulischen Infrastruktur. Diese formalen Bedingungen gelten zwar nach wie vor, aber dennoch ändert sich das Bild seit geraumer Zeit nachdrücklich: In dem Maße, in dem sich die Schere zwischen neuen Anforderungen und wachsenden Funktionsdefiziten des Bildungswesens immer weiter öffnet, gerät dessen Rolle für die Entwicklung der Kommunen und besonders der Städte zunehmend ins Blickfeld. Vor allem in den größeren Städten konzentrieren sich die daraus resultierenden Belastungen und bilden eine komplexe Problemkonstellation, die Entwicklungschancen und -optio-

nen der ganzen Stadt zu beeinträchtigen droht und deshalb Reaktionen auch auf der Stadtebene erfordert und auslöst.

In den öffentlichen und politischen Debatten wie in den Befunden der wissenschaftlichen Forschung stehen dabei zwei Prozesse im Vordergrund:

- Die Funktion des Bildungswesens und besonders die Qualität des Schulwesens sind mit den Folgen des ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturwandels zu einem erstrangigen *Wettbewerbs- und Standortfaktor* geworden (siehe z.B. Eichert 2007). Da sich der Wettbewerb der Städte und Regionen in Zukunft noch stärker auf dem Gebiet hochwertiger Dienstleistungen, spezialisierter Qualitäts-güterproduktion und räumlich gebundener Innovationskraft abspielen wird, gewinnt die Schaffung und Verbreiterung eines lokalen Wissenspotenzials herausragende Bedeutung für die Entwicklung der Städte. Daher muss moderne Stadtentwicklung zum einen attraktive Bedingungen für Hochqualifizierte und Kreative schaffen und zum anderen darum bemüht sein, die vorhandenen Potenziale durch Bildungs- und Qualifizierungsprozesse optimal zu entfalten. Hinzu kommt, dass die postfordistischen Lebensformen wegen der zunehmenden Entgrenzung und Vermischung aller Lebensbereiche nur dann einigermaßen reibungsfrei funktionieren können, wenn sich Arbeit und Freizeit, Wohnen und Haushalts- bzw. Familienorganisation im alltäglichen Leben räumlich und zeitlich gut kombinieren und verbinden lassen (vgl. Läpple/Stohr 2006). Mithin wird es noch dringlicher werden, in den Städten diejenigen notwendigen Entlastungen und Kompensationen verfügbar zu machen, die jungen und anspruchsvollen Individuen sowie Familien ihre Lebensstile überhaupt erst ermöglichen. Dazu gehören ganz besonders Schulen und Kindergärten, die die arbeitenden Eltern von alltäglichen Betreuungssorgen entlasten und gleichzeitig deren Kindern optimale Bildungschancen und aussichtsreiche individuelle Zukunftsperspektiven eröffnen.
- Neben ihrer Funktion als Standortfaktor erlangen die Schulen mittlerweile eine herausragende Bedeutung als *Integrationsfaktor*. Gesellschaftliche Institutionen wie Familie, Arbeit oder Nachbarschaft, die ehemals als wirksame Mechanismen der sozialen Integration funktioniert haben, können ihre integrativ-sozialisatorische Funktion häufig nicht mehr erfüllen: Für viele sozial benachteiligte Gruppen gilt – zum Teil schon in der zweiten oder dritten Generation –, dass ihre Angehörigen lediglich in der Schule noch mit anderen sozialen Milieus in Kontakt kommen und mit den Anforderungen, aber auch den Möglichkeiten einer ihnen ansonsten fremden Gesellschaft konfrontiert werden. Dies gilt im Übrigen nicht nur für manche Migrantengruppen, sondern auch für einen verfestigten Teil der deutschstämmigen Unterschicht, der sich multiplen Exklusionstendenzen (vgl. Kronauer 2002, S. 47 ff.) ausgesetzt sieht. Für die Städte ist dabei nicht nur ein Problem, dass sich derartige Phänomene

in ihren Grenzen konzentrieren, sondern dass die sozialen Spaltungen sich innerhalb der Städte auch räumlich abbilden und in eine problemverschärfende Segregation einmünden. Dort, wo sich soziale Exklusion räumlich konzentriert, bewirkt sie die bekannte Abwärtsspirale aus Wegzügen der Mittelschicht, zunehmender Verarmung, Investitionszurückhaltung bei Geschäftsleuten und Immobilienbesitzern, Verwahrlosungserscheinungen, diskriminierender Etikettierung, geringer politischer Aufmerksamkeit und Unterstützung sowie verstärkter Ausgrenzung.

Für die Schulen in den betreffenden Regionen öffnet sich damit die Schere zwischen steigenden Anforderungen und schrumpfenden Ressourcen bzw. Handlungsmöglichkeiten immer weiter: Auf der einen Seite vergrößert sich der Druck auf die Schulen enorm, klassische Erziehungsaufgaben, z.B. die Förderung einer stabilen Persönlichkeitsentwicklung, die Vermittlung von gesellschaftlichen Wertvorstellungen und sozialen Kompetenzen zu übernehmen und soziale Integration als eine Kernaufgabe zu begreifen; auf der anderen Seite können die Schulen aber schon ihren traditionellen Bildungsauftrag unter den gegebenen Bedingungen nur noch unzulänglich erfüllen und tragen sogar oftmals noch zu den benachteiligenden Lebensbedingungen bei.

Beides – Schulen als Standortfaktor wie als Integrationsfaktor zu entwickeln – stellt für die Städte eine Herausforderung dar, die zwar längst nicht bewältigt ist, aber doch erkennbar in vielen Städten und noch häufiger auf der Ebene einzelner Stadtquartiere bzw. Schulstandorte angenommen wird. Die vielfältigen Einzelaufgaben, die dabei zu lösen sind, lassen sich grob drei Funktionsbereichen zuordnen:

- Als Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungseinrichtung hat die Schule einen erweiterten Auftrag gegenüber ihren Schülerinnen und Schülern zu erfüllen.
- Immer wichtiger wird die Funktion der Schule als stadtteilbezogener Lernort, als Kommunikationszentrum, das zur Gemeinschaftsbildung und zur Herstellung von sozialem Kapital beiträgt. Damit erweitert die Schule – in Kooperation mit anderen – ihre Zielgruppe beträchtlich: auf Eltern, Familien und ihre gesamte Nachbarschaft.
- Die erstgenannten Funktionen können nicht von den Schulen allein erfüllt werden. Deshalb müssen die Schulen zu Mitgestalterinnen institutioneller Kooperation in Stadtteilnetzwerken werden, in denen die Schule eng mit anderen Institutionen im Stadtteil zusammenarbeitet.

Im Folgenden wird gezeigt, dass alle drei Funktionen eng miteinander verknüpft sind, ihnen aber je nach sozialem Umfeld der Schule ein unterschiedlicher Stel-

lenwert zukommt und sie mit unterschiedlichen Handlungsfeldern und Herausforderungen verbunden sind<sup>1</sup>.

## 2. Schule als Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungseinrichtung

Ein qualitativ hochwertiges Bildungsangebot ist nicht nur für die gesamte Kommune, sondern für jeden einzelnen Stadtteil ein wichtiger Standortfaktor. Eltern machen ihre Wohnortwahl unter anderem davon abhängig, ob sie für ihre Kinder ein akzeptables Schulangebot in der Nähe vorfinden. Aufgrund der zunehmenden Herausforderung, Familie und Beruf miteinander zu vereinbaren, wird von einer „guten Schule“ zunehmend auch ein (attraktives) Ganztags- bzw. Betreuungsangebot am Nachmittag verlangt. Dies gilt insbesondere für Quartiere und Schulstandorte, an denen die Mehrzahl der Schülerinnen und Schüler aus Mittelschichtfamilien stammt. Während hier die gegenwärtig hauptsächliche Herausforderung in der Organisation eines hochwertigen Nachmittagsangebots liegt, geht es in benachteiligten<sup>2</sup> Quartieren zusätzlich darum, durch gezielte Förderung einem deutlich größeren Anteil ihrer Schülerinnen und Schüler (auch höhere) Schulabschlüsse zu ermöglichen.

Das Erreichen eines Schulabschlusses ist die formelle Voraussetzung für die Teilhabe am Berufsleben und immer häufiger für eine gelingende Berufsbiografie; Erwerb von Bildung – verstanden als Entwicklung der gesamten Persönlichkeit – stellt aber auch die Weichen für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben. Längst nicht mehr alle Schulen können allerdings diese Integrationsfunktion erfüllen. Schulerfolg ist abhängig von der sozialen Herkunft (vgl. Allmendinger u.a. 2008) und vom Wohnort (vgl. Gesemann 2009, S. 454 ff.; Strohmeier 2006, S. 38 ff.). Schulen in Quartieren mit einer Ballung von sozialen Problemlagen (insbesondere hoher Arbeitslosigkeit und hohem Migrantenanteil) sind bei der Bewältigung dieser multiplen Problemlagen überfordert – zumindest wenn sie nicht personell überdurchschnittlich gut ausgestattet sind.

- 
- 1 Die folgenden Ausführungen basieren unter anderem auf ersten Ergebnissen aus dem durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) geförderten Projekt „Stadtteilbezogene Vernetzung von Ganztagschulen“, in dem in sechs Fallstudien in unterschiedlich strukturierten Quartieren Bremens und Nordrhein-Westfalens die Entwicklung der Kooperationsbeziehungen von Schule und Stadtteil untersucht wird. Außer der Autorin und dem Autor ist an diesem Projekt Claudia Fortmann beteiligt.
  - 2 Unter benachteiligten Quartieren werden hier und im Folgenden Quartiere mit deutlich unterdurchschnittlichen Sozialindikatoren verstanden. In Abgrenzung davon werden Quartiere mit deutlich überdurchschnittlichen Sozialindikatoren als privilegiert, Quartiere mit durchschnittlichen Sozialindikatoren als gemischt bezeichnet.



Individuelle Befähigung von Schülerinnen und Schülern durch Sicherung eines qualitativ hochwertigen Bildungs- und Betreuungsangebots wurde lange in erster Linie als Aufgabe der Schule selbst angesehen, d.h. von Schulleitung, Lehrkräften und gegebenenfalls sozialpädagogischen Fachkräften. Die neuere entwicklungspsychologische und pädagogische Forschung hat jedoch den Blick auf die Wechselwirkung von formellen und informellen Bildungsprozessen gelenkt. Kinder und Jugendliche lernen nicht nur in der Schule, sondern auch und vor allem in der Familie und ihrem sozialen Umfeld (vgl. Shonkoff/Philipps 2000; Fend und andere 2004). Bessere Bildungschancen und Bildungsergebnisse können deshalb nicht von der Schule allein gewährleistet werden, sondern erfordern die Öffnung von Zugängen zu anderen Erfahrungs- und Lernumgebungen. Daraus folgt, dass bereits in diesem „Kernbereich“ schulischer Aufgaben eine Kooperation mit anderen Stadtteilakteuren erfolgen muss. Ganzheitliche Bildung erfordert eine stärkere Berücksichtigung der Lebenswelt der Schülerinnen und Schüler sowohl durch das „Hereinholen des Lebens in die Schule“ als auch durch die Nutzung außerschulischer Lernorte (siehe z.B. Deinet 2006). Zu diesem Zweck arbeiten Schulen mit Stadtteilbibliotheken, lokalen Handwerksbetrieben, der Polizei, Natur- und Umweltlernwerkstätten, Jugendhilfeeinrichtungen, Sportvereinen, Musikschulen etc. zusammen. Diese Kooperationen sind im Rahmen der Entwicklung von Ganztagschulen deutlich ausgeweitet worden, weil Ganztagschulen zum einen über größere zeitliche Möglichkeiten für solche Aktivitäten verfügen und zum anderen aufgrund der von der Mehrzahl der Bundesländer gesetzten Rahmenbedingungen auf Kooperationspartner angewiesen sind, um den verlängerten Schultag abzudecken. So geben etwa zwei Drittel der im Rahmen der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG) befragten Schulen an, den Ganztagsbetrieb zusammen mit Kooperationspartnern zu gestalten (vgl. Holtappels und andere 2007, S. 369). Diese Kooperation hat in der Mehrzahl der Fälle indes noch additiven Charakter. Die Partner liefern Dienstleistungen für den bestehenden Schulbetrieb, insbesondere in Form von ergänzenden Nachmittags- oder Projektangeboten, während der Unterricht als Kerngeschäft weiterhin in Eigenregie von den einzelnen Schulen durchgeführt wird. Nur ein geringer Teil der Kooperationen ist durch Verträge oder Koordinierungsgremien strukturell verankert; der Anteil von Partnern mit Kooperationsvertrag ist zwischen den beiden StEG-Erhebungswellen 2005 und 2007 sogar leicht zurückgegangen (vgl. DIPF und andere 2008).

Unsere eigenen Fallstudien zeigen, dass sich die Schulen bei der Auswahl solcher Angebote und der entsprechenden Kooperationspartner daran orientieren, in welchen Bereichen ihre Schülerinnen und Schüler zusätzlichen Förderbedarf haben. Durchweg wird ein besonderer Förderbedarf im Bereich Bewegung und – in geringerem Umfang – im musischen Bereich gesehen. Dabei bemühen sich die Schulen in privilegierten und gemischten Quartieren um besonders attraktive Sport- und Musikangebote – auch weil solche Angebote für manche Eltern ein wichtiges

Auswahlkriterium bei der Schulwahl zu sein scheinen. In den benachteiligten Quartieren liegt dagegen verständlicherweise der Schwerpunkt auf Förderangeboten für Kinder mit Sprach- oder Entwicklungsproblemen. Diese Entwicklung birgt freilich das Risiko, dass sich die Profilunterschiede zwischen Schulen in unterschiedlich strukturierten Quartieren (vgl. Radtke 2004, S. 172) noch verstärken: Schulen für die Kinder der Mittelschicht bieten attraktive Zusatzangebote, während sich die Schulen für Kinder mit besonderem Förderbedarf auf die Behebung von Defiziten konzentrieren müssen. Gerade in benachteiligten Quartieren sollte auch die Chance gesucht werden, in gemeinsamen Projekten mit professionellen außerschulischen Partnern – z.B. Kultureinrichtungen, Unternehmen, Wirtschaftsorganisationen – den Schülerinnen und Schülern spezifische, aber im Regelunterricht kaum zur Geltung kommende Stärken bewusst zu machen und diese zu fördern (vgl. Bittlingmayer/Bauer 2008). So zeigen gemeinsame Projekte von Künstlern und Schulen in benachteiligten Stadtteilen Bremens das große Potenzial kultureller Bildung für die Entwicklung von Sozialkompetenz und Persönlichkeit (vgl. Baumheier/Warsewa 2009).

### 3. Schulen als soziales Zentrum

Da der Erfolg von Bildung in hohem Maße von Anregung und Förderung durch Familie und soziale Umwelt abhängt, erscheint über die Ausweitung des Bildungsauftrags aber auch eine Erweiterung der Zielgruppen der Schule durch Einbindung von Eltern und Nachbarschaft notwendig. Die einzelne Schule kann aufgrund ihrer Lage und ihrer Funktion häufig ein geeigneter Kommunikationsort im Stadtteil sein und sich zum Zentrum sozialer Infrastruktur weiterentwickeln. Schulgelände und Schulräume werden zwar bislang schon vielfach außerhalb der Schulzeiten von anderen Institutionen bzw. der Bewohnerschaft genutzt, aber die Rolle der Schule geht in der Regel über das Überlassen von Räumlichkeiten und Gelände nicht hinaus. Durch Vernetzung mit anderen Stadtteilakteuren und gemeinsame Erhebungen der Bedarfe sowie eine darauf aufbauende Entwicklung von Beratungs-, Bildungs-, Förder- und Freizeitangeboten können Schulen und ihre Partner zur Aufwertung des Quartiers beitragen sowie Eltern und andere Stadtteilbewohner in Bildungsprozesse einbinden.

