

Kommunale Bildungspolitik: Ein neues Handlungsfeld in dysfunktionalen Strukturen

Wo sollten Kommunen handeln (dürfen)?

Ulrike Lexis
ulrikelexis@web.de

Detlef Garbe
garbe@dr-garbe-consult.de



Misslungene Bildungsprozesse liegen zwar nicht in ihrer unmittelbaren Verantwortung, ihre Ergebnisse fallen aber den kommunal Verantwortlichen vor den Bahnhöfen, in den Spielhallen, den Großmarktparkplätzen und den Suppenküchen buchstäblich vor die Füße. Die Qualität der staatlich-kommunalen Bildungspolitik bestimmt die Fähigkeit der Kinder und Jugendlichen zur sozialen und wirtschaftlichen Teilhabe mit und beeinflusst damit die Zukunftsfähigkeit einer Kommune. So werden sich Kreise und kreisfreie Städte zunehmend zu regionalen Bildungslandschaften entwickeln müssen. Dieser grundlegende Beitrag unterstützt Kommunalpolitiker darin, in diesem wichtigen Handlungsfeld die laufende bildungspolitische Debatte zu verstehen, in öffentlichen Diskussionen kompetent neue Impulse zu setzen und die dringend notwendige kommunale Lizenz zum Handeln sowie die dafür nötigen Mittel bei übergeordneten Behörden, politischen Partnern und in Fachkreisen nachhaltig einzufordern. Die Autoren decken die strukturellen Mängel im föderativ organisierten Bildungssystem auf und nehmen dabei die Rolle der Kommunen in der Bildungspolitik in den Fokus.

Gliederung	Seite
1. Grundstrukturen und Webfehler im deutschen Bildungssystem	2
1.1 Deutscher Bildungsföderalismus	2
1.2 Subsidiarität: Gebot der Vernunft	4
1.3 Paradigmenwechsel in der kommunalen politischen Praxis	11
2. Kommunale Politik für Kinder und Jugendliche	13
2.1 Bildungspolitik	13
2.2 Kinder- und Jugendhilfe	15
3. Konsequenzen für eine bessere Bildung unserer Kinder	17
3.1 Wie lernen Kinder?	17
3.2 Wo lernen Kinder?	18
3.3 Wie muss eine Bildungspolitik vor Ort arbeiten?	19
4. Ausblick	21

1. Grundstrukturen und Webfehler im deutschen Bildungssystem

„Bildungsrepublik“ – und jetzt?

Die Bundeskanzlerin ruft die „Bildungsrepublik Deutschland“ aus, veranstaltet einen Bildungsgipfel und schon zwei Wochen später hört man nichts mehr von seinen Folgen. Stattdessen verblüfft das Statistische Bundesamt mit neuen Zahlen, nach denen die Bildungsausgaben sogar sinken. Was ist los im Staate Deutschland? War nicht noch 2006 entschieden worden, die Regelungskompetenz für Bildung allein den Ländern zu überlassen? Da war doch was?

1.1 Deutscher Bildungsföderalismus

Anteil der Bildungsausgaben am BIP sinkt

Die Föderalismusreform – oder besser der Teil davon, der öffentlich bekannt wurde – hatte dem Bund das letzte Mitspracherecht in der Bildung genommen. Seine Eingriffsmöglichkeiten beschränken sich auf das Recht, Geschenke zu verteilen – wie im Falle der Finanzierung der Ganztagsoffensive oder ganz aktuell im Konjunkturpaket 2009. Mit konkreten Geschenken hatte sich die Kanzlerin auf dem Gipfel im Oktober 2008 angesichts der Finanzkrise noch zurückgehalten, dafür wurde eine Strategiegruppe gebildet. Auch das Abschlussdokument,

die „Dresdner Erklärung“, enthielt keine echten Fortschritte. Das Konkreteste: Bis 2015 sollen sieben Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von Bund und Ländern für Bildung ausgegeben werden. Bisher sind es 6,3 Prozent. Auf dem Weg von hier bis dort liegen 14 Mrd. Euro (bei 143 Mrd. Euro Ausgaben für Bildung 2006). Zwar steigen die Bildungsausgaben in der Summe an, ihr Anteil am BIP sinkt aber.

Die gesellschaftliche Kosten-Nutzen Relation für einen in frühe Bildung und Versorgung benachteiligter Kinder investierten Dollar beträgt laut einer Aufsehen erregenden Studie in den USA 1 : 16. Auch wenn

solche Berechnungen möglicherweise auf Deutschland nicht vollständig übertragbar sind, sind sie intuitiv plausibel. Vorbeugen statt nachsorgen ist im Bereich der Bildung das Gebot der Stunde. Niemand bestreitet und jeder fordert: Ansetzen muss man in der Bildung so früh wie möglich!

