

AUFsätze

Marcus Emmerich/Katharina Maag Merki

Regionale Bildungsräume – Koordinaten einer neuen Steuerung unter der Bedingung sozialer Disparitäten

In den letzten Jahren lassen sich Reformbemühungen innerhalb des Bildungswesens beobachten, die unter dem Leitbegriff der Regionalisierung subsumiert werden können und programmatisch darauf ausgerichtet sind, Koordinaten der Organisation und Steuerung von Bildungsprozessen neu zu bestimmen, die den genuinen Rahmen der Steuerungsmöglichkeiten des staatlichen Schulsystems überschreiten. Im Zuge der Regionalisierungsdiskussion gewinnen zudem kommunal- und standortpolitische Interessen an Einfluss und Gemeinden reklamieren zunehmend ihre Bildungsverantwortung auf der Ebene einer „staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft“¹. Der aktuelle Regionalisierungsdiskurs konturiert sich sowohl in seiner bildungsplanerischen als auch fachwissenschaftlichen Ausprägung entlang der Problematisierung sozial ungleicher Bildungschancen. Allerdings variieren die Interpretationen dieses Sachverhaltes sowie daraus resultierende programmatische Ausrichtungen und deren praktische Umsetzung in Modellversuchen nicht zuletzt infolge der jeweiligen institutionellen, professionsbezogenen sowie wirtschaftlichen Interessenlagen und mithin parteipolitischen und/oder weltanschaulichen Positionierungen. Diese heterogenen Ausgangslagen schulischer, schuladministrativer und nichtschulischer Akteure sollen durch Aushandlung und Kompromissbildung im regionalen Bildungsraum miteinander harmonisiert und auf das Steuerungsziel ‚Bildung‘ orientiert werden. Regionalisierungsprojekte wie „Selbstständige Schule“², „Regionale Bildungslandschaften“³ und „Lokale Bildungslandschaften“⁴ eruieren dabei die gegenwärtigen Möglichkeitshorizonte einer bildungspolitischen Entwicklung regionaler Räume als Ebene ‚Neuer‘ Steuerung und sie fungieren als Namens- und Stichwortgeber in der Regionalisierungsdiskussion.

- 1 Vgl. hierzu die Aachener Erklärung des deutschen Städtetages 2007 (<http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/presse/dien/2007/17.pdf>, letzter Zugriff 10.12.2009) sowie ein Diskussionspapier des Deutschen Vereins aus dem Jahr 2007 (http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen2007/pdf/Diskussionspapier_des_Deutschen_Vereins_zum_Aufbau_Kommunaler_Bildungslandschaften.pdf, letzter Zugriff 10.12.2009).
- 2 Vgl. *Holtappels, H.-G./Klemm, K./Rolff, H.-G.* (Hrsg.), *Schulentwicklung durch Gestaltungsautonomie. Ergebnisse der Begleitforschung zum Modellvorhaben ‚Selbstständige Schule‘ in Nordrhein-Westfalen* Münster 2008.
- 3 Vgl. *Lohre, W./Engelking, G./Götte, Z./Hoppe, C./Kober, U./Madelung, P./Schnoor, D./Weisker, K.* (Hrsg.), *Regionale Bildungslandschaften. Grundlagen einer staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft*, Troisdorf 2004; *Solzbacher, C./Minderop, D.* (Hrsg.), *Bildungsnetzwerke und Regionale Bildungslandschaften. Ziele und Konzepte, Aufgaben und Prozesse*, München/Unterschleißheim 2007; *Emmerich, M./Maag Merki, K.*, *Netzwerke als Koordinationsform regionaler Bildungslandschaften. Empirische Befunde und governancetheoretische Implikationen*, in: *Berkemeyer, N./Kuper, H./Manitus V./Müthing K.* (Hrsg.), *Schulische Vernetzung. Eine Übersicht zu aktuellen Netzwerkprojekten*, Münster 2009, S. 13–30.
- 4 Vgl. *Bleckmann, P./Drudel, A.* (Hrsg.), *Lokale Bildungslandschaften. Perspektiven für Ganztagschulen und Kommunen*, Wiesbaden 2009.

1 Raum und Organisation im Bildungswesen

Die räumliche Differenzierung staatlich organisierter Schulbildung bildet die strukturelle Bedingung der Möglichkeit gesellschaftlich institutionalisierter Erziehung. Indem Schule Interaktionsprozesse zwischen Lehrenden und Lernenden territorial-bürokratisch und architektonisch⁵ organisiert, kann die transgenerationale (Re-)Produktion von Wissen zeitlich sequenziert und auf Dauer gestellt sowie gleichzeitig politisch gesteuert werden.⁶ Die historische Genese nationalstaatlicher Schulsysteme in der Moderne differenziert, funktionalisiert und formalisiert Bildungsprozesse, reduziert dabei aber die Diversität und Legitimität alternativer Bildungsziele, -formen und -anlässe und erzeugt die daraus resultierende und aktuell gebräuchliche Unterscheidung zwischen formaler, non-formaler und informeller Bildung⁷. Formale Bildung muss dabei mit *sozialer Mobilität*⁸ zusammen gedacht werden und zwar in einem doppelten Sinn:

- Die staatlich-territoriale Organisation und Steuerung von Bildungsprozessen ermöglicht oder verhindert sozialen Aufstieg im Sinne *vertikaler sozialer Mobilität* auf Basis ihrer internen Selektionsmechanismen sowie ihrer externen Allokationsfunktion⁹, die sie durch Zuweisung formaler Bildungszertifikate erfüllt.¹⁰
- Sie erzwingt gleichzeitig mehr oder weniger *horizontale Mobilität* infolge der territorial disparaten Verteilung der Zugangsmöglichkeiten zu Organisationen formaler Bildung auf gebietskörperschaftlicher Ebene.

In der Überlagerung beider Zeit-Raum-Dimensionen kontinuiert das moderne Schulsystem folglich nicht nur die Möglichkeit pädagogischer Interaktion, es strukturiert den so entstehenden Bildungsraum zugleich entlang *sozialer (stratifikatorischer) und physisch-materieller (segmentärer) Differenzierungslinien*. Bei diesen Strukturbildungsprozessen geht es – wie Lenhart in Anschluss an Pierre Bourdieu formuliert – „nicht bloß um Mechanismen der Statusallokation, sondern an erster Stelle um [...] den Beitrag der Schule zur Reproduktion soziokultureller Lebenswelten“¹¹. Unter besonderer Berücksichtigung der Effekte der segmentären Differenzierung des Systems organisierter Erziehung müssen entsprechend die Operationen von Bildungsorganisationen in Hinblick auf die sozial selektive Konstruktion von (Bildungs-)Räumen verstärkt in den Blick genommen werden: „Organisatorische Differenzierung und durch sie eröffnete Mobilität bilden somit einen Steigerungszusammenhang, der Bewegung und Nichtbewegung im System zur Selektion macht und über Selektionsbewusstsein auf sich selbst zurückwirkt. Dieser

5 Vgl. Böhme, J. (Hrsg.), *Schularchitektur im interdisziplinären Diskurs. Territorialisierungskrise und Gestaltungsperspektiven des schulischen Bildungsraumes*, Wiesbaden 2009.

6 Vgl. dazu auch Kussau, J./Brüsemeyer, T., *Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation*, Wiesbaden 2007, S. 125 ff.; 161 ff.

7 Vgl. Otto, H.-U./Rauschenbach, T. (Hrsg.), *Die andere Seite der Bildung. Zum Verhältnis von formellen und informellen Bildungsprozessen*, Wiesbaden 2004.

8 Vgl. hierzu Ditton, H., *Ungleichheit und Mobilität durch Bildung. Theorie und empirische Untersuchung über sozial-räumliche Aspekte von Bildungsentscheidungen*, Weinheim und München 1992.

