

LEITARTIKEL

*Klaus Hebborn***Perspektiven Kommunalen Bildungspolitik**

Die kommunale Bildungslandschaft – ein Entwicklungskonzept für qualitative Bildungsentwicklung, Beratung und Übergänge in den Kommunen

Einleitung

Die Ergebnisse internationaler Studien und die darin offenkundig gewordenen Mängel des deutschen Bildungssystems, aber auch die demografische Entwicklung mit ihren Auswirkungen auf den zukünftigen Bedarf des Arbeitsmarktes an Fachkräften, 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.

Das Bildungswesen in Deutschland gleicht 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 politisch bereits seit geraumer Zeit hohe Priorität.

1 Paradigmenwechsel in der kommunalen Bildungspolitik

Die Diskussion über Bildungsreformen wird 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 (z.B. 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 Bürger/innen 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 entscheidenden kommunalen Politikfeld. Zudem erweist sich, dass die 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. Daher ist jede Investition in die Bildung nicht nur eine Zukunfts-

investition; 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 mehr 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 mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten – etwa „kommunale/regionale Bildungslandschaft“ oder „Bildungsnetzwerke“ – bezeichnet. Im Zentrum steht dabei die Kooperation von Schule und Jugendhilfe als Kernbereiche kommunaler Bildungsverantwortung. Darüber hinaus sollen in die Bildungslandschaft alle anderen Bereiche – insbesondere außerschulische Bildung, kulturelle Bildung und Weiterbildung – im Sinne eines lebensbegleitenden bzw. an der Bildungsbiographie orientierten Lernens einbezogen werden.
- Zum anderen wird angestrebt, Bildungseinrichtungen stärker mit Konzepten der Stadtteil- bzw. Quartiersentwicklung zu verzahnen. Dies gilt insbesondere für die Schulen, denen über ihre Aufgabe als Lernort hinaus zunehmend wichtige sozialräumliche Funktionen im Hinblick auf Sozialisation, Integration und Kommunikation zukommt. Umgekehrt können durch die Einbeziehung des Sozialraumes wichtige Impulse für qualitative Schulentwicklung erfolgen, etwa durch die Einbeziehung sozialpädagogischer Unterstützung und Beratung oder ehrenamtliches Engagement.

2 Leitbild „Kommunale Bildungslandschaft“

In der aktuellen bildungspolitischen Diskussion stehen überwiegend die Schulen im Fokus des Interesses. Gleichwohl darf ein ganzheitliches Bildungsverständnis als Grundlage aller Reformbemühungen nicht aus dem Blick geraten. Bildung ist mehr als Schule. Kognitives, soziales und emotionales Lernen müssen miteinander verbunden und in verbindliche Vernetzungsstrukturen einbezogen werden. Die kulturelle Bildung, die kognitives Lernen ergänzt, Kreativität fördert und Integration unterstützt, ist in ein Gesamtkonzept umfassender Bildung zu integrieren.

Zur Programmatik kommunaler Bildungspolitik hat der Deutsche Städtetag Ende 2007 auf dem Kongress „Bildung in der Stadt“ die „Aachener Erklärung“ veröffentlicht, in der die kommunale Bildungslandschaft im Sinne eines Gesamtkonzeptes von Erziehung, Bildung und Betreuung als Leitidee mit folgenden Hauptmerkmalen skizziert wird:¹

- Individuelle Potentiale des Individuums und deren Förderung in der Lebensperspektive sind Ausgangspunkt für die Organisation von Bildungs- und Lernprozessen. Kein Kind, kein Jugendlicher darf verloren gehen.

1 www.staedtetag.de/imperia/md/content/veranstalt/2007/58.pdf.

- 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.

Grundlegende Prinzipien des Konzeptes sind somit Dezentralität, Kooperation und Vernetzung. Insgesamt geht es darum, die örtliche Bildungsentwicklung durch eine dauerhafte und institutionelle Kooperation der unterschiedlichen Zuständigkeiten, Akteure und Professionalitäten zu fördern und die dafür notwendigen organisatorischen Strukturen im Sinne eines „kommunalen Bildungsmanagements“ zu schaffen. Den Städten kommt dabei eine wichtige Rolle bei der Steuerung und Moderation der zielorientierten Zusammenarbeit zu.