Bildungsföderalismus: Wer zahlt, wer profitiert?

Es soll also investiert werden. Aber wer soll das tun? Auch die gern zitierte angeblich afrikanische Weisheit „Es braucht ein Dorf, um ein Kind zu erziehen“ erntet nur Zustimmung. Aber wer ist zuständig, wenn man „das Dorf“ so schlecht in die Verantwortung ziehen kann?



Internet-Tipp

www.highscope.org

Die einmalige Langzeitstudie High/Scope Perry Preschool, die 1962 bei 3- und 4-Jährigen begonnen wurde, verfolgte das Leben bis zu den jetzt 40-Jährigen in allen 50 US-Staaten. Sie hat gezeigt, dass ein Dollar, der in die Frühförderung investiert wurde, bei den geförderten (jetzt) 40-Jährigen 16 Dollar gesellschaftliche Rendite gegenüber einer Vergleichsgruppe in Form besserer Abschlüsse, höherer Einkommen, geringerer Kriminalität erbringt.

Wer trägt die Last falscher Entscheidungen und wer profitiert von guten? Genau das ist in unserem Föderalstaat das Problem, denn auch der Nutzen guter Bildung lässt sich nicht zuordnen.

Bedeutungsverlust des Bundesbildungsministeriums

Die ehemalige Landesbildungsministerin Schavan entdeckte als Bundesbildungsministerin schnell, dass politische Steuerung des Bildungsgeschehens auf Bundesebene, mit den dürren Ausnahmen der Weiterbildung und des betrieblichen Teils der dualen Ausbildung, nun gar nicht mehr möglich ist. Die politische Entlebung des ehemaligen „Bundesministeriums für Bildung und Forschung“ (BMBF) durch die Föderalismusreform in der 16. Legislaturperiode konnten auch das Ganztagsprogramm oder das Programm „Aufstieg durch Bildung“ nicht verhindern. Die Ausgaben des Bundes und v. a. der Länder für Bildung als Anteil am Bruttoinlandsprodukt sinken seit 2002.

Einflussverlust durch Föderalismusreform

Glücklicherweise trat der Bedeutungsverlust bei der Steuerung zu einem Zeitpunkt ein, an dem Steuermittel und Beiträge aus der Arbeitslosenversicherung nur so sprudelten. Hilfreich sprang also die Bundesagentur für Arbeit mit Programmen ein, die sich erstmalig auch direkt an Schulen richteten (über § 33 SGB III). Die EU-Projektförderung kommt noch hinzu, sodass es bisher auf der ausführenden kommunalen Ebene häufig gar nicht auffiel, dass die „regulären“ Mittel für Bildung gemessen an der gesellschaftlichen Entwicklung sinken – die Projektförderung und der Wind, der um sie gemacht wird, erwecken den gegenteiligen Eindruck. Immer mehr Programme richten sich an Kommunen bzw. an ihre Schulen. Immer mehr dieser wachsenden Anzahl von Programmen erfordern kommunale Koordination.

Kürzungen beim Bund, mehr von BA und EU

Das aus vielen einzelnen Projekten bestehende Großprogramm „Aufstieg durch Bildung“, innerhalb dessen das Arbeitsministerium wesentliche Umsetzungsschritte übernimmt, katapultiert Deutschland in die „Bildungsrepublik“, so sinngemäß das BMBF. Im Rahmen der zu dem Programm gehörenden Initiative „Lernen vor Ort“ wird die Ministerin von einem Stiftungsverbund unterstützt, der mit Bund und Kommunen den Ausbau der regionalen Bildungslandschaften vorantreiben will.

Programm „Aufstieg durch Bildung“

Das Nicht-Funktionieren des deutschen Bildungsföderalismus

Nicht nur im Bereich der Bildungsfinanzierung ist der deutsche Föderalismus heute dysfunktional: Inhalte, Abschlüsse und Lehrerbesoldung fallen mittlerweile deutschlandweit auseinander. Die Bundesländer machen sich in manchen Bereichen offen Konkurrenz, etwa beim Anwerben von Lehrern. Ein Umzug mit der ganzen Familie innerhalb Deutschlands kann für Schüler eine große Herausforderung sein.