9 Fend unterscheidet Enkulturation, Qualifikation, Allokation und Legitimation als die vier gesellschaftlichen Funktionen des Bildungssystems, vgl. dazu Fend, H., *Neue Theorie der Schule. Einführung in das Verstehen von Bildungssystemen*, Wiesbaden 2006, S. 49 ff.

10 Mit Eckert formuliert, stellt sich hier das Problem der „in der schulischen Selektion *entstehenden* Klassenlage“ im Unterschied zu der Annahme, die soziale Lage werde durch das Schulsystem lediglich nicht kompensiert. (Eckert, R., *Auf der Schattenseite der Meritokratie: Jugenddelinquenz und Bildungspolitik*, in: Albrecht, G./Backes, O./Kühnel, W. (Hrsg.), *Gewaltkriminalität – Zwischen Mythos und Realität*, Frankfurt a.M. 2001, S. 462).

11 Lenhart, G., *Schule und bürokratische Rationalität*, Frankfurt a.M. 1984, S. 218.

allgemeine Zusammenhang übergreift und reguliert das, was geschieht, wenn man Schichtabhängigkeit [...] durch Organisation neutralisieren will.¹²

Bildungsräume entstehen in dieser Logik innerhalb der sozial-materialen Mobilitätsgrenzen, die durch die organisatorische Binnendifferenzierung des allgemein bildenden Bildungssystems definiert werden und ihre innere ‚Topographie‘ strukturiert sich entlang der regional spezifischen Kopplung sozialer und physisch-materialer Differenzierung.¹³ Insofern diese Kopplung offenbar jene Benachteiligungseffekte erzeugt, die als „sozial-regionale Ungleichheit“ beobachtet werden können,¹⁴ steht zumindest in Frage, ob und inwiefern bildungspolitisch initiierte Regionalisierungsprozesse im Modus ‚spatialisierter‘ Steuerung neue Arrangements sozial-materialer Differenzierungslinien entstehen lassen.

1.1 Regionaler Bildungsraum als Steuerungsraum

Gegenwärtig stellen die Prozesse organisatorischer Dezentralisierung (Delegation von Prozessverantwortung an die Einzelschule) und die gleichzeitig zu beobachtende Rezentralisierung der Systemsteuerung (Outputstandards, Schulevaluationen)¹⁵ zwei komplementäre Reformstrategien dar, die eine Rekonstituierung der Beziehung zwischen politischem Steuerungssubjekt (Staat) und Steuerungsobjekt (Schule) unter dem Paradigma der Outputsteuerung implizieren.¹⁶ Während sich diese Transformationen innerhalb der *vertikalen* Regelungsstrukturen des staatlichen Schulwesens abspielen, beansprucht *Regionalisierung*¹⁷, auf sich verändernde soziale und ökonomische Rahmenbedingungen zu reagieren, indem eine *horizontale* Relationierung mit Akteuren und Akteursgruppen angestrebt wird, die in der gesellschaftlichen Umwelt der institutionellen und organisatorischen Strukturen des staatlichen Schulwesens agieren. Steuerungsstrukturen und Steuerungshandeln verlagern sich damit stärker auf kontraktbasierte Formen der Handlungskoordination zwischen den verschiedenen Akteuren im Sinne von „regional governance“¹⁸.

Bildungsplanung und kommunale Standortpolitik gleichermaßen haben in den letzten Jahren die Region als entwicklungsfähigen Steuerungskontext entdeckt und Regionalisierungsprojekten zunehmend Aufmerksamkeit geschenkt. Ein differenziertes Regionalisierungskonzept hat dabei die Bildungskommission NRW bereits 1995 in Grundzügen umrissen. Die Strategieformulierung der Bildungskommission setzte im Rahmen des Konzepts „Regional gestalteter

12 Luhmann, N./Schorr, K.-E., Reflexionsprobleme im Erziehungssystem, Frankfurt a. M. 1988, S. 260.

13 In der jüngst angestregten Diskussion um einen ‚spatial turn‘ in der Erziehungswissenschaft wird eine stärkere Anerkennung des physisch-materialen Raumes als genuiner Wirklichkeitsdimension gegenüber sozial konstruierten Räumen gefordert. Die Diskussion scheint allerdings in Bezug auf das Erziehungssystem nur sinnvoll, wenn in Rechnung gestellt wird, dass die Organisationsförmigkeit von Schule jene, für das Erziehungssystem in Frage kommende physische Materialität als Differenzierungsfolge begründet. Vgl. Böhme, J., Raumwissenschaftliche Schul- und Bildungsforschung, in: (Anm. 5), S. 13–23.

14 Ditton, H., Schule und sozial-regionale Ungleichheit, in: Helsper, W./Böhme, J. (Hrsg.), Handbuch der Schulforschung, Wiesbaden 2008, S. 631.

15 Klemm, K., Dezentralisierung und Privatisierung im Bildungswesen, in: Holtappels, HG./Hömann, K. (Hrsg.), Schulentwicklung und Schulwirksamkeit. Systemsteuerung, Bildungschancen und Entwicklung der Schule, Weinheim/München 2005, S. 111–119.

16 Statt ‚sichtbarer‘ administrativer Kontrolle wird ein System der Selbstkontrolle auf Grundlage umweltorientierter Spielräume und dezentralisierter Verantwortung entwickelt: „Tighter control can be achieved through more decentralisation.“ (Peters zitiert nach Wilke, H., Systemtheorie II: Interventionstheorie, Stuttgart 2005, S. 187.)

17 Vgl. Benz, A./Fürst, D./Kliper, H./Rehfeld, D., Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven, Opladen 1999.

18 Vgl. Fürst, D., Regional Governance, in: Benz, A. (Hrsg.), Governance. Eine Einführung, Hagen 2003, S. 49–70.

Bildungslandschaften¹⁹ auf eine Verdichtung der Bildungsinfrastruktur durch die trägerübergreifende und flexibilisierte Koordination schulischer und berufsbildender Angebote insbesondere im ländlichen Raum. Folgerichtig wurde für die Erweiterung von Entscheidungskompetenzen der lokalen Träger votiert, die sowohl „schulorganisatorische Optionen“²⁰ als auch die „kommunale Schulentwicklungsplanung“ (Abstimmung von Schulprofilen, präventionsorientierte finanzielle Förderung, Verknüpfung mit kommunalpolitischen Sektoren wie Jugend und Wirtschaft)²¹ umfassen soll. Die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ bei gleichzeitiger „Anerkennung lokaler und regionaler Eigengestaltung“ wurde durch „Entwicklung gleichwertiger, aber differenzierter Bildungslandschaften in den Bildungsregionen“ als erreichbar erachtet.²² Mit dieser Formulierung ist gleichwohl ein schulpolitischer Perspektivwechsel vollzogen: Die stratifikatorische Differenzierung herkunftsbedingter *Ungleichheit*, die auf der Ebene des Schulgesamtsystems sichtbar wird und dort entsprechend Legitimationsprobleme evoziert, wird auf der Ebene der Bildungsregionen als segmentär differenzierte *Ungleichartigkeit* regionaler Gestaltungsprämissen und -ziele redefiniert. Hervorzuheben ist an dieser Stelle allerdings, dass die Kommission zwar die „Nachfrage nach Schulformen“ grundsätzlich berücksichtigt wissen wollte, allerdings die „Priorität des Angebots an Bildungsgängen und Abschlüssen vor Schulformen“ betonte²³ und damit implizit die Erweiterung jener sozial-materialen Mobilitätsgrenzen des Schulsystems als Handlungsziel empfahl.