3 Ansätze kommunaler Bildungslandschaften in den Kommunen

Die kommunale bzw. regionale Bildungslandschaft ist in vielen Städten bereits mehr als Programmatik. Viele Städte, Gemeinden und Kreise haben – wenn auch mit Unterschieden im Hinblick auf Inhalt und Umfang – begonnen, bestehende Kooperationen z. B. zwischen Schule und Jugendhilfe, aber auch anderen Partnern vor Ort (Wirtschaft, Kultur, Sport u. a.) zu einem kommunalen Gesamtkonzept weiterzuentwickeln und dauerhafte Strukturen für Kooperation und Vernetzung zu entwickeln. Auch im Bereich der Weiterbildung sind unter maßgeblicher Beteiligung von Volkshochschulen in den vergangenen Jahren Modelle regionaler Zusammenarbeit („Lernende Regionen“) entwickelt worden. Im Kern verfolgen alle Konzepte die o. a. Zielsetzungen.

4 Kommunale Handlungsmöglichkeiten

Im Hinblick auf die Umsetzung kommunaler Bildungspolitik verfügen die Städte und Gemeinden aufgrund ihrer Zuständigkeiten und Kompetenzen in nahezu allen Bildungsbereichen entlang der Bildungsbiografie über konkrete Handlungsmöglichkeiten, wenn auch aufgrund der Zuständigkeitsregelungen in jeweils unterschiedlichem Umfang. Im Mittelpunkt stehen dabei insbesondere die Förderung qualitativer Bildungsentwicklung in Schulen und Kindertageseinrichtungen, die erfolgreiche Gestaltung der Übergänge im Bildungssystem sowie der Aufbau eines Unterstützungs- und Beratungssystems in der Bildung auf kommunaler bzw. regionaler Ebene.

4.1 Weiterentwicklung frühkindlicher Bildung

Erziehung, Bildung und Betreuung sind bereits seit jeher Teil des gesetzlichen Auftrags der Kindertageseinrichtungen. Im Zuge der Bildungsreformdiskussion werden Kindertageseinrichtungen als Teil des Bildungswesens angesehen. Mit Blick auf die Möglichkeiten und Potenziale frühzeitig einsetzender Lernprozesse kann es dabei nicht um ein „Verschulung“ der Kindertageseinrichtungen im Sinne eines ergebnis- und leistungsorientierten Lernens in schulischen Kategorien gehen. Vielmehr ist anzustreben, Bildungsziele und Maßstäbe im Sinne eines offenen Curriculums

zu entwickeln. Dabei steht neben dem sozialen und motorischen Lernen insbesondere der Erwerb der deutschen Sprache einschließlich entsprechender Sprachfördermaßnahmen im Mittelpunkt.

Kommunale Handlungsmöglichkeiten bestehen hier vor allem bei der Förderung der Kooperation von Schule und Jugendhilfe auf kommunaler Ebene. Konkrete Maßnahmen sind zum einen der Abschluss entsprechender Kooperationsvereinbarungen zwischen den für Schule und Jugendhilfe zuständigen Fachbereichen sowie freien Trägern. Darin sollten Ziele sowie Formen und Felder der Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Förderung von Kindern beschrieben werden. Zum anderen sollten Vereinbarungen zur Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen abgeschlossen werden, in denen die Abstimmung gemeinsamer Maßnahmen und pädagogischer Konzepte erfolgt. Die Kooperationsvereinbarungen führen zu einer dauerhaften, institutionellen Zusammenarbeit der Einrichtungen. Einen Schwerpunkt bilden in diesem Zusammenhang die Zusammenarbeit von Kindertageseinrichtungen und Grundschulen und die Vorbereitung eines erfolgreichen Übergangs in die Schule. Konkrete gemeinsame Maßnahmen mit Blick auf die Förderung erfolgreicher Übergänge in die Schule sind insbesondere die Beobachtung und Dokumentation von Lernentwicklungen (Bildungsdokumentationen), die Ermittlung individueller Förderbedarfe (Diagnostik) und Realisierung entsprechender Fördermaßnahmen, die Schaffung von Kommunikations- und Kooperationsplattformen (z. B. Einschulungskonferenzen) sowie gemeinsame Fort- und Weiterbildung von Erziehern/innen und Grundschullehrern/innen.²