**Achtung**

**Heribert Prantl in der Süddeutschen Zeitung
vom 22.10.2008**

„Ein deutscher Sadismus: Der Bildungsföderalismus quält Lehrer, Eltern und Schüler: Er ist praktizierte Bürgerferne, er ist schikanös, er ist eine staatsrechtliche Spielform des Sadismus.“

**Folgen vor Ort spürbar –
nicht veränderbar**

Die Entscheidungen für Bildung werden auf Landesebene getroffen, die Folgen aber werden vor Ort spürbar. Auch auf der Bundesebene fallen Entscheidungen: Durch die Freigabe zusätzlicher Finanzmittel entscheidet der Bund z. B. über Inhalte und Vergabeverfahren bestimmter Förderangebote wie „Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen“. Die Folgen – in diesem Falle die Maßnahmenkonkurrenz für Jugendliche in unterschiedlichen Rechtskreisen – zeigen sich vor Ort.

**Übergang Schule –
Beruf wird in die Berufsschulen „verschoben“**

Das Problem des Übergangs von der Schule in den Beruf ist ein sehr gutes Beispiel für mannigfaltige Zuständigkeits-Verflechtungen mit Rückwirkungen auf den Einzelnen und auf die Kommune. Jugendarbeitslosigkeit, für die die Bundesagentur für Arbeit zuständig ist, wird geschickt in die Vollzeit-Zweige der Berufsschulen verlagert, wo die Schleifen immer länger dauern, deren Kosten aber den Ländern zur Last fallen – für die Bundesagentur für Arbeit gelten diese Schüler als „versorgt“ und auch Kommunen haben keinen Anreiz, für diese Jugendlichen etwas anzubieten – es sei denn, die Berufsschulen in kommunaler Trägerschaft müssen wegen des Ansturms erweitert werden.

Fazit: Sehr häufig hat die Regelungsebene die Folgen ihres Tuns nicht zu tragen. Mehr Subsidiarität wäre angemessen – eine Betschwörungsformel, die häufig nur auf dem Papier steht.

1.2 Subsidiarität: Gebot der Vernunft**Subsidiarität: Antwort
auf Globalisierung**

Es gibt in verschiedenen Politikfeldern, etwa in der Stadtentwicklung, in der Verkehrspolitik oder in der lokalen Arbeitsmarktpolitik in den vergangenen fünfzehn Jahren eine Tendenz zur Regionalisierung. Regionalisierung ist gelebte Subsidiarität. Diese Verlagerung von Handlungs- und Entscheidungskompetenz an Kommunen bis hinab zu einzelnen Quartieren ist sicher auch eine Folge der immer divergenteren sozio-ökonomischen Realität in den einzelnen Kommunen. Sie kann kaum mehr einheitlich von der übergeordneten föderalen Ebene für ihr Gebiet gesteuert werden. Regionalisierung und interkommunale Zusammenarbeit scheinen die Kommunen im Verbund leistungsfähiger zu machen, aber sie lassen sich nicht mehr ohne weiteres einem „zuständigen Ressort“ zuordnen.

Die Delegation von ungeliebter Detailarbeit auf die ausführende Ebene, wie sie im Bildungsbereich immer häufiger vorkommt, folgt auch der Erkenntnis, dass sich die örtliche Realität überall auf der Welt immer stärker auseinanderentwickelt. Staatliche Großprogramme können daher immer weniger „aus einem Guss“, sondern müssen regional anpassungsfähig sein.

Örtliche Realitäten immer unterschiedlicher

Programme reagieren immer stärker auf Ausschläge oder Trends bei bestimmten Kennzahlen, wie z. B. der Quote von Schülern ohne Hauptschulabschluss, der Wiederholerquote oder der Übergangquote in die duale Ausbildung. Stadt und Land streben aber ebenso krass auseinander wie reiche und arme Landstriche. Innerhalb desselben Landkreises wird A-Dorf immer wohlhabender und B-Stadt immer ärmer. Innerhalb einer Stadt wird Stadtteil X immer schicker und zieht entsprechende Wohnbevölkerung an und Stadtteil Y wirtschaftet ab. Wirtschaftliche oder bildungspolitische Kennzahlen aus dem Großraum Barcelona sind nicht mit spanischen Durchschnitten zu vergleichen, sondern mit denen von Mailand, Paris, München oder Hamburg. Die PISA-Ergebnisse aus dem Ruhrgebiet sollte man mit denen des Saarlands und der ehemaligen Bergbauregionen Mittelenglands vergleichen statt mit Stuttgart und die Wirtschaftskraft der Südpfalz vielleicht eher mit Mittelschweden als mit der benachbarten Metropolregion Rhein-Neckar.