Die Empfehlungen der Bildungskommission im Bereich der Regionalisierung bildeten die zentrale Referenz für das in NRW gemeinsam mit der Bertelsmann Stiftung initiierte Reformprojekt „Selbstständige Schule“²⁴, in dessen Rahmen das Modell „Regionale Bildungslandschaften“ erprobt wurde. Ziel der Regionalisierungsmodells war – wie der Projekttitle bereits nahe legt – die Umsetzung regionaler, d.h. auf Kommunal- und Kreisebene koordinierter Schulentwicklungssteuerung unter den Bedingungen erweiterter Selbststeuerungskompetenzen der Einzelschulen.²⁵ Aus der Perspektive des Schulsystems sind in diese Veränderungen insbesondere die oberen und unteren Schulaufsichtsbehörden involviert, die sich im Rahmen der staatlich-kommunalen Kooperation gemeinsam mit den kommunalen Trägern abstimmen. Mit dem angestrebten Regionalisierungsprozess wird entsprechend die Handlungsfähigkeit einer Steuerungsebene innerhalb des „Mehrebenensystems“ Schule²⁶ gestärkt, die als *intermediär*²⁷ bezeichnet werden kann, da sie

19 *Bildungskommission NRW*, Zukunft der Bildung – Zukunft der Schule. Denkschrift der Kommission „Zukunft der Bildung – Zukunft der Schule“ beim Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen. Neuwied 1995, S. 284 ff.

20 Ebd. 289.

21 Ebd. 291.

22 Ebd. 288 f.

23 Ebd. 292 f.

24 Vgl. *Lohre, W./Kober, U.*, Gemeinsame Verantwortung für die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen. Die Bedeutung regionaler Bildungslandschaften im Projekt ‚Selbstständige Schule‘, in: *Lohre, W./Engelking, G./Götte, Z./Hoppe, C./Kober, U./Madelung, P./Schnoor, D./Weisker, K.* (Anm. 3), S. 25–33; *Lohre, W./Becker, M./Madelung, P./Schnoor, D./Weisker, K.* (Hrsg.), Selbstständige Schulen in regionalen Bildungslandschaften. Eine Bilanz, Troisdorf 2008; *Lehmpfuhl, U./Pfeiffer, H.*, Regionale Schul- und Bildungslandschaften, Regionale Kooperations- und Unterstützungsstrukturen, in: *Holtappels, H.-G./Klemm, K./Rolf, H.-G.* (Hrsg.), Schulentwicklung durch Gestaltungsaunomie. Ergebnisse der Begleitforschung zum Modellvorhaben „Selbstständige Schule“ in Nordrhein-Westfalen, Münster/New York/München 2008, S. 195–224.

25 „Bildung ist in Deutschland im Umbruch. Das Schulwesen wird von Input- auf Outputsteuerung umgestellt: Schulen werden selbstständig, zugleich werden zentrale Kontrollen eingeführt. Der Staat beschränkt sich damit zunehmend auf die Ordnungsverantwortung, die einzelne Schule übernimmt die prozessuale Verantwortung.“ (*Lohre, W.* et al. (Anm. 3), S. 5)

26 Vgl. dazu *Brüsemeister, T.*, Steuerungsakteure und ihre Handlungslogiken im Mehrebenensystem der Schule, in: *Kus-sau, J./Brüsemeister, T.* (Anm. 6), S. 63–95.

27 Ebd., S. 82 ff.

quasi zwischen der staatlichen Rahmenplanung und der schulischen Umsetzung von Bildungsprozessen angeordnet ist.

Insbesondere seitens der Kommunen wird in der jüngeren Regionalisierungsdiskussion nicht zuletzt mit der sozialen Selektivität der deutschen Schulsysteme als Indikator für Defizite in der Leistungserbringung und deren Negativfolgen für die wirtschaftliche Entwicklung argumentiert.²⁸ Insofern dies mit der Forderung nach einer stärkeren Kopplung von schulischer Erziehung und außerschulischer Lebenswelt verknüpft wird,²⁹ werden auch integrative und sozialpräventive Interessen artikuliert. Hier kommen dann einerseits verstärkt Konzepte der Sozialraumorientierung³⁰ kommunaler Jugendhilfepolitik zum Tragen, andererseits rückt der Bereich der Ganztagschule in den Fokus der bildungsplanerischen Bemühungen der Kommunen, wie dies insbesondere im Kontext Lokaler Bildungslandschaften³¹ der Fall ist.

1.2 Regionaler Bildungsraum als Überlagerung von Funktionsräumen

Regionale Bildungsräume konstituieren sich steuerungspolitisch durch eine Überlagerung von *Wirtschaftsräumen* (Arbeits- und Ausbildungsmarkt), disparaten kommunalen/lokalen *Sozialräumen* und der *segmentär-territorialen Organisation von Schule*, von differenziellen Raumstrukturen also, deren handlungsleitende ‚Koordinatensysteme‘ nicht kongruent sind. In regionalen Bildungsräumen müssen sich somit nicht nur ‚territorial orientierte Akteure (Kommunalpolitiker) mit funktional orientierten (Unternehmen, Verbände) zu kollektivem Handeln vereinen‘³², sondern zudem pädagogisch-institutionell orientierte Akteure (Schulen, Schulaufsicht). Es handelt sich bei diesen Steuerungskontexten folglich um differenzierte gesellschaftliche Sinnsphären, in denen sich akteursspezifische Rationalitätsformen ausbilden. Im Kontext von Regionalisierung im Bildungswesen geht es damit fundamental um die Frage, wie voneinander abweichende Relevanzstrukturen der involvierten Akteure hinsichtlich des Problemkontextes ‚Schule und Bildung‘ miteinander harmonisiert und zielführend koordiniert werden können.

Eine gegenwärtig favorisierte steuerungstechnische Lösung dieses Koordinationsproblems sind regionale, d.h. interorganisatorische Netzwerke³³, in denen eine wechselseitige Abstimmung organisationsintern relevanter Entscheidungsprämissen auf Basis reziproker Informationsdistribution, Transparenz und Aushandlung von Interessen erfolgen soll. Netzwerke zielen entsprechend auf Anschlussfähigkeit zwischen heteronom agierenden Akteuren, „die institutionell nicht

28 „Die Ergebnisse internationaler Studien haben neben Qualitätsmängeln auch eine hohe Selektionswirkung des deutschen Bildungssystems offen gelegt. Die Bildungschancen in Deutschland sind in hohem Maße abhängig von der Herkunft und der ökonomischen Situation von Kindern und Jugendlichen. Beide Befunde – Qualitätsmängel und Selektion – sind für Deutschland mit seinem Anspruch auf demokratische Teilhabe und Chancengleichheit sowie mit seiner leistungsfähigen Wirtschaft nicht hinnehmbar.“, *Aachener Erklärung* (Anm. 1).

29 „Entscheidender Ansatzpunkt für Bildungsprozesse ist der lokale Raum. Dort ist die Lebenswelt junger Menschen, dort gehen sie zur Schule und wachsen in sozialen Zusammenhängen auf, dort erfahren sie Familie und Freunde. In dem Aufbau Kommunaler Bildungslandschaften sieht der Deutsche Verein einen Weg, die Lern- und Lebenswelt junger Menschen miteinander zu verbinden“, *Deutscher Verein* (Anm. 1).

30 Vgl. *Kessl, F./Reutlinger C./Maurer, S./Frey, O.* (Hrsg.), *Handbuch Sozialraum*, Wiesbaden 2005.

31 Vgl. *Mack, W.*, *Lokale Bildungslandschaften: Neue Ansätze der kommunalen Bildungspolitik als Antwort auf Herausforderungen des Zwölften Kinder- und Jugendberichts*, in *Deutsche Kinder- und Jugendstiftung gGmbH (DKJS)* (Hrsg.), *Bildungslandschaften in Gemeinschaftlicher Verantwortung gestalten. Grundsatzfragen und Praxisbeispiele*, 2007, S. 16–34. (<http://www.ganztaegig-lernen.org/media/web/download/th-07.pdf>, letzter Zugriff 10.12.2009)

32 *Fürst, D.*, *Regional governance*, in: *Benz A.* (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Opladen 2004, S. 45–64.