Das Konzept von Schule als sozialem Zentrum geht zurück auf die „Urväter“ der *Community Education*. So forderte der amerikanische Pädagoge John Dewey bereits Ende des 19. Jahrhunderts, dass die Schule Ersatz für fehlende soziale Zusammenhänge und Bindungen in der Gesellschaft bereitstellen und Anlässe für soziales Miteinander, Kommunikation und Kooperation bieten müsse, um Menschen unterschiedlicher Ethnien und Kulturen zusammenzubringen (nach Buhren 1997,

S. 25). Damit leistet die Schule einen Beitrag zur Stärkung der sozialen Bindungskräfte besonders in benachteiligten Quartieren.

Dies bedeutet nicht zwangsläufig, dass alle sozialen Angebote am Standort Schule konzentriert werden, vielmehr verständigen sich idealerweise die einzelne Schule und ihre Partner darüber, an welchem Standort bestimmte Zielgruppen am besten zu erreichen sind. Der Bedarf für Schule als soziales oder Kommunikationszentrum ist dabei zwar in benachteiligten Quartieren besonders hoch, grundsätzlich aber in allen Quartieren gegeben. Carnoy (2000, S. 182 ff.) weist für die USA darauf hin, dass zwar ein Trend zur verringerten Bindung an den Wohnstadtteil zu verzeichnen ist, dass aber angesichts des hohen Stellenwerts von Bildung in allen sozialen Schichten die Bindung von Eltern an die Schule ihrer Kinder deutlich gestiegen ist und Schulen deshalb eine zentrale Bedeutung beim *Community Building* zukommt. Dieser Befund ist zwar für Deutschland nicht ohne weiteres zu übernehmen, aber in vielen Wohnquartieren (z.B. in Stadtrandlagen) sind Schulen und Kindergärten aufgrund des Fehlens oder Bedeutungsverlusts von anderen Gemeinschaftseinrichtungen (z.B. Kirchengemeinden, Vereinen) häufig die einzigen von breiten Bevölkerungsgruppen genutzten Institutionen sozialer Infrastruktur. Veranstaltungen, Bildungs- und Kulturangebote für Kinder, Familien sowie andere Stadtteilangebote können wesentlich zur Belebung und Aufwertung dieser Quartiere beitragen.

Im Nachbarland Niederlande werden umfassende Ansätze zur Weiterentwicklung von Schulstandorten zu Kommunikationszentren für den Stadtteil im Rahmen von *Brede Scholen* oder *Vensterscholen* (vgl. Baumheier/Warsewa 2008) in unterschiedlich strukturierten Quartieren schon seit über zehn Jahren umgesetzt, und auch in Deutschland gibt es inzwischen eine ganze Reihe von erfolgreichen Modellprojekten, allerdings schwerpunktmäßig in benachteiligten Quartieren<sup>3</sup>. Ein interessanter Partner bei der Schaffung solcher Zentren kann die Wohnungswirtschaft sein. Im niederländischen Groningen werden zur Finanzierung von Schulneu- oder -umbauten zurzeit Formen von Public-Private-Partnership mit Wohnungsbauunternehmen erprobt. In Deutschland hat ein Essener Baukonzern in Kooperation mit Bildungsexperten das Konzept für eine „Zukunftsschule im Wohnquartier“ als integrierte Sozial- und Bildungseinrichtung entwickelt, bei der Kindertageseinrichtung, Grundschule, weiterführende Schule sowie Weiterbildungsangebote räumlich zusammengeführt werden und eng zusammenarbeiten. Neben dem Einbringen von Know-how in die Konzeptentwicklung hat der Konzern eine Machbarkeitsstudie für die Umsetzung an einem ersten Modellstandort in Mühlheim finanziert (vgl. Grimm 2006).

<sup>3</sup> Vgl. etwa die Einrichtung eines Familientreffs mit Bildungs- und Beratungsangeboten für Eltern auf dem Gelände der Grundschule im Bremer Stadtteil Blockdiek (hierzu DKJS 2008, S. 23 ff.).

Ein zentrales Handlungsfeld für die Schule und ihre Partner in benachteiligten Quartieren ist die Einbindung von Eltern aus Migrantenfamilien. Als Erfolg versprechender Ansatz haben sich dabei niedrigschwellige Bildungsangebote wie „Mama lernt Deutsch“ sowie Treffpunkte wie z.B. Elterncafés erwiesen, die unter anderem darauf abzielen, Mütter für die Teilnahme am schulischen Geschehen und für die Unterstützung ihrer Kinder zu motivieren und zu befähigen. Erfahrungen mit einem wissenschaftlich begleiteten interkulturellen Konzept in einer Bremer Grundschule mit über 70-prozentigem Anteil von Schülerinnen und Schülern nicht-deutscher Muttersprache zeigen aber, dass für eine verbesserte Einbindung der Eltern die Integration etwa eines Elterncafés in die pädagogische Alltagsarbeit der Schule notwendig ist. Entwicklung, Umsetzung und Reflexion des Konzepts müssen gemeinsam durch die verantwortlichen Sozialarbeiter bzw. Sozialpädagogen, Lehrkräfte und die Schulleitung erfolgen (vgl. aap 2008). Zur Verbesserung des Zugangs zu Migrantenfamilien haben sich darüber hinaus die Ausbildung und der Einsatz von Multiplikatorinnen mit Migrationshintergrund als geeignet erwiesen. So werden in Berlin-Neukölln türkisch- oder arabischsprachige Frauen als „Stadtteilmütter“ geschult, die anschließend (gegen Honorar) schwangere Frauen und Familien mit Kleinkindern besuchen, zu Themen wie Kita und Schule, Sprachförderung und Gesundheitsvorsorge beraten sowie zu Eltern-treffs einladen (vgl. IBA 2008, S. 19 ff.).

#### 4. Schule als Mitgestalterin von Stadtteilnetzwerken

Die Modellprojekte zur Einbindung von Eltern aus Migrantenfamilien zeigen nicht zuletzt, dass das Zusammenwirken mit anderen institutionellen Akteuren in Stadtteilnetzwerken eine zentrale Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der Schule als Bildungseinrichtung und Kommunikationsort ist. Obwohl letztlich institutionelle Kooperationen auch auf Verbesserungen für alle Stadtteilbewohner abzielen, sind primäre Zielgruppe schulischen Handelns in diesem Bereich die anderen Stadtteilinstitutionen. Durch gute Kontakte und Kooperation kann sich die Schule Zugang zu außerschulischen Kompetenzen erschließen, die den Umgang mit den vielfältigen Problemlagen erleichtern. Netzwerke ermöglichen die Bündelung von Ressourcen sowie die Nutzung von Synergieeffekten und damit eine Effizienzsteigerung der eigenen Arbeit. Umgekehrt spielen Schulen auch für die Mitgestaltung solcher Netzwerke eine wichtige Rolle.

Das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ und ähnliche Programme sehen in der kleinräumigen Vernetzung aller verfügbaren bzw. mobilisierbaren Potenziale zu „lokalen Verantwortungsgemeinschaften“ (Walther 2002) einen zentralen Ansatz zur Stadtteilentwicklung. Dazu gehört eine Vielzahl von Maßnahmen und Instrumenten, etwa die Einrichtung von

Stadtteil- oder Quartiersmanagements, Stadtteilkonferenzen oder -treffs sowie Runden Tischen. Ein wesentlicher Vorzug derartiger lokaler Verantwortungsgemeinschaften besteht darin, dass sie staatlich-bürokratische, marktformig-konkurrenzhaft und zivilgesellschaftlich-kooperative Steuerungsmechanismen und Funktionslogiken mischen und damit eine differenzierte Praxis befördern, die auf konkrete Problemlagen im Stadtquartier gezielt reagieren, Selbsthilfepotenziale mobilisieren und Bereitschaft zur Mitgestaltung der Stadtteilangelegenheiten befördern kann. Nur wenn Schulen sich in diesem Sinne als „Stadtteilangelegenheit“ verstehen und auch so handeln, steigen die Chancen dafür, Eltern und soziale Milieus in der Nachbarschaft tatsächlich besser als bisher in die Arbeit der Schule einzubeziehen.

Dies gilt in besonderem Maße in benachteiligten Stadtvierteln, in denen es eine zentrale Funktion solcher Netzwerke sein kann, „funktionale“ Segregation zu unterstützen und „struktureller“ Segregation entgegenzuwirken. *Funktionale Segregation* beschreibt dabei die positiven Wirkungen, die unter bestimmten Bedingungen von zugewiesener und selbst gewählter Separierung, interner Gemeinschaftsbildung und gegenseitigen Unterstützungsstrukturen in einem Stadtteil oder einem Wohnquartier ausgehen und die sich für das einzelne Individuum durchaus als ein Ermöglichungszusammenhang für soziale und räumliche Mobilität darstellen können. Im Gegensatz dazu bezeichnet *strukturelle Segregation* diejenige aufgezwungene Verkettung von Ausgrenzungsmechanismen, die sich als zunehmend verfestigter Benachteiligungszusammenhang, als höchst konfliktrichtige Sozialkonkurrenz und damit auch als ein Mechanismus der Verringerung individueller Chancen und Optionen auswirkt (vgl. Häußermann 2002).

Soziale Integration kann also durchaus über funktionale Segregation befördert werden – sofern sich in Stadtteilen oder Quartieren in einer sozialräumlich-kollektiven Dimension gegenseitige Unterstützungsstrukturen und gemeinsame Interessen etablieren; und sofern sich in einer individuell-biografischen Dimension damit die Voraussetzungen für persönlichen sozialen Aufstieg und gegebenenfalls den Wegzug in andere Viertel herstellen lassen. Beides kann durch die Funktion von Schulen und anderen originären Bildungseinrichtungen erheblich befördert werden. Damit sind die Schulen gemeinsam mit den Kindergärten prädestiniert, sich zu Schnittstellen institutioneller Kooperation rund um Kinder und Familien im Stadtteil zu entwickeln. Der Begriff der Schnittstelle darf dabei aber nicht so verstanden werden, dass der Schule eine dominierende Position zugeschrieben wird: Die Zusammenarbeit z.B. zwischen Schule und Jugendhilfe kann nur funktionieren, wenn die Partner sich gegenseitig als gleichrangig ansehen und ihre jeweilige fachliche Kompetenz anerkennen (vgl. Maykus 2005, S. 18 sowie den Beitrag Stolz in diesem Band). Der Umstand, dass Schulen und Kindergärten im Unterschied etwa zu Jugendhilfeträgern, die nur einzelne Förder- oder Beratungsangebote durchführen, Zugang zu allen Kindern und Familien haben, führt aller-

dings dazu, dass die Mehrzahl der anderen Netzwerkpartner auf eine Zusammenarbeit mit ihnen angewiesen ist.

Zur Beteiligung von Schulen an solchen Stadtteilnetzwerken liegen indes widersprüchliche Befunde vor: Eine Schulleiterbefragung im Rahmen der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG) hat ergeben, dass die Schulen, sofern es Stadtteilgremien gibt, sich zur überwiegenden Mehrheit auch daran beteiligen (vgl. Arnoldt 2007, S. 101). Allerdings zeigt eine Fallstudie zur Evaluation des nordrhein-westfälischen Landesprogramms „Soziale Stadt NRW“, dass diese Mitwirkung von den beteiligten Akteuren recht unterschiedlich wahrgenommen wird: In den untersuchten Stadtteilen stimmen zwar 84 Prozent der Schulen, aber nur knapp die Hälfte der befragten sonstigen Stadtteilakteure der Aussage zu, dass es eine kooperative Grundhaltung unter den Schulen im Stadtteil gibt (vgl. Olejniczak/Schaarschmidt 2005, S. 146).

Dennoch gibt es nicht nur in aktuellen Modellprojekten zur Schaffung lokaler Bildungslandschaften (siehe z.B. die Beiträge in Berkemeyer und andere 2009) zahlreiche Beispiele für ein großes Engagement von Schulen. Eigene Fallstudien im Ruhrgebiet zeigen, dass einzelne Schulen in benachteiligten Quartieren diese Form der Stadtteilvernetzung zum Teil schon seit Jahrzehnten praktizieren und sogar zu deren Initiatoren gehören. Wesentlicher Auslöser war jeweils der enorme Problemdruck, der eine enge Kooperation mit anderen Akteuren geradezu erzwingt. In privilegierten oder gemischten Quartieren, das heißt bei geringerem Problemdruck, stellen Schulen ebenso wie ihre Kooperationspartner dagegen sehr viel intensiver die Frage nach dem Kosten-Nutzen-Verhältnis von Kooperationsanstrengungen. Der Unterschied zu den benachteiligten Quartieren besteht darin, dass Letztere keine Alternative zur Kooperation haben „... weil man halt erkannt hat, dass einer alleine alles gar nicht stemmen kann“ (schulischer Kooperationspartner in einem benachteiligten Stadtteil, Dortmund). Programme wie „Soziale Stadt“ und URBAN II haben dann zu einer Intensivierung und Professionalisierung der Netzwerkarbeit beigetragen, indem sie Finanzmittel für Kooperationsprojekte zur Verfügung stellten und für Koordinationskapazitäten durch Quartiersmanagements oder Dergleichen sorgten.

Als zentraler Stolperstein für Stadtteilvernetzung werden zeitliche Engpässe und der Mangel an Koordinationskapazitäten genannt. Erfahrungen aus Bildungsnetzwerken sowohl in Deutschland als auch im europäischen Ausland zeigen, dass die Organisation von Stadtteilvernetzung in der Tat einen beträchtlichen Managementaufwand sowie die Bearbeitung von Konflikten erfordert, die aus der unterschiedlichen Bezahlung, dem unterschiedlichen Status der beteiligten Professionen, möglicherweise divergierenden fachlichen Auffassungen etc. entstehen können (vgl. Baumheier/Warsewa 2009, S. 30). Die Herstellung von funktionierenden und belastbaren Kooperationsbeziehungen zwischen unterschiedlichen Institutionen und Professio-

nen ist mithin eine anspruchsvolle und voraussetzungsreiche Aufgabe, die sich nicht von allein erledigt. Auf einer „Vor-Ort-Ebene“ scheint es zumindest für eine Einrichtungs- und Stabilisierungsphase erforderlich, die Funktion eines Netzwerkmanagements zu etablieren, das für vielfältige Aufgaben – von der Supervision bis zur Lösung von organisatorischen Problemen – zuständig sein sollte.

## 5. Ausblick

Auch wenn kritische Einwände gegen einen neuen „Humankapitalismus“, der Bildung bzw. Bildungsinstitutionen vorschnell zum Allheilmittel gegen Armut, Chancengleichheit und soziale Ausgrenzung stilisiert, durchaus ernst zu nehmen sind, ist der empirische Zusammenhang zwischen Bildungschancen und sozialer Benachteiligung doch so evident, dass im Bildungs- und insbesondere im Schulsystem nach Wegen der Entkoppelung gesucht werden muss. Besonders dringlich stellt sich dieser Bedarf in den Städten dar, und hier müssen in erster Linie die betreffenden Problemlösungen entwickelt und umgesetzt werden.