4.2 Förderung qualitativer Schulentwicklung

Generell sind die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten in der Jugendhilfe aufgrund des Aufgabencharakters als kommunale Selbstverwaltungsaufgabe mit voller Durchführungsverantwortung größer als in dem zwischen Ländern und Kommunen gesplitterten Schulbereich. Gleichwohl bestehen auch dort ebenso wie in der kulturellen Bildung oder der Weiterbildung nicht unerhebliche kommunale Gestaltungsmöglichkeiten.

Viele Städte haben ihr Engagement im Schulwesen bereits seit langem verändert und die traditionelle, im Schulrecht geregelte Beschränkung kommunaler Aufgaben auf die sog. äußeren Schulangelegenheiten zugunsten eines auf Gestaltung und Qualitätsentwicklung gerichteten Verständnisses von Schulträgerschaft weiterentwickelt. Vielfach hat sich hierfür der Begriff „Erweiterte Schulträgerschaft“ etabliert. In diesem Zusammenhang seien – beispielhaft und stichwortartig – folgende kommunale Handlungsmöglichkeiten genannt:

- Auf- bzw. Ausbau schulergänzender Unterstützungsstrukturen (z. B. Schulpsychologische Dienste, Schulsozialarbeit etc.);
- Ausbau der Schulen zum Ganztagsbetrieb (Ganztagschulen, ganztägige Angebote), insbesondere durch die Entwicklung gemeinsamer Konzepte von Schule und Jugendhilfe bzw. freien Trägern, Einbeziehung der Jugendarbeit in das schulische Angebot und Einbeziehung zusätzlicher Bildungsangebote (z. B. kulturelle Bildung, Sport);

2 Vgl. Den Übergang von der Tageseinrichtung für Kinder in die Grundschule sinnvoll und wirksam gestalten. Gemeinsamer Beschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz von 4./5.06.2009 und der KMK vom 18./19.06.2009. Der Deutsche Städtetag bereitet hierzu ein eigenes Positionspapier vor.

- Stärkung der Schulen im Quartier, insbesondere durch Kooperation mit externen Partnern des Sozialraumes, Einbeziehung ehrenamtlichen Engagements, sozialpädagogische Unterstützung;
- Förderung schulischer Eigenverantwortung (z. B. flexible und eigenverantwortliche Bewirtschaftung von Finanzmitteln im Rahmen der Budgetierung);
- Förderung innovativer Schulentwicklung (z. B. Einrichtung von Schulentwicklungsfonds, Initiierung von Wettbewerben).³

4.3 Übergangmanagement – erfolgreiche Gestaltung von Übergängen

Übergänge im Bildungssystem bedürfen der besonderen Aufmerksamkeit, da hier entscheidende Weichenstellungen für Bildungschancen bzw. -erfolg erfolgen. Unterschiedliche Zuständigkeitsregelungen in der Bildung, mangelnde Abstimmung der pädagogischen Konzepte, Intransparenz hinsichtlich alternativer Bildungswege und -angebote oder eine fehlende bzw. unsystematische Bildungsberatung führen an den Schnittstellen des Bildungswesens vielfach zu Verlusten und „Brüchen“ in der Bildungsbiografie.