33 Vgl. *Emmerich/Maag Merki* (Anm. 3).

miteinander verbunden sind³⁴. Netzwerkbasierte Handlungskoordination impliziert damit, dass die Bedingungen und Möglichkeiten „systematischer Grenzüberschreitungen“³⁵ innerhalb von Bildungslandschaften entwickelt werden müssen. Zunächst besteht die Attraktivität der Netzwerkform ersichtlich darin, dass Netzwerkakteure den Transfer entscheidungsrelevanten Wissens organisieren, ohne ihre Entscheidungsautonomie dabei wechselseitig in Frage zu stellen.³⁶ Innerhalb der institutionell asymmetrisch strukturierten Akteurskonstellation zwischen Schulen, Trägern und Schulaufsicht konturieren jedoch nicht nur ungleichartige Akteursinteressen etwaige Aushandlungsprozesse im regionalen Setting, sondern ebenso ungleiche Chancen zur Ausübung von (Deutungs-)Macht und (politischer wie administrativer) Einflussnahme. Damit rücken Fragen nach der Form und der Bearbeitung wechselseitiger bzw. einseitiger Abhängigkeiten zwischen den unterschiedlichen Akteuren in den Fokus der Beobachtung von Regionalisierungsprozessen, die mit dem Begriff der *Interdependenz* reformuliert werden können.

1.3 Interdependenzunterbrechung und Interdependenzverstärkung³⁷

Interdependenz gerät als Problem in den Blick, wenn davon ausgegangen wird, dass moderne Gesellschaften im Sinne Niklas Luhmanns als *funktional differenziert*³⁸ beschrieben werden können. Infolge dieser Differenzierungsform entstehen Sozialsysteme auf Grundlage der Konstituierung von *Sinn Grenzen*³⁹, mit denen sie sich voneinander unterscheiden. Ausdifferenzierung von Funktionssystemen bedeutet zunächst, dass diese zunehmend ‚innengeleitet‘ und unabhängig (independent) voneinander operieren und sich wechselseitig als Umwelten begegnen. Erziehung als soziales System konnte historisch durch Ausdifferenzierung eines allgemeinbildenden, öffentlichen Schulsystems entstehen, dem es gelang, seine internen Prozesse (Lehren und Lernen) von Prozessen anderer gesellschaftlicher Funktionsbereiche (etwa Erwirtschaften von Profit) abzukoppeln und durch Professionsbildung zu spezifizieren.

Allerdings steigert funktionale Differenzierung aus der Perspektive der Funktionssysteme gleichzeitig die *Wechselseitigkeit von Abhängigkeiten* (Interdependenz): Erziehung ist nicht der gesellschaftliche Sinn des Wirtschaftssystems, aber dieses ist auf die ‚Leistung‘ des Erziehungssystems in Form qualifizierter Arbeitskräfte ebenso angewiesen wie umgekehrt das Erziehungssystem, obwohl es keinen Profit erzielen kann, auf die Erwirtschaftung ausreichender Steuermittel für seine Finanzierung – womit gleichzeitig ressortpolitische Entscheidungen über die Distribution von Steuermitteln mit ins Spiel kommen, die das Erziehungssystem selbst wiederum nicht festlegen kann. Steigerung von Systemautonomie impliziert eine Steigerung der *Komplexität* gesellschaftlicher Abhängigkeitsbeziehungen, die nicht mehr zentral und hierarchisch (etwa durch den Staat) kontrolliert bzw. *gesteuert* werden können. Das Problem der Kontrolle wird nunmehr durch wechselseitige, aber selektive (d.h. Komplexität reduzierende) *strukturelle Kopplungen*⁴⁰

34 Fürst, D. (Anm. 32), S. 48.

35 Kussau, J./Brüsemeister, T., Educational Governance. Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule, in: Altricher, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.), Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem, Wiesbaden 2007, S. 33.

36 Damit können Strukturfragen ausgeklammert werden, die anderenfalls die Kommunikation zwischen Staat und Kommune belasten könnten.

37 Zu den Begriffen vgl. Kussau, J., Governance der Schule im Kontext von Interdependenzen und sozialem Wissen, in: Brüsemeister, T./Eubel, K.-D. (Hrsg.), Evaluation, Wissen und Nichtwissen, Wiesbaden 2008.

38 Vgl. dazu Luhmann, N., Soziale Systeme, Frankfurt a.M. 1984

39 Luhmann, N. (Anm. 38), S. 95

40 Luhmann, N., Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt a.M. 1998, S. 92 ff.

zwischen den Systemen gelöst: Zwischen Erziehungssystem und Wirtschaftssystem existieren derartige Kopplungen in Form von Steuern (Finanzierung öffentlicher Schulen) oder in Form von Bildungszertifikaten (Zeugnisse als Entscheidungsgrundlage für Personalabteilungen).

Interdependenz kann in und durch Systeme unterbrochen werden, d.h., dass nicht jede Möglichkeit wechselseitiger Bezugnahme auch realisiert wird: Auch wenn durch das Wirtschaftssystem die finanziellen Mittel für die Unterhaltung von Schulen bereitgestellt werden, können Unternehmen nicht (d.h.: nicht unmittelbar) über den Inhalt von Lehrplänen verfügen. Entscheidungen darüber, welche Interdependenzen relevant sind und welche nicht, werden in Organisationen gefällt und nicht auf der Ebene der Funktionssysteme selbst: Gerichte entscheiden über Rechtsverstöße, Parlamente verabschieden Gesetze, Unternehmen schließen Verträge mit diesem und nicht mit jenem Zulieferer und die Kultusadministration als bürokratische Organisation entscheidet darüber, wo der einzelnen Schule Gestaltungsspielräume zugestanden werden können usw. Organisationen erzeugen und stabilisieren selektiv Interdependenzunterbrechungen⁴¹ zwischen Funktionssystemen folglich auf Basis ihrer exklusiven „Diskriminierungsfähigkeit“⁴², d.h. sie können das Eine (immer) zulassen und das Andere (immer) ausschließen.

Für die weitere Argumentation ist nunmehr bedeutsam, dass dies ebenso für die vertikale (Schulstufen) wie horizontale (Sekundarschularten) Binnendifferenzierung der Organisation des Erziehungssystems zutrifft, d.h. auch im Fall des inneren Aufbaus der staatlichen Schule wird Interdependenzunterbrechung durch Exklusion erzeugt und damit zur Grundlage der Selektionsfähigkeit des Systems. Während das Funktionssystem Erziehung infolge der allgemeinen Schulpflicht alle Individuen ab einer bestimmten Altersstufe unterschiedslos inkludiert, bietet die segmentär-organisatorische Binnendifferenzierung des Systems Gelegenheit, Kinder exklusiv auf eine bestimmte Schule, eine bestimmte Klasse und im Verlauf der Schulkarriere auf die Realisierung dieser und nicht anderer, noch möglicher Bildungschancen festzulegen. Systemintern erzeugt Organisation aus der ursprünglichen Unterschiedslosigkeit Unterschiedenes.

Stellt man die regional-segmentäre⁴³ Struktur der schulorganisatorischen Differenzierung in Rechnung, dann wird deutlich, dass Regionale Bildungsräume Resultat einer Bearbeitung von Interdependenzunterbrechung auf zwei Ebenen sind: einerseits zwischen Funktionssystemen (Schule, Politik, Wirtschaft), andererseits zwischen den vertikal und horizontal ausdifferenzierten Organisationseinheiten auf der Schulebene selbst. Auf beide Unterbrechungen reagiert netzwerkbasierte Kooperation⁴⁴ und zielt damit auf die regionale Verstärkung bestimmter Zonen von Interdependenz⁴⁵ wie beispielsweise durch Intensivierung der Zusammenarbeit von Schule und Jugendhilfeeinrichtungen. Die Konstituierung von Bildungsräumen lässt sich aus der Perspektive

41 Der Systemtyp Organisation bildet infolge seiner Entscheidungs- und damit Exklusionsfähigkeit den „wesentlichen Träger von Interdependenzunterbrechungen“ (Luhmann, N., *Organisation und Entscheidung*, Wiesbaden 2000, S. 395.)