Damit Schulen vor diesem Hintergrund in die Lage versetzt werden, als Institution und als konkrete Orte die genannten Funktionen tatsächlich zu erfüllen, erscheint zunächst eine doppelte Integrationsleistung notwendig: Die Chancen für eine erfolgreiche Ausführung des Bildungsauftrags ebenso wie des Integrationsauftrags erhöhen sich zum einen durch eine funktionierende horizontale Kooperation zwischen denjenigen Institutionen, die in jeder Phase des biografischen Verlaufs auf die individuelle Entwicklung einwirken. Zum anderen verbessern sich diese Chancen durch eine kohärente vertikale Kooperation der Ebene der „Vor-Ort-Akteure“ mit den übergeordneten Ebenen der politisch-administrativen Akteure und Angebotsträger.

Die beschriebenen Diskrepanzen zwischen Schulen in unterschiedlich strukturierten Quartieren machen überdies deutlich, dass neben horizontaler und vertikaler Vernetzung eine „positive Diskriminierung“ zugunsten von Schulen in benachteiligten Quartieren unvermeidlich erscheint. Dies betrifft sowohl die Ausstattung der Schulen mit Lehrkräften, sozialpädagogischem Fachpersonal und Sachmitteln als auch die erforderlichen Koordinationskapazitäten für den Aufbau und die Organisation von Netzwerken und Kooperationsstrukturen im Quartier. Voraussetzung für eine solche Umsteuerung bei der Ressourcenverteilung ist eine Verbesserung der kommunalen Schulentwicklungsplanung. Bildungs- und Sozialberichterstattung sollten zu einem Monitoringsystem weiterentwickelt werden, mit dem Probleme und Entwicklungstrends erkannt und die Wirkungen von Interventionen erfasst werden können.

Die Bewältigung dieser Herausforderungen – von einer problemorientierten Schulentwicklungsplanung und Ressourcenverteilung bis zur sozialräumlichen Kooperation und Vernetzung von Akteuren und Institutionen – erfordert offensichtlich koordiniertes Handeln auf der Ebene der Kommune. Angesichts der vielfachen Zersplitterung der entsprechenden Zuständigkeiten und Kompetenzen mündet die Erörterung der Funktionsfähigkeit des deutschen Schulsystems mithin schließlich in die Frage nach einer Neuordnung dieser Zuständigkeiten und Kompetenzen.

## Literatur

- Akademie für Arbeit und Politik der Universität Bremen (aap) (2008): Interkulturelle Elternarbeit in der Grundschule (Reihe Arbeitsmaterialien Nr. 13), Bremen.
- Allmendinger, Jutta/Ebner, Christian/Nikolai, Rita (2008): Bildung und Chancengleichheit in Deutschland, in: Kocka, Jürgen (Hrsg.): Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Sozialwissenschaftliche Essays (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 693), Bonn, S. 205-227.
- Arnoldt, Bettina (2007): Öffnung von Ganztagschule, in: Holtappels, Heinz Günther/Klieme, Eckhard/Rauschenbach, Thomas/Stecher, Ludwig (Hrsg.): Ganztagschule in Deutschland, Weinheim/München, S. 86-105.
- Baumheier, Ulrike/Warsewa, Günter (2008): Lernen in Nachbarschaften. Erfahrungen mit lokalen Bildungsnetzwerken in Großbritannien und den Niederlanden, in: Die Deutsche Schule, Heft 3, S. 324-333.
- Baumheier, Ulrike/Warsewa, Günter (2009): Vernetzte Bildungslandschaften: Internationale Erfahrungen und Stand der deutschen Entwicklung, in: Bleckmann, Peter/Durdel, Anja (Hrsg.): Ganztagsbildung vor Ort gestalten: Ganztagschulen und Kommunen. Auf dem Weg zu einer neuen Partnerschaft, Wiesbaden.
- Berkemeyer, Nils/Kuper, Harm/Manitius, Veronika/Müthing, Kathrin (Hrsg.) (2009): Schulische Vernetzung. Eine Übersicht zu aktuellen Netzwerkprojekten, Münster und andere.
- Bittlingmayer, Uwe H./Bauer, Ullrich (2008): Erwerb sozialer Kompetenzen, in: Coelen, Thomas/Otto, Hans-Uwe (Hrsg.): Grundbegriffe Ganztagsbildung. Das Handbuch, S. 164-172.
- Buhren, Claus G. (1997): Community Education, Münster und andere.
- Carnoy, Martin (2000): Sustaining the New Economy. Work, Family and Community in the Information Age, New York und andere.
- Deutsche Kinder- und Jugendstiftung (DKJS) (Hrsg.) (o.J.): Über den Schulhof hinaus... Bildungschancen gemeinsam verwirklichen, Berlin.
- Deinet, Ulrich (2006): Sozialraumorientierung als Brücke zwischen Jugendhilfe und Schule, in: Deinet, Ulrich/Icking, Maria: Jugendhilfe und Schule. Analyse und Konzepte für die kommunale Kooperation, Opladen, S. 21-34.
- Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)/Deutsches Jugendinstitut (DJI)/Institut für Schulentwicklungsforschung (2008): Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen – Ergebnisse der 2. Erhebungswelle. Folien zur Pressekonferenz, Berlin, 8. Sep-



- tember 2008, [http://www.projekt-steg.de/files/pk080908/Pressekonferenz\\_Steg\\_Folien.pdf](http://www.projekt-steg.de/files/pk080908/Pressekonferenz_Steg_Folien.pdf) (abgerufen am 23.03.2009).
- Eichert, Christof (2007): Bildung als Standortfaktor, in: Solzbacher, Claudia/Minderop, Dorothea: Bildungsnetzwerke und Regionale Bildungslandschaften. Ziele und Konzepte, Aufgaben und Prozesse, München/Unterschleißheim, S. 14-22.
- Fend, Helmut/Berger, Fred/Grob, Urs (2004): Langzeitwirkungen von Bildungserfahrungen am Beispiel von Lesen und Computer Literacy. Ergebnisse der LIFE-Studie, in: Zeitschrift für Pädagogik, Jg. 50, H. 1, S. 56-76.
- Gesemann, Frank (2009): Kommunale Bildungspolitik – Schlüssel zur Integration von Migranten?, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen, Wiesbaden, S. 449-468.
- Grimm, Gaby (2006): Zukunftsschulen im Wohnquartier, in: Deinet, Ulrich/Icking, Maria: Jugendhilfe und Schule. Analyse und Konzepte für die kommunale Kooperation, Opladen, S. 249-260.
- Häußermann, Hartmut (2002): Global, lokal, sozial. Von der Unteilbarkeit der Stadt, in: Walther, Uwe-Jens (Hrsg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen, Opladen, S. 71-85.
- Holtappels, Heinz Günther/Klieme, Eckhard/Rauschenbach, Thomas/Stecher, Ludwig (Hrsg.) (2007): Ganztagschule in Deutschland. Bilanz und Perspektiven, in: dies. (Hrsg.): Ganztagschule in Deutschland, Weinheim/München, S. 353-382.
- Internationale Bauausstellung Hamburg (IBA) (2008): IBA-Labor Bildung und Beteiligung. Dokumentation der Fachtagung am 28.11.2008, Hamburg.
- Kronauer, Martin (2002): Die neue soziale Frage: Armut und Ausgrenzung in der Großstadt heute, in: Walther, Uwe-Jens (Hrsg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen, Opladen, S. 45-56.
- Läpple, Dieter/Stohr, Henrik (2006): Arbeits- und Lebenswelten im Umbruch – Herausforderungen für die Entwicklung sozialer Infrastrukturen in Stadtquartieren, in: Sozialwissenschaften und Berufspraxis, Jg. 29, H. 2, S. 173-191.
- Maykus, Stephan (2005): Ganztagschule und Jugendhilfe. Kooperation als Herausforderung und Chance für die Gestaltung von Bildungsbedingungen junger Menschen (Die offene Ganztagschule in NRW – Beiträge zur Qualitätsentwicklung, Heft 1), Münster.
- Olejniczak, Claudia/Schaarschmidt, Maike (2005): Schule im Stadtteil. Fallstudie im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms „Soziale Stadt NRW“. Bericht des IES (Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung GmbH an der Universität Hannover), Hannover/Essen.
- Radtke, Frank-Olaf (2004): Die Illusion der meritokratischen Schule. Lokale Konstellationen der Produktion von Ungleichheiten im Erziehungssystem, in: IMIS-Beiträge 23, S. 143-178.
- Shonkoff, J. P./Phillips, D. A. (2000): From Neurons to Neighborhoods. The Science of Early Childhood Development, Washington D.C.
- Strohmeier, Klaus Peter, unter Mitarbeit von Safet Alic (2006): Segregation in den Städten, Bonn.
- Walther, Uwe-Jens (2002): Ambitionen und Ambivalenzen eines Programms. Die Soziale Stadt zwischen alten Herausforderungen und neuen Lösungen, in: ders. (Hrsg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen, Opladen, S. 23-44.



Heinz-Jürgen Stolz

## Schule und Jugendhilfe als Partner

**Zusammenfassung:** Jugendhilfe und Schule gelten in Deutschland als Kerninstanzen öffentlich verantworteter Bildung, Erziehung und Betreuung mit einem jeweils spezifischen gesellschaftlichen Auftrag. Angesichts der Vielzahl administrativer Zuständigkeitsregelungen kann ihr systembezogenes Zusammenwirken nur durch ein institutionsübergreifendes „Denken in Verantwortlichkeiten“ gelingen. Zum Gestaltungsfokus der gemeinsamen Bemühungen wird mehr und mehr die lokale Ebene. Die Vernetzung von Schule und Jugendhilfe wird dabei mit dem Begriff „lokale Bildungslandschaft“ konzeptionell erfasst. Der Beitrag weist darauf hin, dass die in diesem Rahmen unternommenen Vernetzungsbemühungen von Kommunen und Schulen nur dann zu einer nachhaltigen Verbesserung der Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen führen, wenn es zugleich zu einer systemischen Neuorientierung von Bildungsplanung und Pädagogik in Deutschland kommt. Dies scheint derzeit aber eher eine Wunschvorstellung denn Realität zu sein.

Jugendhilfe und Schule gelten in Deutschland als Kerninstanzen des Aufwachsens in öffentlicher Verantwortung (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2002). Die Vielzahl unterschiedlicher Zuständigkeiten und Trägerschaften in und zwischen diesen beiden Systemen sowie ihr institutionsbedingt unterschiedlicher Blick auf die doch jeweils selben Kinder und Jugendlichen erschweren dabei die systemübergreifende Zusammenarbeit. Eine Steuerung im Bildungssystem mit dem Ziel der Ermöglichung „lebenslangen Lernens“ gemäß der Lissabon-Strategie der Europäischen Union (vgl. Europäischer Rat 2000) wird somit zu einer besonders komplizierten Aufgabe.

Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive gelten Schule und Jugendhilfe als zwei „Mehrebenensysteme“ (vgl. Kussau/Brüsemeister 2007), die in unterschiedlicher Weise in den Dimensionen Zivilgesellschaft, Kommunen, Bundesland und Bund verankert sind. Gemäß der „Governance“-Theorie (vgl. Benz 2004) lassen sich solche Strukturen nur im Rahmen einer Aushandlungs- und Beteiligungskultur, in die jeweils alle „Stakeholder“ einzubeziehen sind, miteinander verknüpfen. Dabei kristallisiert sich nicht nur hierzulande mehr und mehr die Kommune als zentra-

ler Ort dieser partizipativen Steuerung heraus, was sozialwissenschaftlich als „Local Governance“ (vgl. Schwalb/Walk 2007) und fachpolitisch als „Lokale Bildungslandschaft“ (vgl. Stolz 2008a; 2008b) reflektiert wird<sup>1</sup>.

Das Deutsche Jugendinstitut (DJI) analysiert „lokale Bildungslandschaften“ und die damit einhergehende Kooperation von Schule und Jugendhilfe – begrenzt auf die Altersgruppe der Kinder und Jugendlichen im Schulalter – derzeit in zwei miteinander verbundenen Forschungsprojekten und führt eine wissenschaftliche Begleitung in insgesamt sechs bundesweit ausgewählten Modellregionen durch (vgl. Deutsches Jugendinstitut 2007; 2008). In den vorliegenden Beitrag fließen erste Zwischenergebnisse dieser Projekte ein.

In diesem Beitrag sollen zunächst die Kooperationsperspektiven von Jugendhilfe (Abschnitt 1) und Schule (Abschnitt 2) pointiert skizziert werden, bevor dann das Konzept „lokale Bildungslandschaft“ als Rahmen einer systembezogenen Kooperation vorgestellt wird (Abschnitt 3). Als Querschnittsaspekt wird das zugrunde liegende Bildungsverständnis ausführlich behandelt, um so der im Diskurs ansonsten dominanten, institutionsfixierten Sichtweise vorzubeugen. Primär sozialisations- und erziehungsbezogene Aspekte der Kooperation von Schule und Jugendhilfe werden nicht explizit thematisiert.

## 1. Bildungsorientierte Kooperationsperspektiven der Kinder- und Jugendhilfe

### 1.1 Vom Fokus Erziehung zum Fokus Bildung

Schon seit den 1980er-Jahren wird das Verhältnis von Jugendhilfe und Schule in Deutschland intensiv diskutiert. Stand dabei zunächst die Schulsozialarbeit und die Zielvorgabe einer Stärkung der Erziehungskompetenz von Schule im Vordergrund, so geht es spätestens seit der Jahrtausendwende und dem so genannten PISA-Schock mehr und mehr um die bildungsbezogene Zusammenarbeit. Aus Sicht der Kinder- und Jugendhilfe hat sich dadurch allerdings im Hinblick auf ihre gegenüber dem Partner Schule zumeist als nachrangig empfundene Positionierung im Kooperationsgefüge wenig geändert. Fühlte man sich bis dato als „Ausfallbürge“ und „Reparaturwerkstatt“ für die Behebung von nicht zuletzt durch schulische Praktiken hervorgerufenen Verhaltensauffälligkeiten und Lernstörun-

---

1 Der Deutsche Verein (2007) und der Deutsche Städtetag (2007) sprechen von „kommunalen Bildungslandschaften“. Da Bildungslandschaften aber aufgrund der Kulturhoheit der Länder hierzulande nur in „staatlich-kommunaler Verantwortungsgemeinschaft“ (Projektleitung Selbstständige Schule 2008, S. 24) gestaltet werden können, wird dieser Begriffsstrategie hier nicht gefolgt.

gen, so sieht man sich nun zum Teil unter dem (vermeintlichen) Druck stehend, die eigenen pädagogischen Prinzipien zugunsten eines formal-schulischen Bildungsverständnisses aufzugeben. Konstruktiv gewendet wird von Seiten der Kinder- und Jugendhilfe eine „Kooperation auf Augenhöhe“ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2005, S. 264) mit dem institutionellen Partner Schule eingefordert und das eigene – bezeichnenderweise rein negatorisch als „non-formal“ und „außerschulisch“ charakterisierte – Bildungsverständnis als eigenständiger Ansatz eingebracht.