Ein aus kommunaler Sicht besonders wichtiges Handlungsfeld in diesem Zusammenhang ist neben dem Übergang von der Kindertageseinrichtung in die Grundschule der Übergang von der Schule in die Berufsausbildung bzw. in den Beruf. Die traditionelle Abfolge Schule-Ausbildung-Beruf funktioniert heute vielfach nicht mehr. Davon betroffen sind vor allem Absolventen von Haupt- und Förderschulen, darunter häufig mit Migrationshintergrund. Grundsätzlich ist festzustellen, dass kein Mangel an Maßnahmen und Programmen zur Berufsorientierung und Qualifizierung besteht. Die Vielfalt der Angebote und Zuständigkeiten bzw. Träger (allgemeine und berufliche Schulen, Agenturen für Arbeit, Argen, kommunale Fachbereiche, Organisationen der Wirtschaft u. a. m.) ist vielmehr das Problem: Sie führt zu mangelnder Vernetzung der Angebote und wenig effektivem Ressourceneinsatz.

Im Hinblick auf eine erfolgreiche Gestaltung des Übergangs für möglichst alle Jugendlichen sowie angesichts der Vielzahl der Akteure in diesem Bereich ist eine Koordinierung der unterschiedlichen Maßnahmen und Zuständigkeiten unerlässlich. Als erfolgversprechend erweisen sich dabei Konzepte, die vor Ort entwickelt werden und die unterschiedlichen Zuständigkeiten und Maßnahmen koordinieren und vernetzen. Der Installierung eines kommunalen „Übergangsmangements“, bei dem die unterschiedlichen Akteure systematisch, institutionell und auf Dauer zusammenarbeiten, kommt somit eine mitentscheidende Bedeutung für eine erfolgreiche Gestaltung des weiteren Bildungsweges der Jugendlichen zu. Dabei ist Anschlussfähigkeit die grundlegende Anforderung an alle Maßnahmen und Initiativen. Als wichtige inhaltliche Felder der Zusammenarbeit sind die frühzeitige Information, Maßnahmen zur Berufsorientierung sowie eine individuell festgestellte Stärken-Schwächen-Analyse der Jugendlichen zu nennen. Bund und Länder sind aufgefordert, Konzepte eines kommunalen Übergangsmangements und den Aufbau entsprechender Strukturen zu unterstützen.

3 Näheres siehe: Schule als kommunale Gestaltungsaufgabe. Positionspapier des Schulausschusses des Deutschen Städtetages. Deutscher Städtetag 2002.

4.4 Integrierte Planung und Berichterstattung

Systematische Planung und eine regelmäßige Evaluation politischen Handelns sind strategisch notwendige Instrumente und Voraussetzungen für die Steuerung der kommunalen Bildungslandschaft. Die verschiedenen bildungsbezogenen Planungsebenen und -bereiche in den Kommunen sind vielfach noch immer weitgehend getrennt. Eine Abstimmung findet wenn überhaupt nur sporadisch statt. Dies gilt insbesondere für die Schulentwicklungsplanung und die Jugendhilfeplanung. In der kommunalen Bildungslandschaft müssen beide Planungsbereiche systematisch integriert und mit weiteren Planungen, insbesondere Soziales, Kultur, Weiterbildung und Stadtentwicklung, abgestimmt werden. Dies erscheint nicht nur mit Blick auf die qualitative Weiterentwicklung der Bildung, sondern auch wegen der vielfältigen Beziehungen und Interdependenzen – z. B. zwischen Bildung und Quartiersentwicklung – notwendig. Positive Ansätze und gute Beispiele aus den Städten gibt es bereits.⁴

Dabei steht nicht die Ansammlung zusätzlicher Zahlen und Daten im Vordergrund; vielmehr geht es um Absprachen und Abstimmung über qualitative Fragen, etwa wie Übergänge für alle erfolgreich gestaltet, schulische und außerschulische Lernorte sinnvoll miteinander verbunden oder die verschiedenen Unterstützungs- und Beratungsangebote in einen funktionalen Kontext integriert werden können.

Als Grundlage der Planungen sowie von Struktur- und Finanzentscheidungen sollte zusätzlich eine kontinuierliche und kleinräumig orientierte Bildungsberichterstattung (Bildungsmonitoring) entwickelt und etabliert werden. Auf dieser speziellen Datenbasis könnten dann gemeinsame Ziele und Maßnahmen im Rahmen des bildungspolitischen Gesamtkonzeptes zwischen den Akteuren entwickelt werden.