42 Luhmann, N. (Anm. 41), S. 393.

43 „Segmentär differenzierte Einheiten sind systematisch durch Interdependenzunterbrechung gekennzeichnet. Diese Differenzierungsform hat im Schulksektor besondere Bedeutung, weil sowohl die Schulen untereinander wie die Schulen in ihrem Innenverhältnis weitgehend diesem Muster folgen; jeweils ist das Gleiche räumlich bzw. nach Altersklassen unterschieden.“ Vgl. Kussau, J. (Anm. 37), S. 209.

44 Berkemeyer, N./Lehmpfuhl, U., *Regionalisierung durch Kooperation? Überlegungen am Beispiel des Modellvorhabens „Selbständige Schule NRW“*, in: Maag Merki, K. (Hrsg.), *Kooperation und Netzwerkbildung. Strategien zur Qualitätsentwicklung in Schulen*, Seelze-Velber 2009, S. 167–177.

45 Vgl. Emmerich, M./Maag Merki, K. (Anm. 3).

funktionaler Differenzierung letztlich als eine „Verdichtung von strukturellen Kopplungen zwischen Funktionssystemen“⁴⁶ auf Grundlage der Vernetzung von Organisationen beschreiben.

1.4 Regionale Bildungsräume und soziale Ungleichheit

Funktionale Differenzierung impliziert eine Entkopplung von sozialer Herkunft und den Zugangschancen zu Bildungsangeboten: Dass das allgemeinbildende und auf Basis meritokratischer Kriterien operierende Schulsystem der Moderne formal indifferent ist gegenüber sozialer Herkunft, zählt zu seinen konstitutiven Voraussetzungen und Legitimationen.⁴⁷ Dass die Moderne jedoch im Fall des deutschen Schulsystems selbst im 21. Jahrhundert ‚unvollendet‘ bleibt, ist nicht zuletzt im Rahmen international vergleichender Schulleistungsstudien sichtbar geworden, in denen sich die soziale Selektivität des Systems nach wie vor abbildet.⁴⁸ In Bezug auf Bildungsbenachteiligungen gibt es Hinweise auf die Genese differenzieller Entwicklungsmilieus in der Sekundarstufe⁴⁹, die aus der organisatorischen Differenzierung der Sekundarschulformen resultieren und als Effekt entsprechend auf der Makroebene⁵⁰ des Systems anzusiedeln sind.

In Bezug auf das Thema Regionaler Bildungsräume werden zudem Forschungsbefunde relevant, die auf Muster der Bildungsbenachteiligung und auf eine Überlagerung regional-segmentärer und stratifikatorischer Differenzierung hinweisen: „Regionale Disparitäten stehen weitgehend für soziale Disparitäten und sind ein Ergebnis residenteller Segregation. [...] Während der soziale Kontext vorrangig einen Einfluss auf die Bildungsaspirationen der Eltern hat, spielt das vorhandene schulische Angebot in einer Region sowohl eine Rolle für die Bildungsaspirationen als auch für die Empfehlungspraxis der Lehrkräfte.“⁵¹ In Bezug auf Kinder und Jugendliche aus Zuwandererfamilien fallen dabei die überproportionalen Überweisungsquoten auf Sonderschulen mit dem Förderschwerpunkt ‚Lernen‘ auf, die sich nicht nur auf Länderebene deutlich unterscheiden,⁵² sondern auch regional spezifisch ausfallen. Wie Gomolla und Radtke aufzeigen konnten, stellen die Entscheidungsoperationen innerhalb der organisatorisch-institutionellen Struktur einer regionalen Schullandschaft in Bezug auf ethnische Diskriminierungen einen relevanten Faktor dar.⁵³

46 Luhmann, N., Die Gesellschaft und ihre Organisation, in: Derlien, H.-U./Gerhardt, U./Scharpf, F. (Hrsg.), Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz, Baden-Baden 1994, S. 19.

47 vgl. Luhmann, N., Das Erziehungssystem und die Systeme seiner Umwelt, in: Luhmann, N./Schorr, K.-E. (Hrsg.), Zwischen Umwelt und System. Fragen an die Pädagogik, Frankfurt a.M. 1996, S. 25.

48 Vgl. Cortina, K.S./Baumert, J./Leschinsky, A./Mayer, K.U./Trommer, L. (Hrsg.), Das Bildungswesen in der Bundesrepublik, Hamburg 2008.

49 Vgl. dazu Baumert, J./Stanat, P./Watermann, R., Schulstruktur und die Entstehung differenzieller Lern- und Entwicklungsmilieus, in: dies. (Hrsg.), Herkunftsbedingte Disparitäten im Bildungswesen. Differenzielle Bildungsprozesse und Probleme der Verteilungsgerechtigkeit. Vertiefende Analysen im Rahmen von PISA 2000, Wiesbaden 2006, S. 97–188.; Solga, H./Wagner, S., Die Zurückgelassenen – die soziale Verarmung der Lernumwelt von Hauptschülerinnen und Hauptschülern, in: Becker, R./Lauterbach, W. (Hrsg.), Bildung als Privileg. Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit, Wiesbaden 2008, S. 192–219.

50 Makroebene bedeutet in diesem Fall, dass dies für das Operieren des Gesamtsystems zutrifft.

51 Ditton, H., Schulwahlentscheidungen unter sozial-regionalen Bedingungen, in: Böhm-Kasper, O./Schuchart, C./Schulzeck, U. (Hrsg.), Kontexte von Bildung. Erweiterte Perspektiven in der Bildungsforschung. Münster/New York/München/Berlin 2007, S. 21–38.

52 Vgl. Kornmann, R., Die Überrepräsentation ausländischer Kinder und jugendlicher in Sonderschulen mit dem Schwerpunkt Lernen, in: Auernheimer, G. (Hrsg.), Schiefagen im Bildungssystem. Die Benachteiligung der Migrantenkinder, Wiesbaden 2006, S. 71–85; Werning, R./Reiser, H., Sonderpädagogische Förderung, in: Cortina, K.S./Baumert, J./Leschinsky, A./Mayer, K.U./Trommer, L. (Anm. 48), S. 505–539.

53 Vgl. Gomolla, M./Radtke, F.-O., Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule. Opladen 2002.

Diese Prozesse der Selektion und Allokation werden offenbar von regional/lokal je spezifischen Akteurskonstellationen als ‚invisible hand‘ beeinflusst, die von administrativen Akteuren bzw. auf der Makroebene der politischen Steuerung in einem formalen Sinn bislang relativ un beobachtet geblieben sind. Entscheidend ist dabei, dass in diesen Konstellationen die Indifferenz gegenüber Herkunft unterminiert wird. Wenn die regionale bzw. lokale Schullandschaft mit ihrer inneren Struktur empirisch eine relevante Größe in der Erklärung der Bildungsbenachteiligung bestimmter Schülerpopulationen bildet, drängt sich umso mehr die Frage auf, ob und in welcher Hinsicht Regionalisierungsmodelle wie etwa Bildungslandschaften, die in ihrer Sozialraumorientierung regionale Differenz gerade betonen, dieses Strukturdefizit bearbeiten.

2 Bildungslandschaften: Problembezüge und Handlungsfelder

In Bezug auf Bildungslandschaften werden die Adjektive regional, lokal und kommunal in aktuellen Regionalisierungsdiskussionen synonym verwendet, insofern alle drei auf die stärkere bildungsplanerische Partizipation der Kommunen verweisen.⁵⁴ Die Namensgebung *Regionale Bildungslandschaften* oder *Bildungsregionen* zeigt in der Regel die Beteiligung der Bertelsmann-Stiftung an und Konzepte *lokaler Bildungslandschaften* sind im Kontext der Ganztagsschulplanung⁵⁵ und den Aktivitäten der DKJ⁵⁶ und des DJJ⁵⁷ entstanden. Werden Anklänge an eine mögliche Kommunalisierung der Bildungspolitik und eine Infragestellung des Bildungsmonopols der Schule in den beiden genannten Fällen vermieden,⁵⁸ bildet die Wahl des Begriffs *Kommunale Bildungslandschaften*, der seitens des Deutschen Städtetages⁵⁹ favorisiert wird, das Interesse der Gemeinden an Regionalisierungsprozessen transparenter ab.