Seit Erscheinen der ersten PISA-Studie (Deutsches PISA-Konsortium 2001) versucht die Kinder- und Jugendhilfe sich mit Hilfe einer ganzen Reihe fachpolitischer Stellungnahmen eine selbstbewusste und bildungstheoretisch reflektierte Positionierung gegenüber Schule zu erarbeiten und diese auch über die eigenen institutionellen Grenzen hinaus zu kommunizieren. Angefangen mit den „Leipziger Thesen“ (Bundesjugendkuratorium u.a. 2002) und der in diesem Papier verwendeten einprägsamen Formel „Bildung ist mehr als Schule“ über die gemeinsame Erklärung der Jugend- und Kultusministerkonferenzen der Länder mit dem Titel „Stärkung und Weiterentwicklung des Gesamtzusammenhangs von Bildung, Erziehung und Betreuung“ (Jugend- und Kultusministerkonferenz 2004) bis hin zum Zwölften Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung zum Thema „Bildung vor und neben der Schule“ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2005) wurde der Versuch unternommen, die Konturen einer bildungsorientierten Kooperation von Jugendhilfe und Schule zu schärfen.

## 1.2 Zertifizierung non-formaler Bildung in der Jugendhilfe?

Die laufende Forschung des Deutschen Jugendinstituts zeigt einen enormen Handlungsbedarf im Hinblick auf die Erfassung von Bildungspotenzialen in der Kinder- und Jugendhilfe auf. Um einen kreativen und alle bildungstheoretischen Potenziale der Kooperation von Jugendhilfe mit Schule ausschöpfenden pädagogischen Bezugsrahmen zu entfalten, bedarf es von Seiten der Kinder- und Jugendhilfe demnach keineswegs nur einer besseren Verdeutlichung, sondern – weit darüber hinausgehend – auch einer Präzisierung und Weiterentwicklung ihrer genuinen Bildungsarbeit. Wichtig erscheint insbesondere die Erfassung individueller Bildungsstände, wie sie etwa der „Kompetenznachweis Kultur“ (KNK) der „Bundesvereinigung Kulturelle Jugendbildung“ (BKJ) fokussiert<sup>2</sup>. Hier werden unter anderem zwei Kernpunkte der Erfassung und Zertifizierung betont:

2 Nähere Informationen zum Kompetenznachweis Kultur: <http://www.kompetenznachweis-kultur.de/> (zuletzt abgerufen am 07.07. 2009).

1. Die Feststellung des individuellen Bildungsstandes in den durch die Maßnahme zu fördernden Bereichen erfolgt *konsensuell* durch Fachkraft und Teilnehmer/in.
2. Gemäß dem Leitsatz des DQR<sup>3</sup>-Entwurfs, dass „wichtig ist, was jemand kann und nicht, wo er es gelernt hat“ (Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen 2009, S. 5), beschreibt die im KNK fixierte Feststellung des individuellen Bildungsstandes das von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern erreichte *Potenzial*, ohne dabei notwendigerweise den Beitrag der Maßnahme zum Bildungsstand bestimmen zu können. Auf diese Weise kann auch informell Gelerntes systematisch „in Wert gesetzt“ werden.

Die bildungsorientierte Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe führt bei Beachtung dieser Kernpunkte keineswegs zu der mancherorts befürchteten „Verschulung“ und „Curricularisierung“ ihrer Maßnahmen und Angebote. Fatal wäre es allerdings, Maßnahmen der Kinder- und Jugendarbeit bestimmten Qualifikationsstufen im erwähnten „Deutschen Qualifikationsrahmen“ zuzuordnen. In dem Maße nämlich, wie Jugendarbeit einheitliche qualifikatorische Systemstandards für ihre Angebote definiert, wird sie bildungsprogrammatisch zu einer Agentur gesellschaftlicher Exklusion, da sie dann all jene am Angebot interessierten Kinder und Jugendlichen von der Teilnahme ausschließen muss, die (noch) nicht über ein Bildungspotenzial verfügen, welches an den der Maßnahme zugeordneten Qualifikationsstandard anschlussfähig erscheint. Der Bildungsauftrag der Kinder- und Jugendarbeit liegt aber im Gegenteil genau darin, Maßnahmen und Angebote *inklusiv* so zu gestalten, dass diese für Kinder und Jugendliche mit den unterschiedlichsten individuellen Lernausgangsbedingungen von einem individuell dann eben möglicherweise auch höchst unterschiedlichen Nutzen sein können; genau daher rührt die starke Betonung der Strukturelemente Partizipation und Selbstorganisation bei der Gestaltung entsprechender Settings, deren Notwendigkeit aktuell wieder eingeklagt wird (vgl. Bundesjugendkuratorium 2009). Die Kinder- und Jugendarbeit bietet also im Idealfall anregende Lern- und Lebensumgebungen für selbst organisierte bzw. partizipativ gestaltete Aktivitäten von Kindern und Jugendlichen und bildet damit geradezu die Antithese zu einer Bildungsphilosophie, die auf eine institutionelle Normierung von qualifikatorischem *Outcome* ausgerichtet ist. Im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit mit ihren auf Partizipation und Selbstorganisation angelegten Settings muss daher künftig zwar die *Erfassung des individuellen Potenzials der Teilnehmerinnen und Teilnehmer* in den Bereichen Wissen, Fertigkeiten, Selbst- und Sozialkompetenz ermöglicht werden, dies darf aber nicht mit der auf die Maßnahme bezogenen *Normierung* eines in dieser Hinsicht von den Teilnehmenden zu erreichenden Outcome im Sinne des DQR einhergehen. An den KNK konzeptionell angelehnte

3 DQR = Deutscher Qualifikationsrahmen.

Zertifikate sollten dabei durchaus *aggregationsfähige Kennziffern* (z.B. im Sinne der Qualifikationsstufen des DQR) enthalten, um die Portfolios so für eine Indizierung im Rahmen des kommunalen Bildungsmonitorings zu nutzen und Ergebnisse für kommunale Qualitätszirkel aufzubereiten; dies aber – wie skizziert – mit einer im Vergleich zum DQR anderen Pointierung.

In dem Maße, in dem eine so beschriebene eigenständige Qualifizierung, Zertifizierung und bildungsorientierte Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe stattfindet, verändert sich notwendigerweise auch das Verhältnis zu Schule. Jugendhilfe kann nun verstärkt zum anerkannten *Bildungspartner* von Schule werden, etwa im Ganztags-, in der sozialen Arbeit an Schulen und in den Netzwerken auf Quartiers- und kommunaler Steuerungsebene. Im Rahmen dieser bildungsorientierten Kooperation ist es ihr Auftrag, offensiv auf die systematische Implementierung *partizipativer* Elemente im gesamten Bildungsgeschehen hinzuarbeiten und ein („kompensatorisches“) Gegengewicht zur leistungs- und konkurrenzindividualistischen Normierung von Bildungserträgen im Schulsystem zu bilden. Dies ist von wachsender gesellschaftlicher Bedeutung, verschärft doch auch der DQR erneut die selektive Inwert-Setzung individueller Bildungspotenziale durch deren Engführung auf die in einem Lern- oder Arbeitsbereich relevanten Qualifikationen<sup>4</sup>.

## 2. Bildungsorientierte Kooperationsperspektiven von Schule

### 2.1 Schnittstellen der Kooperation von Schule und Jugendhilfe

Wie Kinder- und Jugendhilfe so ist auch Schule eine viel zu große und in sich differenzierte Institution, als dass sich auf dieser Ebene der Verallgemeinerung sehr viel Substantielles zur Kooperation sagen ließe. Mit Jugendhilfe und anderen Partnern kooperiert wird beispielsweise

- an den „vertikalen“ Schnittstellen Kita/Grundschule, Grundschule/weiterführende Schule und Schule/Beruf (Themen: Übergangmanagement, Bildungsberatung, individuelle Förderung) sowie

4 „Da der DQR Qualifikationen und nicht individuelle Lern- und Berufsbiografien abbildet, kann er manche in Bildungs- und Qualifikationsprozessen erworbene Fähigkeiten und Haltungen nicht adäquat erfassen. Individuelle Eigenschaften wie Zuverlässigkeit, Genauigkeit, Ausdauer und Aufmerksamkeit, aber auch normative und ethische Aspekte der Persönlichkeitsbildung, Persönlichkeitsmerkmale wie interkulturelle Kompetenz, gelebte Toleranz und demokratische Verhaltensweisen haben aus diesem Grund – trotz der großen Bedeutung, die ihnen zukommt – keine Aufnahme in die DQR-Matrix gefunden. Wie der EQR konzentriert sich der DQR-Entwurf auf ausgewählte Merkmale, die für ein erfolgreiches Handeln in einem Lern- oder Arbeitsbereich relevant sind.“ (Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen 2009, S. 3)

- in „horizontaler“ Form in Handlungsfeldern wie der schulbezogenen Jugendsozialarbeit, der Verknüpfung von „Hilfen zur Erziehung“ mit Maßnahmen im Kontext der Feststellung sonderpädagogischen Förderbedarfs, der Bereitstellung von Ganztagsangeboten, der Nutzung außerschulischer Lernorte, bei Maßnahmen zur Berufsorientierung (Betriebspraktika, „Service Learning“, Informationsveranstaltungen von ARGE, Kammern, Hochschulen etc.).

## 2.2 Schulmanagement und Schulstruktur als restriktive Faktoren

Einzelschulen sind schon von ihren geringen administrativen Kapazitäten her gesehen auf diese vielfältigen Aufgaben denkbar schlecht vorbereitet; am ehesten kommen sie noch dort damit zurecht, wo bereits über mehrere Jahre hinweg ambitionierte Programme zur Erhöhung der Selbstständigkeit von Schule umgesetzt, das Schulmanagement entsprechend entwickelt und die Schulleitung gestärkt wurden (vgl. Projektleitung „Selbstständige Schule 2008). Unterschiede gibt es auch je nach Schulform: Können viele Gesamtschulen, Förder-, Haupt- und Realschulen sowie Schulen mit mehreren Bildungsgängen (SMBG) bereits auf einer jahrzehntelangen Tradition der sozialräumlichen Öffnung sowie der Kooperation mit psychosozialen Helfersystemen aufbauen, stehen vor allem Gymnasien dem Leitziel der Integration in die Bildungslandschaft häufig – keineswegs aber durchgängig – indifferent gegenüber.

Jenseits der damit aufgeworfenen Schulstrukturfragen gilt es aber auch, die *Dimension des pädagogischen Geschehens selbst* stärker in den Mittelpunkt der Diskussion zu rücken. Es drängt sich der Eindruck auf, dass auch im Diskurs um die systembezogene Vernetzung von Schule und Jugendhilfe über pädagogisch-konzeptionelle Fragen ganz generell zu wenig und auch nicht gründlich genug nachgedacht wird.

## 2.3 Zur gesellschaftlichen Funktion von Schule

Aus Schulperspektive wäre hier zunächst die gesellschaftliche Funktion dieser Institution zu reflektieren. Dabei ist zunächst Giesecke (2000) zu folgen, der die historische Errungenschaft des modernen Schulsystems in Abgrenzung von vormoderne Ständeordnungen genau in ihrer *Distanzierung* von der Lebens- und Alltagswelt und in der zumindest bildungsprogrammatischen Durchsetzung eines individualistischen Leistungsprinzips erkennt. Der historisch damit zumindest ideell-programmatisch erstmals möglich gewordene universelle Zugang zu allen Stufen des Bildungssystems ging einher mit einer Systematisierung und Formalisierung der pädagogischen Vermittlung gesellschaftlicher Wissensbestände. Die Rede von der „*formalen* Bildung“ hat daher einen präzisen, über die damit in der Regel lediglich verbundenen Aspekte der lebenschancenrelevanten Zertifizierung durch Schulab-



schlüsse hinausreichenden Sinn. Das verwissenschaftlichte, systematisierte Schulwissen legt zudem eine primär kognitiv-verbale Wissensvermittlung nahe. Wer also die „Öffnung von Schule zum Sozialraum“ fordert, „das Leben in die Schule holen“ und das reformpädagogisch begründete „Lernen mit Kopf, Herz und Hand“ (Pestalozzi) zum Paradigma schulischer Bildung machen will, muss all dies mit der gesellschaftlichen Funktion der systematischen Wissensvermittlung vereinbaren.

Hinsichtlich der realen Umsetzung dieser Bildungsprogrammatik lässt sich allerdings Folgendes festhalten:

1. Schule setzt sozialmilieutypisch erworbene Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kompetenzen *selektiv „in Wert“* und knüpft dabei primär an Habitus und Verhaltensformen von Mittelschichtfamilien an (vgl. Bourdieu 1983).
2. Dem formalen Bildungssystem kommt eine zentrale „gesellschaftliche Platzanweiserfunktion“ (Allokation) zu, das heißt, über Bildungsabschlüsse werden in hohem Maße individuelle Lebenschancen präformiert. In Verbindung mit dem genannten Anknüpfen am Bildungsverhalten der Mittelschichten reproduziert das Bildungssystem somit im hohen Maße bestehende Formen struktureller Bildungsbenachteiligung (vgl. Deutsches PISA-Konsortium 2001).

#### 2.4 Perspektiven und Grenzen der bildungsorientierten Kooperation mit Jugendhilfe

Eine stärker als bislang bildungsorientiert begründete Kooperation von Schule mit der Kinder- und Jugendhilfe kann sich in dieser gesellschaftlichen Konstellation nicht ausschließlich darauf fokussieren, Kindern und Jugendlichen aus schulbildungsfernen Sozialmilieus einen besseren Zugang zu den von Schule selektiv in Wert gesetzten Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kompetenzen zu verschaffen. Vielmehr muss sie das *Spektrum der Anerkennung selbst* erweitern, etwa durch die Verknüpfung zertifizierter non-formaler Bildungsangebote im Ganztags mit einem vorzugsweise fächerübergreifend-projektorientierten Unterricht. Bisher steht aber beispielsweise die Forderung nach einem „gemeinsamen pädagogischen Konzept“ formaler und non-formaler Bildung in Ganztagschulen zumeist lediglich auf dem Papier. Zur konsequenten Umsetzung fehlt es vor Ort häufig an adäquaten personellen und finanziellen Ressourcen sowie an anrechenbaren Verfügungszeiten der Lehr- und Fachkräfte für die Konzipierung, gemeinsame Durchführung und Nachbereitung von Bildungsangeboten; ebenso fehlt es dafür häufig auch an den für die Zusammenarbeit nötigen pädagogischen Kompetenzen sowie an zureichenden Fortbildungsmitteln, um sich diese anzueignen.

### 3. „Lokale Bildungslandschaft“ als konzeptioneller Rahmen der Zusammenarbeit

#### 3.1 Politische Aufwertung der lokalen Steuerungsebene

Mit dem Diskurs um den Aufbau „lokaler Bildungslandschaften“ erreichen die Bemühungen um eine systembezogene Kooperation von Jugendhilfe und Schule in den letzten Jahren ein neues Niveau und mancherorts auch bereits einen höheren Grad an Verbindlichkeit. Die Gründe der zu beobachtenden Aufwertung der lokalen Gestaltungsebene sind dabei vielfältiger Art:

- Im Rahmen der Standortkonkurrenz um Wirtschaftsansiedlungen spielt der Ausbaugrad der kommunalen Infrastruktur an Bildungs-, Freizeit- und Betreuungseinrichtungen eine immer wichtigere Rolle, vor allem im Hinblick auf das Ziel einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die lokale Infrastruktur muss zudem den regional sehr unterschiedlichen Bedingungen des demografischen Wandels (Abwanderungstendenzen, Steigerung des Bevölkerungsanteils mit Migrationshintergrund etc.) angepasst werden.
- Die teilweise energisch vorgebrachten Forderungen der Wirtschaft, die Ausbildungsfähigkeit von Jugendlichen im allgemeinbildenden Schulsystem besser als bislang zu gewährleisten, verstärkt den Ruf nach einer lokal und interinstitutionell vernetzten Bildungsplanung, da Schule sich insbesondere im Haupt- und Förderschulbereich mit dieser Aufgabe mehr und mehr überfordert zeigt und verstärkt Unterstützungsleistungen von Schulsozialarbeit, Jugendberufshilfe, Erziehungsberatungsstellen und Jugendarbeit nachfragt.
- Die wachsende soziale Polarisierung in der Gesellschaft und die im internationalen Vergleich hierzulande nach wie vor besonders stark ausgeprägte strukturelle Bildungsbenachteiligung stellen eine erstrangige *bildungsplanerische* Herausforderung dar, die nicht den einzelnen Schulen und ihren außerschulischen Kooperationspartnern alleine überlassen bleiben kann.