Ein systematisches Bildungsmonitoring dient zum einen als Instrument zur Sicherstellung und zur Überprüfung der Ziele bzw. der Schritte auf dem Weg zur Zielerreichung. Es ermöglicht zum anderen den interkommunalen Vergleich und gibt damit Aufschluss über die Qualität und den jeweiligen Stand der Entwicklung vor Ort. Um diese zentralen Funktionen zu gewährleisten, erscheint notwendig, einen allgemein verbindlichen Indikatorenkatalog zu entwickeln und diesen mindestens auf Ebene der Länder, am besten aber bundesweit zur Grundlage eines einheitlichen Bildungsmonitorings zu machen. Es wird daher dafür plädiert, die vorhandenen Ansätze und Vorarbeiten schnellstmöglich zwischen Kommunen und Ländern weiterzuentwickeln und gemeinsam mit den statistischen Ämtern auf Landes- und kommunaler Ebene umzusetzen.

5 Beratung, Information und Motivation für Bildung

Über die Notwendigkeit lebenslangen Lernens besteht ebenso Einigkeit wie im Hinblick auf den chancengleichen Zugang aller zu Bildung in den verschiedenen Lebensphasen. Das Bildungswesen versucht, diesen Bedarfen mit einem vielfältigen und ausdifferenzierten Angebot zu entsprechen. Allerdings ist dieses Angebot – lokal wie regional – für den Einzelnen häufig wenig transparent und übersichtlich, in seiner Struktur und im Hinblick auf Anschlussfähigkeit kaum zu überschauen und überdies kontinuierlicher Veränderung unterworfen. Auch das Internet und weitere Medien tragen auf den ersten Blick nicht zur Übersichtlichkeit bei, sondern wirken eher problemverschär-

4 Vgl. z. B. 1. Integrierte Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung. Hauptband und 2 Anlagebände. Hrsg. v. der Landeshauptstadt Düsseldorf 2008.

fund. Im Ergebnis führen Intransparenz und Unübersichtlichkeit zur weiteren Verstärkung der bestehenden Ungleichheit der Chancen in der Bildung.

Bildungs- und Weiterbildungsberatung ist mit Ausnahme des Beratungsauftrages der Bundesagentur für Arbeit bzw. der Arbeitsgemeinschaften gesetzlich nicht geregelt und unterliegt in der Regel keiner öffentlichen Förderung. Bildungsberatung wird in Deutschland von einer Vielzahl von Institutionen und Einrichtungen mit unterschiedlichen Qualitätsstandards und auf freiwilliger Basis geleistet. Seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts haben sich auch Kommunen in diesem Bereich mit eigenen Beratungsdiensten in unterschiedlicher Organisationsform engagiert. Seit Ende der 90er Jahre ist allerdings ein Rückbau dieser Dienstleistungen angesichts der Krise der kommunalen Haushalte sowie der weitgehend fehlenden finanziellen Unterstützung durch die Länder festzustellen.

Im kommunalen Bereich wird die Bildungsberatung insbesondere im Kontext des Aufbaus kommunaler/regionaler Bildungslandschaften diskutiert. Hauptziele dabei sind,

- Zugänge zu Bildung und Weiterbildung zu schaffen,
- Transparenz in der Weiterbildung herzustellen,
- die Entscheidungskompetenz in Bildungsfragen zu verbessern,
- die Bildungs- und Weiterbildungsmotivation im Sinne eines lebenslangen Lernens zu erhöhen,
- die Nutzung neuer Formen selbstgesteuerten Lernens zu unterstützen.

Insgesamt geht es somit vor allem darum, den Einzelnen dabei zu unterstützen, Bildungs-, Ausbildungs- und Berufsentscheidungen auf einer guten Informationsbasis eigenverantwortlich treffen zu können. Darüber hinaus hat Bildungs- und Weiterbildungsberatung aber auch mittelbar positive Effekte, nicht nur für den Einzelnen, sondern auch für die Qualität und Weiterentwicklung der Bildungslandschaft.