2.1 Problembezug und Programmatik von Bildungslandschaften

Während *Regionale Bildungslandschaften* die Förderung „besserer Lern- und Lebenschancen für alle Kinder und Jugendlichen“⁶⁰ als Handlungsziel proklamieren, den Schwerpunkt in der regionalen Schulentwicklungssteuerung setzen und schulische Qualitätsentwicklung als Element einer humankapitalorientierten Standortentwicklung verstehen,⁶¹ ist das Modell der *Lokalen Bildungslandschaft* stärker auf die sozialpräventiv-kompensatorische Planung ganztägiger Schulangebote und somit an der sozialräumlich konfigurierten Schnittstelle zwischen Schule und Jugendhilfe

54 Vgl. Hebborn, K., Bildung in der Stadt: Bildungspolitik als kommunales Handlungsfeld, in: Bleckmann, P./Durdel, A. (Hrsg.), Lokale Bildungslandschaften. Perspektiven für Ganztagsschulen und Kommunen, Wiesbaden 2009, S. 221–231.

55 Vgl. <http://www.ganztaegig-lernen.org/media/web/download/th-07.pdf>

56 Dies gilt insbesondere für das Ganztagsschulprogramm „Ideen für mehr! Ganztägig lernen“, in dessen Rahmen lokale Bildungslandschaft.

57 Vgl. Stolz, H.-J., Gelingensbedingungen lokaler Bildungslandschaften. Die Perspektive der dezentrierten Ganztagsbildung, in: Bleckmann, P./Durdel, J. (Hrsg.), Lokale Bildungslandschaften. Perspektiven für Ganztagsschulen und Kommunen. Wiesbaden 2009, S.105–119.

58 Wenngleich Mack und Schroeder dieses Monopol als eine relevante Barriere für die Verzahnung formaler, nonformaler und informeller Bildung im lokalen Bildungsraum erachten. Vgl. Mack, W./Schroeder, J., Schule und lokale Bildungspolitik, in: Kessl, F./Maurer, S./Reutlinger, C./Frey, O. (Anm. 30), S. 351.

59 Vgl. <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/press Medien/2007/17.pdf>, letzter Zugriff 10.12.2009

60 Stern, C., Das Konzept der regionalen Bildungslandschaft, in: Stern, C./Ebel, C./Schönstein, V./Vorndran, O. (Hrsg.), Bildungsregionen gemeinsam gestalten. Erfahrungen, Erfolge, Chancen, Gütersloh 2008, S. 26–30.

61 Eichert, C., Bildung als Standortfaktor, in: Solzbacher, C./Minderop, D. (Anm. 3), S. 14–22.

angesiedelt.⁶² Bildungschancen werden allerdings in beiden Fällen grundsätzlich mit der Problematisierung der Qualität von Schule und Unterricht bzw. einer Kritik am Bildungsmonopol der Schule verknüpft und damit beides zum Interesse regionaler Schul- bzw. Bildungsentwicklungsplanung. Diese verfolgt somit eine Dreifachstrategie: a) die Orientierung an Problemlagen, die sozialräumlich-regional zurechenbar sind, b) die Aktivierung der Schulen zur Qualitätsentwicklung und c) die Involvierung außerschulischer (staatlicher, kommunaler und privater) Akteure. Nicht zuletzt steht dabei die Frage im Hintergrund, wie durch verbesserte regionale Koordination die vorhandenen Bildungsressourcen effizienter genutzt werden können. Damit ist das Kernprinzip „staatlich-kommunaler Verantwortung“ im regionalen Bildungsraum umrissen.

Auf der Ebene intendierter Steuerungsinnovationen lässt sich in beiden Fällen dasselbe Strukturproblem als ‚Lernanlass‘ bestimmen: Die institutionalisierte Trennung zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten sowie zwischen formaler und non-formaler Bildung. Beide Modelle setzen dabei auf Netzwerklösungen⁶³, um die Entkopplung staatlicher und kommunaler Verantwortung in Hinblick auf die Bearbeitung bildungsrelevanter Sachprobleme, die im lokalen bzw. regionalen Handlungskontext verortet werden, zu überbrücken. Bildungslandschaften sollen als Handlungsräume unterschiedlicher politischer, institutioneller und zivilgesellschaftlicher Akteure entstehen, um die netzwerkbasierende Infrastrukturentwicklung regionaler Bildungsangebote umzusetzen. Da im Fall *Regionaler Bildungslandschaften* als Ansätzen raumorientierter Bildungsplanung eine elaborierte Programmatik vorliegt, die zudem in mehreren Modellvorhaben entwickelt und erprobt wurde, wird sich die vertiefende Betrachtung im Folgenden diesem Regionalisierungsmodell widmen.⁶⁴

2.2 Regionale Bildungslandschaften: Schulentwicklungssteuerung im regionalen Bildungsraum

Zwischen 2005 und 2008 haben die Länder Niedersachsen und Baden-Württemberg in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung unter dem Titel „Regionale Bildungslandschaften“ in je zwei Regionen⁶⁵ Modellprojekte umgesetzt, die sich am Vorbild des Projekts „Selbstständige Schule“ orientierten⁶⁶ und wesentliche Merkmale der dort entwickelten Steuerungsstrukturen und -instrumente übernommen und an die jeweiligen institutionellen (schulrechtlichen und administrativen) Rahmenbedingungen angepasst haben. Zu diesen zählen Regionale Steuergruppen (staatlich-kommunal), Regionale Bildungsbüros, Schulische Steuergruppen, Regionale Netzwerke, Innovationsfonds sowie der Aufbau von Evaluationsstrukturen und Berichtswesen (SEIS). Die an den Modellvorhaben beider Länder beteiligten Stadt- bzw. Landkreise verfügen dabei über unterschiedliche Rahmenbedingungen hinsichtlich Größe, Anzahl der Träger und Binnendifferenziertheit des organisatorischen Regionalgefüges. Kern der regionalen Steuerungsstruktur ist das *Modell der Steuergruppe*, die ‚zwischen‘ den formal-organisatorischen Strukturen des Bildungssystems agiert, als Akteur jedoch über keine genuine Entscheidungsgewalt verfügt:

62 Vgl. Bleckmann, P./Drudel, A. (Anm. 4).

63 Vgl. Lohre, W., Über das Netzwerk hinaus – Entwicklung und Steuerung regionaler Bildungslandschaften, in: Solzbacher, C./Minderop, D. (Anm. 3); Tibussek, M., Netzwerkmanagement: Steuerung in Bildungslandschaften, in: Bleckmann, P.; Drudel, A. (Anm. 4), S. 203–219.

64 Stern, C./Ebel, C./Schönstein, V./Vorndran, O. (Anm. 60).

65 In Baden-Württemberg waren dies Freiburg als Stadt und Ravensburg als Kreis, in Niedersachsen die Stadt Braunschweig und der Kreis Emsland. Vgl. Stern, C./Ebel, C./Schönstein, V./Vorndran, O. (Anm. 60). Die beiden Projekte in Baden-Württemberg wurden 2007 und 2008 von den Autor/innen dieses Beitrags wissenschaftlich evaluiert. Vgl. Emmerich, M./Maag Merki, K. (Anm. 3).