#### 3.2 Fokus: Ganztagschule

Einen wesentlichen Anstoß zur Durchsetzung der Perspektive einer genuin lokalen Bildungspolitik gab im Schulbereich das „Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung“ (vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung 2003) des Bundes zum Ausbau ganztägiger Angebote von Bildung, Erziehung und Betreuung für Kinder und Jugendliche im Schulalter. Die Kommunen sind seither gehalten, den Ganztagschulausbau infrastrukturell und bildungsplanerisch voranzutreiben. Darüber hinaus drängt sich schon aus Gründen der begrenzten für den

Ausbau zur Verfügung stehenden Ressourcen eine Kooperation der Schule mit außerschulischen Akteuren auf, da eine vollständige Angebotssicherung durch Lehrkräfte zu teuer ist.

Im Kontext der Gestaltung lokaler Bildungslandschaften eröffnen sich für die Kooperation von Schule und Jugendhilfe im Ganzttag völlig neue Horizonte. So können benachbarte Schulen (z.B. in der Sekundarstufe 1) bestimmte Ganztagsangebote *gemeinsam* durchführen, also etwa auch in Kooperation eines Gymnasiums mit einer Hauptschule. Die dabei mitlaufende soziale Durchmischung kann erhebliche Effekte in der Dimension des sozialen Lernens haben und habitusbedingten Kommunikationsbarrieren zwischen Schülerinnen und Schülern aus unterschiedlichen Sozialmilieus und mit unterschiedlichem Bildungshintergrund vorbeugen. Es ist unter Umständen sinnvoll, in solchen pädagogisch herausfordernden Settings Tandems aus Lehrkräften und Fachkräften (Bereiche Jugendbildung und soziale Arbeit) zu bilden.

Neben diesen erweiterten pädagogischen Möglichkeiten können die Einzelschulen und ihre Kooperationspartner im Zuge einer lokal koordinierten Angebotsentwicklung auch in der Alltagsarbeit erheblich entlastet werden, etwa durch Bereitstellung einer Logistik zum Schülertransport zu außerschulischen Lernorten, durch Mustervorlagen für Honorarverträge (soweit nicht vom Bundesland bereitgestellt) oder auch durch die Schaffung von Rechtssicherheit in Bezug auf aufsichts- und versicherungsrechtliche Fragen beim Einbezug außerschulischer Kooperationspartner.

Lokale Wirksamkeitsdialoge und Qualitätszirkel können zur Weiterentwicklung von Ganztagsangeboten genutzt werden, ebenso können regionale Bildungsbüros – soweit diese mehr als nur Schulbüros sind – die Vernetzung zwischen Schule und Partnern zielgenau unterstützen. Man muss sich wundern, dass diese – hier nur sehr komprimiert und kurz angedeuteten – Potenziale einer lokal vernetzten Angebotsentwicklung im Ganzttag in der lokalen Praxis nicht stärker gesehen und bislang nur an wenigen Orten umgesetzt werden.

### 3.3 Weitere Handlungsfelder

Weitere aktuelle Handlungsfelder des Aufbaus lokaler Bildungslandschaften sind

- die Implementierung einer integrierten Fachplanung im Bereich von Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung (sowie gegebenenfalls deren Integration in eine integrierte Stadtentwicklungsplanung),
- die Entwicklung einer indikatorenbasierten kommunalen Bildungsberichterstattung unter Einbezug der non-formalen Bildungsanbieter,

- die Schaffung zivilgesellschaftlicher Vernetzungsstrukturen unter Einbezug aller relevanten demokratischen Kräfte (z.B. in Form einer regionalen Bildungskonferenz, von themenspezifischen Bildungsformen oder – vor allem in Landkreisen – in Form von Vereinsstrukturen),
- die Schaffung bildungsrelevanter, zivilgesellschaftlicher Betätigungsfelder im Rahmen des freiwilligen Engagements (Freiwilligenagenturen),
- die Bündelung von Vernetzungsaufgaben im Rahmen hauptamtlich besetzter regionaler Bildungsbüros,
- die flächendeckende Bereitstellung von Fortbildungsmitteln für die Lehr- und pädagogischen Fachkräfte (Fortbildung ganzer Kollegien oder Jahrgangsteams, nicht isolierter Einzelpersonen) im Rahmen regionaler Entwicklungsfonds sowie
- die sozialräumliche Öffnung von Schule und ihre Vernetzung mit anderen Akteuren auf der Quartiersebene (z.B. im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“).

### 3.4 Schritte zur lokalen Bildungslandschaft

Zur Sicherung dieser Vielzahl an Aufgaben wird gegenwärtig vielerorts bereits ein kommunales Bildungsmanagement mit Einrichtungen wie Steuergruppe, Bildungsbüro, Qualitätszirkel, eng koordinierten/integrierten kommunalen Jugendhilfe- und Schulausschüssen, einer regionalen Bildungskonferenz und sozialräumlichen Vernetzungsstrukturen in den einzelnen Handlungsfeldern und Schnittstellenbereichen implementiert und intern wie auch extern evaluiert<sup>5</sup>. Durch die partizipativen Gestaltungsformen und Bedarfsfeststellungen kann ein lokales Bildungsnetzwerk entstehen, das anlass- und themenbezogen selektiv aktiviert wird und dann alle „Stakeholder“ einbezieht.

Die Formierung einer Bildungslandschaft wird oft durch eine Kooperationsvereinbarung zwischen der kommunalen Gebietskörperschaft und dem Land (zumeist in Gestalt des Kultusministeriums) abgesichert. Diese Vereinbarung ermöglicht idealerweise größere Autonomiespielräume für die regionale Schulaufsichtsbehörde und für die einzelnen Schulen, etwa im Hinblick auf Personaleinstellungen und Budgetverwaltung, und erweitert somit den Spielraum für eine mehr und mehr „selbstständige Schule“.

Aus Sicht der Kinder- und Jugendhilfe geht es in der Bildungslandschaft darum, „auf Augenhöhe“ mit dem System Schule zu kooperieren, was eine Bündelung der eigenen Verhandlungsmacht notwendig macht. Im Rahmen von Arbeitsgemein-

---

5 Einen großen Schub erhält das Feld gegenwärtig durch das Programm „Lernen vor Ort“: <http://www.lernen-vor-ort.info/> (zuletzt abgerufen am 07.07. 2009).

schaften nach § 78 SGB VIII kann die entsprechende Aushandlungs- und Beteiligungskultur formiert werden, die Gründung von Jugendhilfeverbänden ist gerade für kleinere Träger eine Option, um sich nicht mehr als Konkurrenten im Kampf um Schulkooperationen (z.B. in Form von Schulsozialarbeitsstellen) gegeneinander ausspielen zu lassen, sondern gemeinsam entsprechende Qualitäts- und Ausstattungskriterien auszuhandeln. Dies ist allerdings ein sehr mühsamer Prozess, da Partikularinteressen oft dominant bleiben.

### 3.5 Entwicklungsvarianten

Bildungslandschaften können sich idealtypisch in zweierlei Weise entwickeln, wobei vor Ort zumeist Mischformen auftreten:

- In einer *schulzentrierten* Variante wird der Schwerpunkt auf die einzelschulische Entwicklung (Schulmanagement, Unterrichtsentwicklung) sowie auf die interschulische Vernetzung gelegt; Kooperationspartner kommen hier erst im dritten Schritt hinzu und unterstützen Schulen bei ihren Aufgaben. Das mittlerweile abgeschlossene Landesprogramm „Selbstständige Schule“ des Landes Nordrhein-Westfalen und der Bertelsmann Stiftung (vgl. Projektleitung „Selbstständige Schule“ 2008) war von dieser Perspektive geprägt.
- In einer *kooperationszentrierten* Variante (vgl. Stolz 2006) werden Jugendhilfe und Schule als Kerninstanzen einer öffentlich verantworteten Bildung, Erziehung und Betreuung und somit als institutioneller Mittelpunkt eines gleichwohl über den ganzen lokalen Raum verteilten Bildungsnetzwerkes gesehen. Hier setzt man auf einen breiten Bildungsbegriff, der den lokalen Raum als möglichst anregend zu gestaltende Lern- und Lebensumgebung für informelles Lernen begreift und freiwillig nutzbaren, non-formalen Bildungsangeboten (etwa auch im Rahmen der Jugendarbeit) eine wichtige Rolle zuschreibt. Als wissenschaftlicher Referenzbericht gilt hier der Zwölfte Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung mit seiner Pointe, den soziologisch beobachtbaren Prozess der „Entgrenzung von Bildung“ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2005, S. 73) bewusst und im Kontext einer alle Institutionen und Adressaten umfassenden Aushandlungs- und Beteiligungskultur zu gestalten.

Während im Hinblick auf die wissenschaftliche Begleitung für die schulzentrierte Entwicklungsvariante an prominenter Stelle lokaler Bildungslandschaften die Bertelsmann Stiftung und die Deutsche Kinder- und Jugendstiftung<sup>6</sup> zu nennen sind, wird die kooperationszentrierte Entwicklungsvariante insbesondere durch das Deutsche Jugendinstitut vertreten und konzeptionell kontinuierlich weiterentwickelt.

<sup>6</sup> Vgl. zum Programm „Lebenswelt Schule“ von Deutscher Kinder- und Jugendstiftung (DKJS) und Jacobs Foundation: <http://www.lebenswelt-schule.net/> (zuletzt abgerufen am 07.07. 2009).

Es gibt viele Gemeinsamkeiten zwischen beiden Varianten. Der *bildungstheoretisch* wesentliche Unterschied liegt vielleicht darin, dass in der schulzentrierten Variante Bildung noch primär als formale Bildung gedacht wird, während in der kooperationszentrierten Variante ein breites, sozialisationstheoretisch fundiertes Bildungsverständnis (vgl. Grundmann 2006) zum Tragen kommt, in dessen Kontext das Zusammenspiel von Bildung und alltäglicher Lebensführung – und nicht allein abstrakte Kompetenzgewinne – im Mittelpunkt stehen. In einer bildungstheoretisch so ausgerichteten lokalen Bildungslandschaft können sich Schule und Jugendhilfe dann in der Tat als gleichrangige Partner mit jeweils unterschiedlichen, aber unverzichtbaren und systematisch aufeinander bezogenen Bildungsaufgaben begegnen.

#### 4. Bildungsorientierte Kooperation – Alter Wein in neuen Schläuchen?

Alles in allem geht es im Diskurs um „lokale Bildungslandschaften“ derzeit noch sehr stark um institutionelle Planungs- und Vernetzungsfragen, die bildungstheoretischen Grundlagen der Zusammenarbeit bleiben hingegen häufig unterbestimmt. So wird in der kommunalen Bildungsberichterstattung die non-formale Bildung derzeit kaum berücksichtigt. Hier wäre die kommunale Jugendhilfeplanung aufgefordert, belastbare empirische Daten und Indizes zu erarbeiten. Bislang wird von kommunaler Seite aber zu wenig in entsprechende Aktivitäten (z.B. in das Auflegen periodisch durchzuführender kommunaler Jugendsurveys) investiert. Auch wird im kommunalen Planungsbereich noch zu selten beteiligungs- und adressatenorientiert gearbeitet, so dass sich derzeit kaum abschätzen lässt, ob und inwiefern die Gestaltungs- und institutionellen Kooperationsbemühungen im lokalen Raum überhaupt zu einer stärker anregenden Lern- und Lebensumgebung für Kinder, Jugendliche und Familien beitragen.

Um Bildung zu verbessern, bedarf es einer systemisch reflektierten Gestaltungsphilosophie als Basis der Bildungsplanung wie auch der multiprofessionellen Zusammenarbeit von Lehr- und Fachkräften in Schule, Jugendhilfe und anderen Bildungsanbietern. Dies beinhaltet effektive Strategien mit den Zielen einer sozial stärker durchmischten Nutzung von Bildungssettings, einer Erhöhung der Durchlässigkeit zwischen Wohnquartieren und Sozialmilieus sowie der Bereitstellung attraktiver Räume für curricular nicht verplante, selbst organisierte Bildungs- und Freizeitaktivitäten für Kinder und Jugendliche. Nur so lässt sich verhindern, dass künftig in den neuen, zwischen Schule und Jugendhilfe nun besser vernetzten institutionellen Schläuchen der alte, zur sozialen Segregation hin tendierende bildungsplanerische und pädagogische Wein fließt.

## Literatur

- Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen (2009): Diskussionsvorschlag eines Deutschen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen, [http://www.gew-berlin.de/documents/berufsschultag/DQR\\_Diskussionsvorschlag.pdf](http://www.gew-berlin.de/documents/berufsschultag/DQR_Diskussionsvorschlag.pdf) (07.07.2009).
- Benz, Arthur (2004): Einleitung: Governance – ein Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: ders. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 11-28.
- Bourdieu, Pierre (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital, in: Kreckel, R.: Soziale Ungleichheiten (Soziale Welt, Sonderband 2), S. 183-198.
- Bundesjugendkuratorium (2009): Partizipation von Kindern und Jugendlichen – Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums, [http://www.bundesjugendkuratorium.de/pdf/2007-2009/bjk\\_2009\\_2\\_stellungnahme\\_partizipation.pdf](http://www.bundesjugendkuratorium.de/pdf/2007-2009/bjk_2009_2_stellungnahme_partizipation.pdf) (07.07.2009).
- Bundesjugendkuratorium/Sachverständigenkommission des Elften Kinder- und Jugendberichts/Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) (2002): Bildung ist mehr als Schule. Leipziger Thesen zur aktuellen bildungspolitischen Debatte, Bonn/Berlin/Leipzig.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2003): Verwaltungsvereinbarung Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung 2003–2007“, Berlin, [http://www.ganztagsschulen.org/\\_downloads/Verwaltungsvereinbarung\\_IZBB.pdf](http://www.ganztagsschulen.org/_downloads/Verwaltungsvereinbarung_IZBB.pdf) (07.07.2009).
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2002): Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2005): Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Berlin.
- Deutscher Städtetag (2007): Aachener Erklärung des Deutschen Städtetages anlässlich des Kongresses „Bildung in der Stadt“ am 22./23. November 2007, <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/veranstalt/2007/58.pdf> (07.07.2009).
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2007): Diskussionspapier des Deutschen Vereins zum Aufbau Kommunalen Bildungslandschaften, [http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen2007/pdf/Diskussionspapier\\_des\\_Deutschen\\_Veins\\_zum\\_Aufbau\\_Kommunalen\\_Bildungslandschaften.pdf](http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen2007/pdf/Diskussionspapier_des_Deutschen_Veins_zum_Aufbau_Kommunalen_Bildungslandschaften.pdf) (07.07.2009).
- Deutsches Jugendinstitut (2007): Projekt „Lokale Bildungslandschaften in Kooperation von Ganztagschule und Jugendhilfe“, gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), <http://www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=596> (07.07.2009).
- Deutsches Jugendinstitut (2008): Projekt „Lokale Bildungslandschaften in Kooperation von Jugendhilfe und Schule“, gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), <http://www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=595> (07.07.2009).
- Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) (2001): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, Opladen.
- Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Lissabon, 23. und 24. März 2000, <http://www.bmwfj.gv.at/NR/rdonlyres/2327D88E-1ED4-4CAE-9C7C-B67053C66DBC/0/SchlussfLissabon2000.pdf> (07.07.2009).