Vor dem Hintergrund der schwierigen finanziellen Situation aller öffentlichen Haushalte und angesichts der Tatsache, dass eine Kostenpflichtigkeit der Beratung ihre Ziele verfehlen würde und damit praktisch ausscheidet, stellt sich in besonderer Schärfe die Frage, wie ein qualitativ hochwertiges und niedrigschwelliges Beratungsangebot im Rahmen der kommunalen/regionalen Bildungslandschaft realisiert werden kann.

In einem ersten Schritt sollten die vorhandenen unterschiedlichen Systeme der Bildungsberatung besser miteinander in Richtung eines ganzheitlichen, neutralen und auf kommunaler Ebene koordinierten Beratungssystems verknüpft werden. Die institutionelle Kooperation und Vernetzung im Konzept der Bildungslandschaft durch Bildungskonferenzen, Lenkungsgruppen etc. eröffnet hierfür neue Perspektiven und Möglichkeiten.

Darüber hinaus ist der Ausbau von Beratungsdienstleistungen – insgesamt wie in einzelnen Regionen – notwendig. Der Aufbau eines flächendeckenden Beratungsangebotes in kommunaler Regie erscheint angesichts der finanziellen Verhältnisse in den meisten Kommunen unrealistisch. Zielführender ist, Beratungsangebote bzw. eine entsprechende Infrastruktur im Kontext der Zu-

sammenarbeit in der kommunalen/regionalen Bildungslandschaft als gemeinsame Aufgabe der Träger und Einrichtungen zu etablieren. Auch die Länder müssen sich daran beteiligen.

6 Gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen

Wenngleich sich für die Kommunen zahlreiche Handlungsmöglichkeiten zur Förderung und Weiterentwicklung der Bildung ergeben, wäre die Annahme verfehlt, dass die Städte und Gemeinden die sich stellenden Anforderungen in der Bildung allein bewältigen können. Dies wäre nicht nur eine Überforderung der Kommunen, sondern auch in der Sache verfehlt. Bildung ist eine gesamtstaatliche Aufgabe, die nur gemeinsam von Bund, Ländern und Kommunen bewältigt werden kann.

Bund, Länder und Kommunen sind vielfach unkoordiniert an den verschiedenen Stellen des Bildungssystems tätig. Dies liegt in den gesplitteten Zuständigkeitsregelungen und darin begründet, dass das Grundgesetz keine geeigneten Instrumente zur Verfügung stellt, die ein koordiniertes Tätigwerden benötigt. Im Gegenteil: Als Ergebnis der Föderalismusreform I 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. Auch die direkte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kommunen ist nach dem Grundgesetz nicht (mehr) möglich. Der Bund verfügt so gut wie über keine Steuerungskompetenz zur Herstellung der grundgesetzlich garantierten gleichwertigen Bildungsverhältnisse in Deutschland.

Die mit der Föderalismusreform I vollzogene weitgehende Übertragung der Zuständigkeit für Bildung auf die Länder, die zur unerwünschten Abschottung von Bundes- und Länderzuständigkeiten geführt hat, sollte revidiert werden. Das Grundgesetz sollte die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen in bildungspolitisch zentralen Fragen im Sinne eines „kooperativen Föderalismus“ ermöglichen. Der Bund muss in die Lage versetzt werden, sich in gesamtstaatlichen wichtigen Bereichen finanziell engagieren zu können. Hierzu gehört etwa die Verbesserung der Bildungsinfrastruktur, der Ausbau von Ganztagschulen bzw. ganztägigen Angeboten sowie der quantitative und qualitative Ausbau frühkindlicher Bildung in den Kommunen (z. B. Aufwertung des Erzieher/innen-Berufes).

Die Länder sollten die Kommunen im Sinne einer staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft stärker als Partner bei der Weiterentwicklung des Bildungswesens verstehen und deren Kompetenzen stärken. Insbesondere im Schulbereich, wo die kommunalen Gestaltungsrechte geringer als im Jugendhilfebereich sind, sind kommunale Organisations- und Gestaltungsrechte zu erweitern, um ein leistungsfähiges, bedarfsgerechtes und wohnungsnahes Schulangebot langfristig zu erhalten und weiterzuentwickeln.