66 Vgl. Stern, C./Ebel, C./Schönstein, V./Vorndran, O. (Anm. 60), S. 27.

- *Regionale Steuergruppen*⁶⁷ setzen sich paritätisch aus jeweils entscheidungsbefugten Vertretern der staatlichen Schulaufsicht und der kommunalen Schulverwaltung mit dem Ziel zusammen, Entscheidungsprämissen abzustimmen. Unter diesen Rahmenbedingungen ist ein Konsensprinzip zwingend, da keine Seite die Umsetzung von Entscheidungen auf der jeweils anderen Seite kontrollieren kann.⁶⁸ Fehlende Kontrollmöglichkeiten werden durch die reziproke Bekundung wechselseitigen Vertrauens ersetzt. Die Bedingungen der Möglichkeit der „Grenzüberschreitung“ sind in den Restriktionen der operativen Geschlossenheit der in den Steuergruppen repräsentierten Organisationen zu finden.
- *Schulische Steuergruppen* bilden Schnittstellen zwischen regionalen Steuerungsstrukturen und Einzelschule und erfüllen eine zweifache Funktion: Einerseits bilden sie Kopplungspunkte für regionale Steuerungsimpulse⁶⁹, andererseits sollen sie interne Schulentwicklungsprozesse gezielt initiieren und dynamisieren.

Ausgangspunkt des Aufbaus einer Regionalen Bildungslandschaft ist zunächst das institutionelle Gefüge von Schulen, Schulaufsicht und Schulträgern auf Gemeinde bzw. Kreisebene.⁷⁰ Damit orientiert sich dieses Regionalmodell primär an den territorialen Grenzen staatlicher Bildungsverwaltung. Ausgehend von bereits bestehenden Kooperationsstrukturen der Schulen untereinander sowie zwischen Schulen und außerschulischen Institutionen und Organisationen soll ein Unterstützungssystem in der Region aus- und in Teilen neu aufgebaut werden, um die Schulen in der Region zur Qualitätsentwicklung zu aktivieren.⁷¹ Die durch Dezentralisierung intendierte Entkopplung der Einzelschulen aus dem bürokratischen Regelungsgefüge wird dabei auf der neu entstehenden regionalen Steuerungsebene revidiert: „Mit dem Modell einer staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft werden somit die bildungspolitischen Zielvorstellungen auf Ebene der Einzelschule und auf Ebene der Zusammenarbeit zwischen den Schulen verankert.“⁷² Ziel ist darüber hinaus die Etablierung einer breiten Bildungsverantwortung innerhalb der Gemeinwesen, die neben den kommunalen Schulverwaltungsbehörden auch außerschulische Akteure wie

67 Zu Regionalen Steuergruppen als neuen Bildungsakteuren vgl. *Berkemeyer, N.*, Change Management durch regionale Steuergruppen? Theoretische Verortung und empirische Befunde, in: *Berkemeyer, N./Holtappels, H.-G.* (Hrsg.), *Schulische Steuergruppen und Change Management. Theoretische Ansätze und empirische Befunde zur schulinternen Schulentwicklung*, Weinheim/München 2006, S. 201–219.

68 Baden-Württemberg hatte seine Sonderbehörden 2005 im Zuge der Verwaltungsstrukturreform in die Verwaltungseinheiten des Innenressorts integriert, was auch eine Neuordnung der Schulaufsicht zur Folge hatte: Die Oberen Schulaufsichtsbehörden wurden in die vier Regierungspräsidien integriert, bei den unteren Schulbehörden wurde eine doppelte Strategie gewählt, insofern diese den Landratsämtern eingegliedert, den Bürgermeisterämtern jedoch nur „angegliedert“ wurden, wie es laut Artikel 48, 3 des Verwaltungsstruktur-Reform-Gesetzes (VRG) (vgl. <http://www.im.baden-wuerttemberg.de/fm7/1227/VRG%2001072004.pdf>, S. 38, letzter Zugriff 10.12.2009) heißt, d.h. die städtischen Schulämter blieben gemäß der Begründung des VRG als eigenständige Sonderbehörden bestehen (vgl. http://www.im.baden-wuerttemberg.de/fm7/1227/LT-Drs%2013_3201_Seite_231_bis_439_Begruendung.pdf, S. 305, letzter Zugriff 10.12.2009). Damit war keine Korrektur der bestehenden Differenzierung innerer und äußerer Schulangelegenheiten vollzogen (vgl. *Bogumil, J./Elbinger, F.*, Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW 2005, <http://verwaltungsinnovation-nrw.de/papers/gutachten-bawue.pdf>, S. 17 f.; 41 f., letzter Zugriff 10.12.2009).

69 Dies gilt im Rahmen der Projekte „Regionale Bildungslandschaft“ insbesondere in Hinblick auf die regional konzertrierte Durchführung der auf dem von der Bertelsmann Stiftung entwickelten Evaluationsinstruments „Selbstevaluationen in Schulen“ (SEIS) basierenden Schulevaluationen, zu der sich die teilnehmenden Projektschulen verpflichtet haben.

70 *Lehmpfuhl, U./Pfeiffer, H.* (Anm. 24).

71 Vgl. *Stern, C.* (Anm. 60).

72 Zumindest ist dies aus Sicht des baden-württembergischen Kultusministeriums der Fall: *Rau, H.*, Einbettung in die Landesstrategie Baden-Württemberg: Qualitätsentwicklung von Schule und Bildung in staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaften, in: *Stern, C./Ebel, C./Schönstein, V./Vorndran, O.* (Anm. 60), S. 25.

Volkshochschulen, Hochschulen, Museen, Kulturamt, Jugendämter, Jugendhilfeeinrichtungen in kommunaler und freier Trägerschaft sowie Vertreterinnen und Vertreter regionaler Betriebe und Wirtschaftsverbände und der Lehrstellen- und Arbeitsvermittlung umfasst.⁷³

2.3 Themennetzwerke in Regionalen Bildungslandschaften

Hinsichtlich der Problembezüge und deren Bearbeitung in unterschiedlichen Handlungsfeldern spielen die administrativ initiierten regionalen Netzwerke eine zentrale Rolle, da diese der Entwicklung spezifischer Lösungsansätze durch Koordination von Kooperationen unterschiedlicher schulischer und außerschulischer Akteure dienen sollen und damit gleichzeitig eine wichtige Steuerungsfunktion übernehmen. Dabei lassen sich zwei Handlungsfelder unterscheiden: Zum einen der Bereich schulischer Qualitätsentwicklung, in dem insbesondere die Etablierung von Innovationsnetzwerken⁷⁴ einen Beitrag zum Austausch von best practice und gegenseitiger Unterstützung leisten soll, zum anderen themenzentrierte Netzwerke, die zwischen Schulen bzw. zwischen Schulen und außerschulischen Akteuren top-down und mit einem partiellen Problemfokus initiiert werden. Eine Aktivierung zur Vernetzung erfolgt dabei u.a. durch die Vergabe von Fördermitteln aus dem Innovationsfonds, deren Bewilligung an Vernetzungsaktivitäten gebunden ist.

Betrachtet man die Entwicklung der themenzentrierten Netzwerke in den Regionen, lässt sich eine *Zentrierung auf Transitionsprobleme*⁷⁵ in Bezug auf den Übergang Schule – Beruf sowie innerhalb des Schulsystems ablesen (Tabelle 1). Daneben werden auch steuerungsstrukturelle Probleme in Form von ‚Vernetzung‘ bearbeitet, wie dies in Ravensburg, einem Flächenlandkreis, der Fall ist: Diese Region hat sich aufgrund der großen Zahl von Trägern in vier Subregionen binnendifferenziert, in denen die neu geschaffenen Gremien Regionalkonferenzen und geschäftsführende Schulleiter Steuerungsfunktionen übernehmen.

Tabelle 1
Thematische Netzwerke Regionaler Bildungslandschaften⁷⁶

	Freiburg	Ravensburg	Emsland	Braunschweig
Netzwerke	Berufliche Orientierung	Schule – Beruf	Vertikale Vernetzung	Vertikale Vernetzung
	Kulturelle Bildung	Realschule – Berufliche Schule	Schulverbände	
		Grundschule – Gymnasium/ Realschule	Berufsorientierung	
		Geschäftsführende Schulleiter		
		Regionalkonferenzen		

73 Vgl. dazu etwa die Zusammensetzung des Regionalen Bildungsbeirates der Region Freiburg, Stern, C./Ebel, C./Schönstein, V./Vorndran, O. (Anm. 60), S. 86.