- Giesecke, Hermann (2000): Zwischen Nähe und Distanz. „Soziales Lernen“ in Familie und Schule, in: Schlömerkemper, J. (Hrsg.): Differenzen. Über die politische und pädagogische Bedeutung von Ungleichheiten im Bildungswesen. 6. Beiheft der Zeitschrift „Die Deutsche Schule“, Weinheim, S. 182-189.
- Grundmann, Matthias (2006): Sozialisation. Skizze einer allgemeinen Theorie, Stuttgart.
- Jugend- und Kultusministerkonferenz (2004): Zusammenarbeit von Schule und Jugendhilfe zur „Stärkung und Weiterentwicklung des Gesamtzusammenhangs von Bildung, Erziehung und Betreuung“, [http://www.mbj.s.brandenburg.de/media/lbm1.a.1222.de/beschl\\_052004.pdf](http://www.mbj.s.brandenburg.de/media/lbm1.a.1222.de/beschl_052004.pdf) (07.07.2009).
- Kussau, Jürgen/Brüsemeister, Thomas (2007): Educational Governance: Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule, in: Altrichter, Herbert/Brüsemeister, Thomas/Wissinger, Jochen: Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem, Wiesbaden, S. 15-54.
- Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend Rheinland-Pfalz (2005): Zukunftschance Kinder. Bildung von Anfang an, [http://www.eduserver.de/zeigen\\_e.html?seite=3581](http://www.eduserver.de/zeigen_e.html?seite=3581) (07.07.2009).
- Projektleitung „Selbstständige Schule“ (Hrsg.) (2008): Selbstständige Schulen in regionalen Bildungslandschaften. Eine Bilanz, Troisdorf.
- Schwalb, Lilian/Walk, Heike (Hrsg.) (2007): Local Governance – mehr Transparenz und Bürger-nähe?, Wiesbaden.
- Stolz, Heinz-Jürgen (2006): Dezentrierte Ganztagsbildung. Diskurskritische Anmerkungen zu einer aktuellen Debatte, in: Otto, H.-U./Oelkers, J. (Hrsg.): Zeitgemäße Bildung. Herausforderungen für Erziehungswissenschaft und Bildungspolitik, S. 114-130.
- Stolz, Heinz-Jürgen (2008a): Ganztagsbildung im lokalen Raum. Perspektiven der Kinder- und Jugendhilfe, in: Die Deutsche Schule. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Bildungspolitik und pädagogische Praxis, 100. Jg., Heft 3, S. 281-288.
- Stolz, Heinz-Jürgen (2008b): „Zukunftsfelder der Kooperation Schule – Jugendhilfe, in: FORUM Jugendhilfe, Heft 3/2008, S. 3-9.



Klaus Meisel

## Volkshochschulen im kommunalen System des lebenslangen Lernens

**Zusammenfassung:** Ausgehend von einer kurzen Beschreibung der bildungspolitischen Strategie des lebenslangen Lernens wird historisch nachgezeichnet, welche Rolle der Deutsche Städtetag den kommunal verankerten Volkshochschulen in diesem System zuweist. Diese Aufgabenzuweisung wird in der Darstellung des in der Praxis umgesetzten inhaltlichen Profils der fast 1 000 Volkshochschulen gespiegelt. Die gelernte Flexibilität der Volkshochschulen, auf die besonderen lokalen Bedarfe und die spezifischen Lernbedürfnisse der Adressaten einzugehen, wird als eine zentrale Voraussetzung für deren Rolle in einem kommunalen System des lebenslangen Lernens begriffen. Als Ergebnis einer Analyse der in der Praxis vorfindbaren Vernetzungstendenzen der Volkshochschulen werden zwei unterschiedliche, häufig auch miteinander verbundene Entwicklungen unterschieden. Dabei handelt es sich erstens um die Tendenz zur bildungssektorenübergreifenden Kooperation mit anderen Akteuren im System des lebenslangen Lernens. Die zweite Vernetzungsvariante liegt in der Integration der kommunalen Bildungs- und Kulturdienstleistungen. Die Weiterentwicklung einer an den lernenden Menschen ausgerichteten kommunalen Bildungslandschaft zur Förderung des lebenslangen Lernens – so die Schlussfolgerung – verlangt nach einer Neuausrichtung der kommunalen Bildungspolitik.

Wenn in den letzten Jahrzehnten in Deutschland von Bildungspolitik die Rede war, so hat man in erster Linie an die für die allgemeine Bildung zuständige Länderpolitik oder an die für die berufliche Aus- und Weiterbildung zuständige Bundespolitik gedacht. Im Zuge des Bildungsreformkonzepts zur Strategie des lebenslangen Lernens tritt aber zunehmend das kommunale Politikfeld „Bildung“ ins Zentrum der Aufmerksamkeit. „Maßnahmen zur Bildungsreform werden auch im kommunalen Bereich intensiv diskutiert. Dies geschieht in dem Bewusstsein, dass einer zeitgemäßen Bildungsinfrastruktur eine mitentscheidende Bedeutung für die individuelle Zukunftsfähigkeit sowie für die Konkurrenzfähigkeit und Entwicklungsmöglichkeiten einer Region zukommt. Die Städte sehen sich in diesem Sinne nicht nur als Be-

troffene, sondern sind mit ihren vielfältigen Zuständigkeiten in den Bereichen Schule, Jugendhilfe, Weiterbildung und Kultur daran interessiert, sich aktiv gestaltend an Initiativen zur Verbesserung der Bildung sowie an der Umsetzung von Reformmaßnahmen zu beteiligen“ (Deutscher Städtetag 2006, S. 1). Die Kommunen verantworten nicht nur die größten Bereiche der frühkindlichen Erziehung und der Jugendhilfe. Sie sind – soweit sie über kein eigenes kommunales Schulsystem verfügen – zumindest Sachaufwandsträger der Schulen, Partner von Hochschulen und Universitäten und verfügen in einem komplementären System von öffentlich verantworteter Weiterbildung und Weiterbildung in pluraler Trägerschaft mit den fast 1 000 Volkshochschulen über ein unverzichtbares kommunales Gestaltungselement zur Ausgestaltung der Strategie zum lebenslangen Lernen.

## Das Konzept Lebenslanges Lernen zwischen Anpassung und Emanzipation

Während vor Jahrzehnten unter dem Begriff des lebenslangen Lernens in erster Linie die Weiterbildung im Anschluss an die berufliche oder akademische Ausbildung verstanden wurde, versteht man heute darunter die Gesamtheit allen formalen, non-formalen und informellen Lernens über den gesamten Lebenslauf eines Menschen hinweg (vgl. BLK 2004). Die unterschiedlichen inhaltlichen Akzentuierungen in den einschlägigen internationalen Quellen – einerseits geprägt durch den Gedanken der Demokratisierung der Gesellschaft mittels Förderung der individuellen Emanzipation (EU, UNESCO), andererseits ökonomisch mit der Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit des Einzelnen und der Zielsetzung des Wirtschaftswachstums begründet (OECD) (vgl. Kraus 2001, S. 111) – verbinden sich zunehmend in der konzeptionellen Debatte. Kade/Seitter (1998) beschreiben lebenslanges Lernen als ein multifunktionales, offenes Konzept, welches Ambivalenzen zwischen „Emanzipation und Obligation“ (S. 52), zwischen „Risikobewältigung und Risikoerzeugung“ (S. 53) darstelle. Alheit/Dausien (2002) fassen auf der Grundlage einer Analyse der Konzepte zum lebenslangen Lernen zusammen: „Lernen erhält eine neue Bedeutung: für die Gesellschaft als ganze, für die Bildungsinstitutionen und für die Individuen. Die veränderte Konnotation verweist freilich auf einen inneren Widerspruch: Das neue Lernen wird zunächst politisch-ökonomisch ‚gerahmt‘. Ziele sind Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und Anpassungskompetenz der ‚workforce‘. Gleichzeitig sollen aber auch die biographische Planungsfreiheit und das soziale Engagement der Individuen gestärkt werden. Lebenslanges Lernen ‚instrumentalisiert‘ und ‚emanzipiert‘ offenbar zugleich.“ (Ebenda, S. 566, vgl. auch Field 2000, S. 133).

Die bildungspolitische Umsetzung in den letzten Jahren konzentrierte sich auf die Erhöhung der Durchlässigkeit im und die Transparenz des Bildungssystems, modularisierte Angebotsformen, Nachfrageorientierung, Vernetzungsmöglichkeiten, die Stärkung der Position des Lernenden und den Ausbau des Supports für das Lernen im Lebenslauf wie die Information und Beratung. Dass dabei die kommunale Ebene an Bedeutung gewinnt, überrascht nicht: Hier entscheidet sich der Erfolg oder Misserfolg von Bildung, und hier entwickeln die Menschen ihre Bildungsbiografie. Werden die bildungspolitischen Ausrichtungen auf Bundes- und Landesebene stärker von programmatischen und auch ideologischen Leitlinien der jeweiligen parteipolitischen Mehrheiten geprägt, so richtet sich die kommunale Bildungspolitik durch die Praxisnähe stärker an den regionalen/kommunalen Bedarfen und Bedürfnissen der Menschen aus.

## Die Volkshochschule als kommunales Weiterbildungszentrum und Gestaltungselement eines Systems des lebenslangen Lernens

Während die Kommunen in den zentralen Bildungssektoren wie Schule und Hochschule im Grunde genommen kaum Einfluss haben, stellen die kommunal verantworteten Volkshochschulen nicht nur das kommunale Weiterbildungszentrum, sondern auch ein wichtiges Zentrum des lebenslangen Lernens der Städte und Gemeinden dar, wie der damalige Präsident des Deutschen Städtetages (DST), der Münchner Oberbürgermeister Christian Ude, in seiner Rede vor dem bundesweiten VHS-Tag 2006 in Berlin betonte: „In der aktuellen bildungspolitischen Diskussion steht das gesamte Bildungswesen in Deutschland derzeit auf dem Prüfstand. Auch auf kommunaler Ebene werden Maßnahmen zur Bildungsreform intensiv diskutiert. Die Städte sehen sich nicht nur als Betroffene. Vielmehr sind sie daran interessiert, sich aktiv an Initiativen zur Bildungspolitik und an der Umsetzung von Reformmaßnahmen zu beteiligen. Die Weiterbildung ist ein eigenständiger Teil kommunalpolitischen Handelns, in dem sich kommunale Selbstverantwortung zur Geltung bringen kann. Daher halte ich es, angesichts der Tendenz, immer mehr Bereiche des kommunalen Handelns dem Markt zuzuführen, für entscheidend, die Weiterbildung als Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge zu verteidigen.“ (Ude 2006)

Da die Kommunen schon frühzeitig den Stellenwert der Bildungschancen vor Ort als „weichen Standortfaktor“ (vgl. Nuissl 1995) erkannt haben, fördern sie die kommunal verankerten Volkshochschulen als institutionellen Ausdruck der öffentlichen Weiterbildung im Vergleich zu den Bundesländern relativ kontinuierlich. Während sich die Bundesländer schleichend aus der Finanzierung der

Volkshochschulen zurückziehen (2007: nur noch 13,6 Prozent der Gesamtfinanzierung), fördern die Kommunen ihre Volkshochschulen weitgehend kontinuierlich stark (2007: 26,4 Prozent der Gesamtfinanzierung) (vgl. Reichart/Huntemann 2008, S. 17), was sich auch in den bildungspolitischen Positionierungen des DST zur Rolle der Volkshochschulen niederschlägt. So hat der DST schon 1986 dargelegt, dass die Volkshochschule in einem Gesamtsystem der Erwachsenenbildung, das durch Koordinierung und Kooperation zwischen den verschiedenen Trägern zu entwickeln ist, das geistige, pädagogische und organisatorische Zentrum bleiben muss. Er bekräftigte in einem Positionspapier seine Auffassung, „dass die Volkshochschulen nach ihrem öffentlichen Charakter, nach ihrer Verbreitung im Bundesgebiet, nach dem Umfang ihres Bildungsangebots und nach ihrem personellen Ausbau Ausgangspunkt und Grundlage für ein zu entwickelndes öffentliches Weiterbildungssystem darstellen“ (Deutscher Städtetag 1986, S. 55 ff.). Unter öffentlich verantworteter Weiterbildung als politischem Programmansatz war zu verstehen, „dass Weiterbildung nicht mehr nur eine von gesellschaftlichen Gruppen, Gemeinden und Staat beliebig betriebene bzw. geförderte öffentliche Aufgabe darstellt, sondern sie wegen wachsender Bedeutung für den einzelnen und die Gesellschaft in ein öffentliches Gesamtbildungssystem einbezogen wird und nunmehr zur Sicherung der Aufgabenerfüllung öffentlicher bzw. staatlicher Regelungskompetenz unterliegt“ (Bocklet 1975, S. 116).

Zwar entwickelte sich in den darauf folgenden Jahrzehnten ein plurales Nebeneinander von Anbietern in öffentlicher, freier und privater Trägerschaft, das oft mit der Metapher „Weiterbildungslandschaft“ beschrieben wird, doch verzichteten die Kommunen nicht auf ihre bildungspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten. In Empfehlungen des Kulturausschusses des DST zu den Perspektiven kommunaler Weiterbildungspolitik aus dem Jahr 1996 (vgl. Deutscher Städtetag 1996) wird dementsprechend konsequent proklamiert, dass „an der öffentlichen Verantwortung für die Weiterbildung auch in schwierigen Zeiten festzuhalten ist“ (ebenda, S. 4). Weiterbildung wird als Aufgabe der Daseinsvorsorge im Rahmen der im Grundgesetz (Artikel 28) garantierten kommunalen Selbstverwaltung definiert (ebenda, S. 5). Als zentrale Institution der Weiterbildung wird die Volkshochschule als kommunales Weiterbildungszentrum bezeichnet, die ein flächendeckendes, vielfältiges Angebot an allgemeiner und beruflicher Weiterbildung vorhält. Sie soll die offene Zugangsmöglichkeit für alle Bürgerinnen und Bürger auch als eine Offenheit hinsichtlich aller Themen und Methoden garantieren. Den Volkshochschulen wird in einer Zeit wachsender Desintegration eine wichtige Funktion als Ort der öffentlichen Kommunikation, der Sozialisation und Integration zugewiesen (vgl. ebenda, S. 6). Die Weiterbildung wird aus ihrer eindimensionalen bildungspolitischen Fixierung herausgelöst und als Element des Strukturwandels begriffen. In der Stellungnahme von 1996 wird die Weiterbildung als bedeutendes kommunales Politikfeld definiert, da ihr für die Beschäftigungs- und Strukturent-

wicklung vor Ort immer mehr Aufgaben zukommen. Kritisch eingeschätzt wird das Fehlen eines vernetzten Gesamtkonzepts, in dem die Aktivitäten unterschiedlicher kommunalpolitischer Felder (Jugend, Soziales, Kultur, Wirtschaftsförderung) zusammengeführt werden (ebenda, S. 7).