Konkret bedeutet dies vor allem mehr Entscheidungs- und Organisationsrechte der Kommunen bei der örtlichen Schulorganisation und der Schulstrukturen. Die Länder sollten die flexible Gestaltung der Schulstrukturen entsprechend den örtlichen Bedarfen und Gegebenheiten in einem definierten Rechtsrahmen ermöglichen. Darüber hinaus sind die kommunalen Mitwirkungsrechte bei der Besetzung von Leitungsstellen im Schulbereich zu verbessern, da die Schulleitungen für den Schulträger angesichts der Entwicklung zur Selbständigkeit der Schulen erheblich an Bedeutung gewinnen.

Beim bildungs- und gesellschaftspolitisch wichtigen Ausbau der Schulen zum Ganztagsbetrieb sowie beim Ausbau integrativer Beschulung von behinderten und nicht behinderten Kindern (Inklusion) ist eine Verständigung zwischen Ländern und Kommunen über gemeinsame Ziele, deren schrittweise Umsetzung und tragfähige Finanzierungsregelungen unerlässlich. Diese sollte angesichts der Bedeutung in den Schulgesetzen unter Anwendung des Konnexitätsprinzips geregelt werden.

Schließlich bedarf das seit Jahrzehnten in seinen Grundzügen weitgehend unveränderte Schulfinanzierungssystem einer grundlegenden Überarbeitung. Dies gilt insbesondere für den Bereich des schulischen Ergänzungspersonals an der Schnittstelle zwischen lehrendem und verwaltendem Personal (z. B. Sozialpädagogen, Betreuungsfachkräfte, Integrationshelfer etc.). Im Zusammenhang mit der Schulfinanzierung sollen Länder und Kommunen auch darüber nachdenken, die Praxis der Ressourcenzuweisungen für die Schulen neu auszurichten. Angesichts der unterschiedlichen Anforderungen durch die Heterogenität der Schülerschaft, die Sozialstruktur und die Situation in den einzelnen Quartieren sollte geprüft werden, ob zukünftige Ressourcenzuweisungen statt nach für alle Schulen gleichen Parametern künftig stärker an den Bedarfen und Anforderungen orientiert erfolgen. Durch bedarfsgerechte Ressourcenzuweisungen könnten insbesondere Schulen in Problemgebieten gestärkt und die Bildungsarbeit wirksam verbessert werden.

7 Fazit

Der Föderalismus in der Bildung hat seine Schwächen, aber mit dem ihm zugrunde liegenden Wettbewerbsgedanken auch durchaus eine Stärke, die es zu nutzen gilt.

Im Wettbewerb um die beste Bildung in Deutschland sollten die Kommunen als die den Bürgern nächste Ebene stärker als bisher einbezogen werden, um Reformen in der Bildung erfolgreich umzusetzen, Chancengleichheit zu fördern und Deutschland für die künftigen Herausforderungen in Wirtschaft und Gesellschaft zukunftsfähig zu machen. Die Städte und Gemeinden können einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung einer qualitativ hochwertigen Bildungsinfrastruktur, zur Vernetzung von Zuständigkeiten und Ressourcen sowie zur Förderung erfolgreicher Bildungsbiografien durch entsprechende Unterstützungssysteme vor Ort leisten.

Das kommunale Engagement sollte deshalb zukünftig vor allem darauf ausgerichtet sein, aktiv-gestaltend auf die Bildungsentwicklung vor Ort einzuwirken und die handelnden Akteure auf der örtlichen Ebene, insbesondere in den Quartieren, zu vernetzen. Das Konzept der kommunalen bzw. regionalen Bildungslandschaft stellt hierfür eine geeignete Entwicklungsperspektive dar. Um diese umsetzen zu können, müssen sie mehr Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten erhalten, seitens Bund und Ländern aber auch ausreichend mit den dafür notwendigen finanziellen Mitteln ausgestattet werden.

Verf.: Klaus Hebborn, Beigeordneter, Deutscher Städtetag, Gereonstraße 18–32, 50670 Köln, E-Mail: klaus.hebborn@staedtetag.de