74 Vgl. Berkemeyer, N./Kuper, H./Manitius, V./Müthing, K. (Anm. 3).

75 Vgl. Emmerich, M., Regionalisierung und Schulentwicklung. Bildungsregionen als Modernisierungsansätze im Bildungssektor, in: Altrichter, H./Maag Merki, K. (Hrsg.), Neue Steuerung im Schulsystem: Ein Handbuch, Wiesbaden 2010.

76 Vgl. dazu die Selbstdarstellungen der vier Bildungsregionen in Stern, C./Ebel, C./Schönstein, V./Vorndran, O. (Anm. 60).

Trotz der Unterschiede der beteiligten Städte und Kreise scheint die Definition relevanter Problembezüge relativ isomorph⁷⁷ auszufallen: Handlungsanlässe bieten prekäre Übergänge, die zwischen dem allgemein bildenden Schulsystem und der beruflichen Ausbildung sowie an den schulsysteminternen Selektionsschranken beobachtbar werden. Letztere resultieren aus der organisatorischen Differenzierung des Schulsystems und sie verweisen auf die Folgen, die das Zulassen schulartspezifischer Umweltorientierung einerseits und das Entstehen differenzieller Entwicklungsmilieus für die Durchlässigkeit zwischen den Schularten der Sekundarstufe hat. Ein Teil der Vernetzungsaktivitäten der regionalen Schulen richtet sich folglich auf die Bearbeitung systemeigener Differenzierungsfolgen.

3 Schlussbetrachtung: Neue Steuerung – Alte Steuerungsprobleme?

Die gegenwärtig zu beobachtenden Regionalisierungsbemühungen innerhalb des Bildungswesen reagieren offensichtlich auf Steuerungsprobleme, die nicht zuletzt aus der Disgruenz zwischen historisch gewachsenen, segmentären und stratifikatorischen Struktur determinanten des Schulwesens einerseits und der outputorientierten Transformation systeminterner Steuerungsprogramme im Rahmen der Implementation von Elementen Neuer Steuerung andererseits, resultieren. Die in Regionalen Bildungsräumen entstehenden intermediären Steuerungsebenen sind Elemente zunehmender Ausdifferenzierung und entsprechender Vermehrung von Kopplungspunkten (Steuergruppen) zur Neujustierung von Steuerungsstrukturen, mit denen auf die ‚neue‘ Komplexität reagiert wird, die mit Neuer Steuerung entsteht. Ausgehend von diesen Befunden stellt sich also die Frage, ob Regionalisierung als Reformansatz dazu tendiert, strukturell erzeugte Probleme sowie Steuerungslücken zu bearbeiten, die das Erziehungssystem infolge seiner aktuellen Modernisierungsanstrengungen selbst erzeugt. Luhmanns Reformpessimismus würde sich damit auch im Fall Regionaler Bildungslandschaften bewahrheiten: „Reformen sind ein Ersatz für Evolution, die durch die administrative Zentralisierung des Systems und durch die politische Verantwortlichkeit seiner Spitze praktisch ausgeschlossen wird. Sie beziehen sich immer auf Fragen der Organisation. Sie werden mit Mitteln der Organisation durchgesetzt bzw. verhindert. Sie können daher die Schranken dieses Systemtypus nicht überschreiten. [...] Allein das führt schon auf die Frage, was man von Reformen überhaupt erwarten kann.“⁷⁸

Eine umweltsensible (d.h. in der Regel nachfrage- und nutzerorientierte) Gestaltung schulischer Bildungsangebote ist eines der zentralen Ziele, das durch die Transformation der Einzelschule als ‚lernende Organisation‘ im Regionalkontext erreicht werden soll. Öffnen kann sich Schule jedoch nur, wenn es ihr gelingt, die an sie adressierten Erwartungen aus gesellschaftlichen Teilbereichen (insbesondere Wirtschaft und Politik) oder soziale Benachteiligung in operationalisierbare *pädagogische* Normalitätserwartungen und Handlungsziele zu übersetzen. Sie setzt dies allerdings immer unter den Bedingungen der gegebenen Gelegenheitsstrukturen für Selektion um und konstruiert auf dieser Grundlage die sozialräumliche Umwelt, zu der sie sich dann in ein Außenverhältnis setzt. Eine Öffnung von Schule erfolgt deshalb in „schulformspezifischer Weise“⁷⁹: Während Gymnasien und Gesamtschulen in der Tendenz eher mit Theatern, Museen, Universitäten usw. kooperieren, orientieren sich Haupt- und Sonderschulen eher auf Einrichtungen der

77 Zum Begriff organisatorischer Isomorphie vgl. *Dimaggio, P.J./Powell, W.P.*, The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: dies. (Hrsg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago 1991, S. 63–82.

78 *Luhmann, N.*, Das Erziehungssystem der Gesellschaft, Frankfurt a.M. 2002, S. 166.

79 *Mack, W./Schroeder, J.* (Anm. 58), S. 349.

Jugendhilfe und der Arbeitsförderung. Der soziale Raum wird folglich selektiv konstruiert: Zur Klientel des Jugendamtes scheinen Gymnasien keinen Bezug herstellen zu müssen – obwohl ein ‚harter‘ Indikator für verbesserte Bildungschancen in der Erhöhung des Anteils sozial benachteiligter Kinder und Jugendlichen (und das schließt den Migrationshintergrund ein) in höheren Bildungsgängen liegen würde.

Das Problem der systemweiten Erzeugung von Benachteiligung scheint auf regionaler Ebene (noch) nicht hinreichend lösbar, weil es auf der Makroebene des Systems der Schulorganisation entsteht, die jene disparaten Chancenstrukturen selbst *regionalisiert*. Insofern scheint Luhmanns Analyse gültig, allerdings wäre in Hinblick auf das Ungleichheitsproblem die Reformperspektive zu verschieben: Gerade weil die segmentäre und stratifikatorische Differenzierung der *Organisation* von Schule und Unterricht jene spezifischen Gelegenheiten zu selektiver Benachteiligung bietet, müsste eine Reform auf der *Organisationsebene* mit dem Ziel ansetzen, die Indifferenz gegenüber Herkunft zu einem systemweit, d.h. überregional wirksamen Prinzip zu machen. Regionalisierung scheint jedoch einen anderen Weg einzuschlagen: Die territorial-organisatorische Segmentierung des Schulsystems, die für die Genese des Benachteiligungsproblems mitverantwortlich zu sein scheint, soll zum strukturellen Rahmen seiner Lösung werden.

In welcher Form eine Nivellierung sozialer Differenz im Schulsystem beispielsweise im Hamburger Steuerungsmodell mit Stadtteilschulen und Sozialindex gelingt, wird sich in den kommenden Jahren zeigen. Allerdings liegt im Fall der Stadtstaaten quasi eine Kongruenz von Staat und Region vor, sodass hier schulorganisatorische Entscheidungen integraler Bestandteil des ‚regionalen‘ Steuerungsmodells werden können. In sozial- und infrastrukturell heterogenen Flächenstaaten wie Baden-Württemberg vollziehen sich Regionalisierungsprozesse entlang der gegebenen Schulstrukturen, die gegenwärtig eher infolge des demographischen Wandels unter Druck geraten. Ob diese Form der Regionalisierung in Bezug auf den Abbau von Bildungsbenachteiligung in Zukunft erfolgreich sein wird, lässt sich gegenwärtig nur als eine zukünftige, empirisch zu beantwortende Frage formulieren.

Verf.: Dr. phil. Marcus Emmerich, Institut für Erziehungswissenschaft, Universität Zürich, Freiestrasse 36, CH-8032 Zürich, E-Mail: memmerich@ife.uzh.ch

Prof. Dr. Katharina Maag Merki, Institut für Erziehungswissenschaft, Universität Zürich, Freiestrasse 36, CH-8032 Zürich, E-Mail: kmaag@ife.uzh.ch