Ein Jahrzehnt später sehen die Kommunen – so 2006 in einem Positionspapier zur Bildungsreform formuliert – die Herausforderung, sich in ihren vielfältigen Zuständigkeiten in den Bereichen Schule, Jugendhilfe, Weiterbildung und Kultur an Initiativen zur Verbesserung der Bildung sowie an der Umsetzung von Reformmaßnahmen zu beteiligen (vgl. Deutscher Städtetag 2006, S. 1). Hervorgehoben wird, dass die Volkshochschulen als kommunales Gestaltungselement in einem System des lebenslangen Lernens auch zukünftig unverzichtbar sind. Kürzungen der öffentlichen Weiterbildungsförderung werden als kontraproduktiv bezeichnet: „Wenn lebenslanges Lernen propagiert wird und gestaltbar sein soll, müssen die erforderlichen Finanzmittel durch die öffentlichen Hände unter Einbeziehung der Eigenverantwortung der Bildungsteilnehmer aufgebracht werden“ (ebenda, S. 9). Ergänzend zu dem umfassenden Weiterbildungsangebot werden die kommunal bedeutsamen Handlungsfelder der nachholenden Schulbildung, der Berufsvorbereitung bildungsbenachteiligter junger Erwachsener, die berufs begleitende Fortbildung, die sprachliche und soziale Integrationsarbeit mit Migranten, die kulturelle und politische Bildung, die Familienbildung sowie die Förderung des ehrenamtlichen Engagements hervorgehoben (ebenda, S. 9).

## Der Beitrag der Volkshochschulen zu einem kommunalen System des lebenslangen Lernens

Auch wenn die 1 000 Volkshochschulen sich in ihren Bildungsprogrammen und Angebotsprofilen aufgrund der jeweiligen örtlichen bzw. regionalen Bedarfslage unterscheiden, lassen sich Gemeinsamkeiten herauskristallisieren, die sie als kommunale Netzwerkakteure in einem sich entwickelnden System des lebenslangen Lernens auszeichnen (vgl. Meisel 2009):

- Sie bieten entgegen der in Deutschland weitgehend getrennten Bildungsbereiche der allgemeinen und beruflichen Bildung ein umfassendes und in mehrfacher Hinsicht übergreifendes allgemeines, berufliches, kulturelles und politisches Bildungsangebot an.
- Hervorzuheben ist das Angebot zum Sprachenlernen. Die deutschen Volkshochschulen sind die größte deutsche Sprachenschule. Vor dem Hintergrund der europäischen Entwicklung und des globalisierten Handelns in der Wirtschaft gewährleisten die Volkshochschulen hier eine unverzichtbare Voraus-

setzung zu einer Teilhabe und Mitgestaltung an den gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklungen.

- Die Integrationserfolge und -probleme einer Einwanderungsgesellschaft zeigen sich in erster Linie im kommunalen Zusammenleben der Menschen unterschiedlicher kultureller Herkunft. Zentrales Ziel der Volkshochschulen ist es deshalb, Brücken zwischen Menschen verschiedener Herkunft und kultureller Prägung zu bauen. Sie sind der größte deutsche Anbieter für Deutsch als Fremd- und Zweitsprache und bieten auch den Erwerb entsprechend anerkannter Kompetenznachweise an. Seit Ende 2008 können die Einbürgerungswilligen an zahlreichen Volkshochschulen in der ganzen Republik den im Zuge der Reform des Einbürgerungsrechts eingeführten Einbürgerungstest und entsprechende Begleitangebote absolvieren.
- Seit vielen Jahren verlassen fast zehn Prozent der jungen Menschen die Schule ohne den Hauptschulabschluss, der in der Wirtschaft als Voraussetzung für das Absolvieren einer qualifizierten Berufsausbildung angesehen wird. An den Volkshochschulen haben die unterschiedlichen Adressatengruppen die „zweite Chance“, den Schulabschluss nachzuholen und sich auch auf weiterführende Schulabschlüsse vorzubereiten. Wo die Schule also nicht zu ihrem Ziel kommt, führt die Volkshochschule weiter. Darüber hinaus bauen die Volkshochschulen auch gezielt ein Grundbildungs- und Alphabetisierungsangebot für Erwachsene aus. Sie richten sich also auch vehement an solche Adressatengruppen, die nicht von sich aus den Weg in die Weiterbildung finden.
- Die demografischen Entwicklungen und die damit verbundene Rentenpolitik verlangen nach einer Untermauerung durch eine veränderte Bildungspolitik, die auch den Älteren eine Teilnahme am lebenslangen Lernen ermöglicht. Angebote der Volkshochschule richten sich nicht nur gezielt an die Menschen „50 plus“. Da die demografischen Entwicklungen zunehmend auch das Zusammenleben im kommunalen Gemeinwesen beeinflussen, bieten die Volkshochschulen darüber hinaus spezifische Bildungsangebote in der nachberuflichen Phase an, um damit einen Beitrag zur Teilhabe der Älteren am gesellschaftlichen Leben zu leisten. Hier werden die Zielgruppen angesprochen, die es bevorzugen, mit Gleichgesinnten gemeinsam zu lernen. Überdies ist fast jedes Volkshochschulangebot ein intergeneratives Lernprojekt. Damit stärken die Volkshochschulen den Zusammenhalt zwischen Jung und Alt und ermuntern Ältere zugleich, ihre Erfahrungen an Jüngere weiterzugeben.
- In der beruflichen Weiterbildung unterscheiden sich die Angebotsstrukturen aufgrund der sich ausdifferenzierenden regionalen Wirtschafts- und Beschäftigungslagen. Gleichwohl existieren auch hier Gemeinsamkeiten im Programmprofil. So geben die Volkshochschulen als bildungspraktische Antwort auf den technologischen Wandel allen Interessierten in einem außerbetrieblichen

Lernzusammenhang die Chance, sich die jeweils aktuell notwendigen informationstechnologischen Kompetenzen anzueignen und diese weiterzuentwickeln. Da die postmoderne Arbeitsgesellschaft zunehmend „diskontinuierliche Erwerbsbiographien“ (vgl. Bolder 2004) hervorbringt, konzentrieren sich die Volkshochschulen darüber hinaus auf die Vermittlung berufsübergreifender Kompetenzen, die die Menschen auch dazu befähigen, sich neu zu orientieren und auf der Basis einer breiten berufsbezogenen Bildung die eigene Berufsbiografie aktiv mitzugestalten. Darüber hinaus bieten sie in Kooperation mit der kommunalen Wirtschaft insbesondere für bildungsbenachteiligte Zielgruppen Qualifizierungsprojekte an, die diesen einen erfolgreichen Zugang zum ersten Arbeitsmarkt ermöglichen. Für die Volkshochschulen stellt die allgemeine Weiterbildungsfähigkeit eine unabdingbare Voraussetzung für die Beschäftigungsfähigkeit bildungsbenachteiligter Personen dar.

- Als öffentliche Weiterbildungseinrichtung interpretiert die Volkshochschule ihren Auftrag auch in einem didaktischen Sinne. Sie will nicht nur subjektiv interessante oder ökonomisch bedeutsame Themen und Angebote, sondern auch sozial und gesellschaftlich relevante Bildungsveranstaltungen realisieren. Indem sie öffentliche Debatten und den Austausch unterschiedlicher Positionen fördert, kultiviert sie den öffentlichen Streit. Sie ist damit ein öffentliches Forum für gelebte Demokratie.
- Zunehmend bedeutsam wird der Bildungsbereich der präventiven Gesundheitsbildung, in dem die Menschen nicht nur notwendige inhaltliche Informationen zu einem gesundheitsfördernden Lebensstil (z.B. gesunde Ernährung) erwerben, sondern auch körperlich-aktiv an der Erhaltung der eigenen Gesundheit mitwirken können. Im Regelfall – hier unterscheidet sich das Programm von den Angeboten der Sportvereine – geht es in den häufig auch von den Krankenkassen geförderten Angeboten um eine Verbindung von theoretischer Wissensvermittlung und praktischer Übung.
- Während in anderen Bildungssektoren die kulturelle Bildung in der letzten Zeit eher vernachlässigt wurde, tragen die Volkshochschulen weiterhin in verschiedener Hinsicht zur kulturellen Vitalität des Gemeinwesens bei. Sie übernehmen nicht nur Vermittlungsfunktionen zwischen den Kultureinrichtungen (z.B. Theater, Museen etc.) und dem Publikum (vgl. Stang/Puhl 2001), sie eröffnen auch vielfältige Chancen zum eigenen kulturellen Schaffen.
- Ein weiteres Arbeitsfeld schließlich ist eng mit den Ursprüngen der öffentlichen Erwachsenenbildung verbunden. In Kooperationen mit Hochschulen und Forschungseinrichtungen vermitteln die Volkshochschulen Grundlagen und aktuelle Forschungserkenntnisse an die Bürgerinnen und Bürger und stärken damit deren Urteilskraft, wenn es beispielsweise um Fragen des Klimawandels oder der Gentechnik geht (vgl. Conein u.a. 2004).

## Gelernte Flexibilität der Volkshochschule als Voraussetzung für ihre Rolle im kommunalen System des lebenslangen Lernens

Ein Blick in die historische Entwicklung des Volkshochschul-Bildungsangebots zeigt – im Gegensatz zu vielen anderen Bildungsbereichen – ein Höchstmaß an Flexibilität und Wandlungsfähigkeit. Der ständige Wandel ist geradezu eine Konstitutionsbedingung der Volkshochschule (vgl. Schäffter 2004, S. 54). Neue Themen werden aufgegriffen, neue Zielgruppen bedient. Von der früheren „Abendschule“ hat die Volkshochschule sich zu einer Ganztags- und Ganzjahreseinrichtung entwickelt, die sowohl langfristige Angebotsformen als auch kompaktes Lernen ermöglicht. Was für andere Bildungsbereiche relativ neu ist, nämlich auch informelles Lernen mit sozial organisierten und institutionell angebotenen Lernformen zu verknüpfen, leisten die Volkshochschulen seit vielen Jahrzehnten. Auch in ihren Lernorganisationsformen berücksichtigen die Einrichtungen die sich ausdifferenzierenden Lernstile und Anforderungen. So bieten sie zunehmend weit über das Präsenzlernen hinausgehende unterschiedlich ausgeprägte medial unterstützte Lernformen an. Einerseits ist es das eigenständige vielfältige Lernangebot, das die Volkshochschulen als Partner im lebenslangen Lernen so interessant macht, andererseits ist es ein Selbstverständnis, das Bildung auch als Dienstleistung gegenüber dem kommunalen Gemeinwesen begreift (vgl. Kil/Schlutz 2004). Sie leisten vielerorts nicht nur mit ihren Aktivitäten zur Bildungsinformation und Bildungsberatung einen auch trägerübergreifenden Support für die Bildungsinteressierten.

Die besondere Organisationsstruktur, in der eine relativ geringe Anzahl von hauptberuflichen pädagogischen Bildungsmanagerinnen und -managern mit einer hohen Anzahl von freiberuflichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern das vielfältige Angebot auf hohem inhaltlichem und pädagogischem Niveau ermöglicht, zeichnet die Volkshochschule als bevorzugten Partner in einem kommunalen bzw. regionalen Netzwerk des lebenslangen Lernens (vgl. Emminghaus/Tippelt 2009) aus. Allein durch die zahlreichen freiberuflichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind die Volkshochschulen in der Regel mit allen relevanten lokalen Akteuren aus Bildung, Qualifizierung und Kultur eng verknüpft. Derzeit lassen sich grob zwei unterschiedliche Vernetzungstendenzen unterscheiden (vgl. Meisel 2006):

1. Mit den „lernenden Regionen“ ist eine Vernetzung zwischen Weiterbildungsorganisationen und anderen Akteuren (z.B. der Wirtschaft) beabsichtigt. Der Ansatz ist eng verknüpft mit der Regionalentwicklung: Endogene Potenziale sollen durch förderliche, durchlässige Lernstrukturen für die regionale Entwicklung mobilisiert und die Innovationsfähigkeit systematisch entwickelt werden (vgl.



Mathiesen/Reutter 2003). An einem zwischenzeitlich abgeschlossenen bundesgeförderten Programm zur „Lernenden Region“ (vgl. Nuissl u.a. 2006) beteiligten sich die Volkshochschulen fast flächendeckend. Innovative Lernformen wurden kooperativ erprobt, ein organisationsübergreifendes Weiterbildungsmarketing aufgebaut, die Bildungsberatung intensiviert und die Zusammenarbeit mit den unterschiedlichsten Politikfeldern ausgebaut (vgl. Emminghaus/Tippelt 2009). Teilweise stellten die Volkshochschulen in diesen Netzwerken ihre Supportstrukturen zur Verfügung, um die gemeinsamen Aufgaben inhaltlich und administrativ adäquat zu bearbeiten. Die Zusammenarbeit in regionalen Netzwerken entspricht auch den Anforderungen des sich aus dem Konzept des lebenslangen Lernens ergebenden Zusammenwirkens der unterschiedlichen Bildungssektoren. So sind zahlreiche Volkshochschulen mittlerweile beispielsweise in der Lehrer- oder der Erzieherfortbildung engagiert. An den Orten der frühkindlichen Erziehung werden Migrantenmütter zur Beteiligung an Sprachkursen („Mama lernt Deutsch“) motiviert. Die Volkshochschulen stellen ihre spezifischen Planungskompetenzen und Angebotsmodule zur Ausgestaltung des Wahlangebots der Ganztagschule zur Verfügung. Im Zusammenwirken mit Schulen bauen sie neue Formen der Elternarbeit auf. Auf ihr differenziertes Fremdsprachenangebot greifen zunehmend auch Fachhochschulen und Universitäten zurück. Ein kooperatives Zusammenwirken zwischen Volkshochschule und Universität findet mancherorts auch in der Seniorenuniversität statt. In den Großstädten beteiligt sich die Volkshochschule an der Ausgestaltung eines spezifischen Bildungsmanagements, wie es das neue Bundesprogramm „Lernen vor Ort“ vorsieht.

2. Die zweite Vernetzungsvariante liegt in der Integration der kommunalen Bildungs- und Kulturdienstleistungen, um sich zum einen mit den öffentlichen Dienstleistungen keine eigene Konkurrenz zu schaffen und zum anderen vorhandene Synergiepotenziale besser zu nutzen. Städtische Bibliotheken und Volkshochschulen repräsentieren beispielsweise unterschiedliche Zugänge zum Wissenserwerb und zur reflexiven Auseinandersetzung mit der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Sie sprechen dabei erfahrungsgemäß unterschiedliche Milieus an, und ein inhaltliches Zusammenwirken ermöglicht Übergänge (vgl. Stang/Puhl 2001). Weitergehende Modelle führen Kulturamt, Museen, Archive, Bibliotheken und VHS zusammen (vgl. von Küchler 2007). An manchen Orten übernimmt die VHS auch die Funktion des Anbieters für Fortbildungsangebote innerhalb der städtischen Personalentwicklung. Hier werden die unterschiedlichen Einrichtungen organisatorisch und personell zusammengefasst. Die VHS macht ein flexibles, vernetztes, fachbereichs- und ressortübergreifendes Angebot. Nicht allein Einsparungspolitik steht im Vordergrund, sondern die Ausgestaltung neuer ressortübergreifender Lernangebote, um die vorhandenen Ressourcen effizienter einzusetzen und neue Zielgruppen zu erschließen. Die Erfahrungen aus örtli-

chen Modellen lassen positive Entwicklungen vermuten: „Es werden steigende Nutzerzahlen im VHS-Bereich und im Bereich Stadtarchiv, erhebliche Steigerungsraten in der Medienausleihe und in den Anmeldezahlen der Bibliothek verzeichnet, ausgelöst vor allem durch das transparent und einladend wirkende Raumangebot mit hervorragender medien-technischer Ausstattung, durch die Vielzahl der neuen Angebote bzw. Angebotsformen, z.B. im Selbstlern-Treff, im Medien-Kunst-Raum oder in verschiedenen Gestaltungsateliers, mit deutlich erweiterten „Angeboten in der kulturellen Bildung“ (Sedlack 2005, S. 32). Wie eine aktuelle europäische Expertise belegt, scheint es einen europaweiten Trend zu geben, unterschiedliche Bildungs- und Kultureinrichtungen in „Lernzentren“ mit einer breiten Palette von Bildungs-, Lern- und Beratungsangeboten zu integrieren. (vgl. hierzu Stang/Hesse [Hrsg.] 2006), um der strategischen Anforderung des lebenslangen Lernens gerecht zu werden.

Die hier auf der analytischen Ebene getrennten, in der realen Praxis aber oft miteinander verwobenen Vernetzungsstrategien haben in jedem Einzelfall sicherlich gewisse Besonderheiten. Sie konzentrieren sich häufig auf solche Supportdienstleistungen für das lebensbegleitende Lernen, die eine Einzelorganisation allein nicht zu leisten imstande ist. Eine umfassende lebensphasenbegleitende Bildungsberatung wird zwar in zahlreichen Projektabschlussberichten als dringend erforderlich beschrieben, stellt jedoch in der Weiterbildungslandschaft im Grunde genommen immer noch weitgehend einen ungedeckten Scheck dar. In kooperativ getragenen kommunalen Netzwerken lassen sich solche Unterstützungsleistungen eher realisieren. Die neu entdeckte Bedeutung der informell erworbenen Kompetenzen für das lebenslange Lernen wirft bereits seit Jahren die Frage der Anerkennung auf. Für ein entsprechend notwendiges Akkreditierungsverfahren wird ebenfalls ein professioneller Support notwendig sein. Da die Volkshochschulen in vielerlei Hinsicht bereits Unterstützungsformen für die Bilanzierung und Dokumentation informell erworbener Kompetenzen in die Bildungspraxis umgesetzt haben, bieten sie sich auch bei dieser Herausforderung als Partner im System des lebenslangen Lernens an. Auf der Grundlage einer intensiven Auseinandersetzung mit Konzepten zum selbstgesteuerten Lernen (vgl. Dietrich 2006) wurden an Volkshochschulen vielerorts offene Selbstlernstudios entwickelt, die für jedermann zugänglich sind und sich nicht mehr auf bestimmte Altersgruppen konzentrieren lassen.

## Weitere Herausforderungen

Ein kommunales Netzwerk zur Förderung des lebenslangen Lernens ist aber kein Selbstläufer. Zahlreiche Erfahrungen der Volkshochschulen verweisen auf Fragestellungen, die quasi netzwerkbegleitend immer wieder zu beantworten sind (vgl. Meisel 2007):

- Gibt es unterschiedliche inhaltliche Auffassungen zur Strategie des lebenslangen Lernens, wo gibt es Kontroversen?
- Umfasst die strategische Ausrichtung eine prospektive Perspektive auf ein umfassendes Verständnis des lebensbegleitenden Lernens? Wird diese auf kurzfristige Aufgaben (z.B. Nachqualifizierung) reduziert? Wie werden der Stellenwert und das Verhältnis von allgemeiner und beruflicher (Weiter)Bildung eingeschätzt?
- Welchen Nutzen hat das Netzwerk für die Adressaten? Geraten bestimmte Adressatengruppen oder Arbeitsfelder außerhalb des Blickfelds?
- Welchen Nutzen hat das Netzwerk für das kommunale und regionale Gemeinwesen? Erlaubt es mehr Support und Zugänge zum lebenslangen Lernen?
- Wirkt das Netzwerk konzeptionell und inhaltlich innovativ und anreichernd oder eher einengend?
- Wie werden die Folgen unterschiedlicher Ressourcenausstattung und institutioneller Absicherung für die Zusammenarbeit im Netzwerk eingeschätzt? Lassen sich Eingangsbedingungen angleichen?
- Welche Ressourcen kann die einzelne Einrichtung in das Netzwerk einbringen?
- Erlaubt das Netzwerk das Einbringen unterschiedlicher Kompetenzen und Ressourcen, so dass wirklich Synergien entstehen können?
- Welche Rollenverteilung im Netzwerk sollte angestrebt werden? Welche Rolle will die eigene Einrichtung spielen?
- Wie werden die inhaltlichen, organisatorischen und politischen Folgen der Vernetzung für die eigene Einrichtung eingeschätzt?
- Welche spezifischen Stärken kann die Einrichtung einbringen, welche Schwächen lassen sich im Netzwerk abbauen?
- Wie lässt sich ein professionelles Netzwerkmanagement realisieren?
- Was sind die Erfolgskriterien der Netzwerkarbeit, wer prüft sie?

## Die Umsetzung des lebenslangen Lernens verlangt nach einer Neuausrichtung der kommunalen Bildungspolitik

Die letzten Fragen verweisen direkt auf die Rolle der Kommunalpolitik. „Den Städten kommt in der kommunalen Bildungslandschaft eine zentrale Rolle bei der Steuerung und Moderation der zielorientierten Zusammenarbeit zu. Als Grundlage für eine regionale Steuerung und Qualitätssicherung sollte ein umfassendes Bildungsmonitoring als integriertes Berichtswesen von Bildungsverläufen vor Ort

gemeinsam von Kommunen und Ländern entwickelt werden“ (Aachener Erklärung des Deutschen Städtetages, November 2007). Wollen die Kommunen ein System des lebenslangen Lernens fördern, das

- erstens alle Formen des Lernens (formales, non-formales und informelles Lernen) ernst nimmt,
- zweitens die allgemeine, berufliche, politische und kulturelle Bildung nicht als Gegensätze begreift oder einzelne Bereiche herausragend gewichtet, sondern als gleichwertige unverzichtbare Elemente des lebenslangen Lernens in einem demokratischen Gemeinwesen ansieht,
- drittens die Förderung des Lernens aus der Perspektive der lernenden Menschen unterstützt und nicht unter dem Blickwinkel der formalen Zuständigkeiten von Organisationen wahrnimmt,

dann reicht allein die kommunale Volkshochschule als Gestaltungselement nicht aus. Es bedarf auch auf der kommunalen Ebene eines kooperativen Zusammenwirkens zwischen den Ressorts und den beteiligten Akteuren. Dies muss nicht automatisch bedeuten, kommunale Bildungsreferate zu etablieren, setzt aber eine gemeinsam vereinbarte kommunale Strategie zum lebensbegleitenden Lernen und ein Zusammenwirken in politisch gesteuerten Koordinierungsgremien voraus.

## Literatur

- Alheit, Peter/Dausien, Bettina (2002): Bildungsprozesse über die Lebensspanne und lebenslanges Lernen, in: Tippelt, Rudolf (Hrsg.): Handbuch Bildungsforschung, Opladen, S. 565-585.
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) (Hrsg.) (2004): Strategie für lebenslanges Lernen in der Bundesrepublik Deutschland (Materialien für Bildungsplanung und Forschungsförderung, Heft 115), Bonn.
- Bocklet, Reinhold (1975): Öffentliche Verantwortung und Kooperation – Kriterien zur Organisation der Weiterbildung, in: Deutscher Bildungsrat (Hrsg.): Umriss und Perspektiven der Weiterbildung (Gutachten und Studien der Bildungskommission, Band 46), Stuttgart.
- Bolder, Axel (2004): Abschied von der Normalbiographie – Rückkehr zur Normalität, in: Behringer, F., u.a. (Hrsg.): Diskontinuierliche Erwerbsbiographien, Baltmannsweiler, S. 15-26.
- Conein, Stefanie/Schrader, Josef/Stadler, Manfred (Hrsg.) (2004): Erwachsenenbildung und die Popularisierung von Wissenschaft, Bielefeld.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (1986): Stadt und Kultur (Arbeitshilfen des Deutschen Städtetages zur städtischen Kulturpolitik, Heft 55, bearbeitet von Jürgen Grabbe), Stuttgart.
- Deutscher Städtetag (1996): Perspektiven kommunaler Weiterbildungspolitik – Empfehlungen des Kulturausschusses des Deutschen Städtetages, verabschiedet am 24./25. Oktober 1996 in Überlingen.
- Deutscher Städtetag (2006): Positionen zur Bildungsreform. Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 19.09.2006.

- Deutscher Städtetag (2007): Aachener Erklärung des Deutschen Städtetages anlässlich des Kongresses „Bildung in der Stadt“ am 22./23.11.2007.
- Dietrich, Stephan (2006): Lernen vermitteln. Lehrende in einer veränderten Lernkultur, in: Stang, R./Hesse, C. (Hrsg.) (2006): Learning Centers – Neue Organisationskonzepte zum lebenslangen Lernen in Europa, Bielefeld, S. 145-160.
- Emminghaus, Christoph/Tippelt, Rudolf (Hrsg.) (2009): Lebenslanges Lernen in regionalen Netzwerken verwirklichen. Abschließende Ergebnisse zum Programm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“, Bielefeld.
- Field, John (2000): Lifelong Learning and the New Educational Order, Stoke on Trent.
- Kade, Jochen/Seitter, Wolfgang (1998): Bildung – Risiko – Genuß: Dimensionen und Ambivalenzen lebenslangen Lernens in der Moderne, in: Brödel, R. (Hrsg.): Lebenslanges Lernen – lebensbegleitende Bildung, Neuwied, S. 51-59.
- Kil, Monika/Schlutz, Erhard (2006): „Dienstleistung Weiterbildung“ – Feldforschung zu gegenwärtigen Veränderungen und Handlungsspielräumen, in: Meisel, K./Schiersmann, C. (Hrsg.): Zukunftsfeld Weiterbildung, Bielefeld, S. 159-170.
- Kraus, Katrin (2001): Lebenslanges Lernen – Karriere einer Leitidee, Bielefeld.
- Küchler, Felicitas von (Hrsg.) (2007): Organisationsveränderungen von Bildungseinrichtungen, Bielefeld.
- Matthiesen, Ulrich/Reutter, Gerhard (Hrsg.) (2003): Lernende Region – Mythos oder lebendige Praxis?, Bielefeld.
- Meisel, Klaus (2006): Gelernte Flexibilität als Vorteil öffentlicher Weiterbildungsorganisationen im gegenwärtigen Strukturwandel, in: Meisel, K./Schiersmann, C. (Hrsg.): Zukunftsfeld Weiterbildung, Bielefeld, S. 129-140.
- Meisel, Klaus (2007): Öffentliche Weiterbildungsorganisationen im Strukturwandel, in: Hessische Blätter für Volksbildung 2/2007, S. 106-116.
- Meisel, Klaus (2009): Volkshochschule als Teil der kommunalen Daseinsvorsorge: Beispiel Stadt München, <http://www.denk-doch-mal.de/node/148> (zuletzt abgerufen am 24.8.2009).
- Nuissl, Ekkehard (Hrsg.) (1995): Standortfaktor Weiterbildung. Theorie und Praxis der Erwachsenenbildung, Bad Heilbrunn.
- Nuissl, Ekkehard/Dobischat, Rolf/Hagen, Kornelia/Tippelt, Rudolf (Hrsg.) (2006): Regionale Bildungsnetze – Ergebnisse zur Halbzeit des Programms „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“. Theorie und Praxis der Erwachsenenbildung, Bielefeld.
- Reichart, Elisabeth/Huntemann, Hella (2008): Volkshochschul-Statistik, 46. Folge, Arbeitsjahr 2007, <http://www.die-bonn.de/doks/reichart0802.pdf> (zuletzt abgerufen am 24.8.2009).
- Schäffter, Ortfried (2004): Erwachsenenpädagogische Innovationsberatung – Institutionalisierung von Innovation in Einrichtungen beruflicher Weiterbildung, in: REPORT. Literatur- und Forschungsreport Weiterbildung 2/2004, S. 53-63.
- Sedlack, Axel (2005): Zwischen Sinnenreich und Cyberspace – Das Zentrum für Information und Bildung, in: BIX-Magazin 2005, S. 32.
- Stang, Richard/Puhl, Achim (Hrsg.) (2001): Bibliotheken und lebenslanges Lernen, Bielefeld.
- Stang, Richard/Hesse, Claudia (Hrsg.) (2006): Learning Centers – Neue Organisationskonzepte zum lebenslangen Lernen in Europa, Bielefeld.
- Ude, Christian (2006): Volkshochschule als Element kommunaler Daseinsvorsorge, in: Die Österreichische Volkshochschule, Heft 220, S. 42-45.



---

## Autorin und Autoren

*Dr. Ulrike Baumheier*, Diplom-Verwaltungswissenschaftlerin, Universität Bremen, Institut Arbeit und Wirtschaft, Arbeitsbereich Bildung und Stadtteil, E-Mail: [ulrike.baumheier@iaw.uni-bremen.de](mailto:ulrike.baumheier@iaw.uni-bremen.de)

*Klaus Hebborn*, Beigeordneter, Deutscher Städtetag (DST), Dezernat Bildung, Kultur und Sport, E-Mail: [klaus.hebborn@staedtetag.de](mailto:klaus.hebborn@staedtetag.de)

*Prof. Dr. Klaus Meisel*, Managementdirektor der Münchner Volkshochschule GmbH, Gasteig, E-Mail: [klaus.meisel@mvhs.de](mailto:klaus.meisel@mvhs.de)

*Wolfgang Rombey*, Stadtdirektor, Beigeordneter für Bildung und Kultur, Schule, Jugend und Sport der Stadt Aachen, Vorsitzender des Schul- und Bildungsausschusses des Deutschen Städtetages, E-Mail: [wolfgang.rombey@mail.aachen.de](mailto:wolfgang.rombey@mail.aachen.de)

*Dr. Heinz-Jürgen Stolz*, Deutsches Jugendinstitut e.V. (DJI), München, Arbeitsfeld „Lokale Bildungslandschaften“, E-Mail: [stolz@dji.de](mailto:stolz@dji.de)

*Dr. Günter Warsewa*, Diplom-Sozialwirt, Universität Bremen, Institut Arbeit und Wirtschaft, Arbeitsbereich Stadt- und Regionalentwicklung, E-Mail: [gwarsewa@iaw.uni-bremen.de](mailto:gwarsewa@iaw.uni-bremen.de)

*Prof. Dr. Wolfgang W. Weiß*, wiss. Planer, Moderator und Gutachter, 1982–1992 Leiter des Pädagogischen Instituts in Nürnberg, 1992–2006 Schul- und Kulturdezernent in Bremerhaven, E-Mail: [weiss.bremerhaven@t-online.de](mailto:weiss.bremerhaven@t-online.de), Website: [www.kultur-bildungsberatung.de](http://www.kultur-bildungsberatung.de)