Kennzahlen „passender“ Regionen vergleichen

Die auseinanderstrebende Realität zeigt sich in Bildungsqualität, Finanzausstattung der Kommune, Wirtschaftskraft der heimischen Wirtschaft, Pendlerströmen, Infrastruktur, ethnischer Mischung der Bevölkerung und vielen anderen Indikatoren. Die politischen Programme können nicht mehr mit „One size fits all“ (Einheitsgröße für alle) konstruiert werden. EU, Bund und Länder haben dies erkannt und setzen immer häufiger, aber meist in Form von vorübergehenden Projekten, auf die lokale Kenntnis der Bedingungen vor Ort, der Bedürfnisse und der Kompetenz. Besonders häufig kritisiert wird in dieser Hinsicht die Bundesagentur für Arbeit, die mit ihren bundesweiten Programmen wenig Anpassungsbereitschaft an regionale Situationen beweist. Den kurzfristigen lokalen Projekten gelingt es allerdings kaum einmal, strukturell wirksam zu werden.

Lokale Kompetenz statt „Einheitsprogrammen“

Was Bund und Länder tun

Auch in der Bildungspolitik scheinen sich Regionalisierungstendenzen nun durchzusetzen. Der Bund fördert in unterschiedlichen Ressorts bereits seit langem die Regionalisierung der Bildung, etwa über die „Lernenden Regionen“ oder über „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“. Jugend-, Familien- und Sozialpolitik bis herunter zum einzelnen Stadtteil wird ebenfalls von Ländern und Bund gefördert – ein einschlägiges Programm heißt z. B. „Soziale Stadt“; es fördert das sog. Quartiersmanagement mit einem integrierten Ansatz. In der Jugend- und Sozialhilfe ist dies mit dem Begriff des „Sozialraummanagements“ umschrieben. Sozialraumorientierung ist der Versuch, die unterschiedli-

Diverse Programme

chen jugend- und sozialpolitischen Angebote, Einrichtungen und Träger, die in einer Region tätig sind, zu einem gemeinsamen inhaltlichen Zielverständnis anzuregen. Das Konzept der Sozialraumorientierung soll zu qualitativ besseren kommunalen Leistungen führen.

Dennoch wird der kommunalen Ebene keine inhaltliche Bildungsverantwortung zugestanden.



Buch-Tipp

Robert Putnam beschreibt in „Bowling Alone“ Vereinzelung und den Verlust sozialen Kapitals im amerikanischen Leben. Mehr bürgerschaftliches Engagement soll auch helfen, kleinräumig vorhandenes soziales Kapital zu aktivieren.

Bowling Alone

Einige Vorreiter übernehmen Verantwortung

Die Kommunen müssen handeln

Im Bereich der Bildungsverantwortung gibt es mittlerweile viele kreisfreie Städte, die als Vorreiter über die Rolle als Schulträger hinauswachsen. Sie organisieren sich selbst so um, dass Jugendhilfe und Schule institutionell verbunden arbeiten können. Beispiele sind das prosperierende Stuttgart oder „arme“ Städte wie Dortmund und Solingen, aber auch eine kleine ländliche Stadt wie Arnsberg im Sauerland.

Bisher haben sich ihrerseits v. a. die Landkreise – trotz einiger bemerkenswerter Ausnahmen – bei der Übernahme echter Bildungsverantwortung zurückgehalten, aber auch hier gibt es Ausnahmen.

Beispiele

1. Kreis Herford
2. Regionale Bildungslandschaft Ravensburg
3. StädteRegion Aachen

Der Kreis Herford hat auf der Basis langjähriger Entwicklungsarbeit das erste deutsche Regionale Bildungsbüro gegründet und damit die Entwicklung von bewusst gesteuerten Regionalen Bildungslandschaften überall in Deutschland angestoßen.

Die Regionale Bildungslandschaft Ravensburg befindet sich in einem großen und heterogenen Flächenkreis. Sie gilt als modellhaft für kollektives Lernen und das konstruktive Nebeneinander von fluiden, partizipativen Prozessen, klaren Strukturen und der Bereitschaft, stückweise Neuland zu betreten und gemeinsam im Prozess zu lernen.

Die StädteRegion Aachen, seit 2009 ein Zweckverband, ist aus mehrfacher Hinsicht ein interessantes Beispiel. Kommunalpolitisch bemerkenswert ist auch das schon seit Jahren beispielhafte Zusammenwirken von Stadt und Kreis in einer Bildungslandschaft sowie die gute Kooperation mit den benachbarten Kommunen jenseits der deutschen Grenze im Rahmen der Europäischen Modellregion Charlemagne.

Förderprogramme



Stichwort

Soziale Stadt: Bund-Länder-Städtebauprogramm mit integriertem Ansatz der umfassenden Quartiersentwicklung, das die kleinräumige Segregation in vielen Städten, die zu selektiven Auf- und Abwertungen von Wohngebieten und damit auch zur Herausbildung benachteiligter Stadtteile führt, abwenden soll.

Lernende Region: Vernetzungs-Programm für das lebenslange Lernen in verschiedenen Bildungseinrichtungen einer Region, das Kooperationsstrukturen zwischen den Institutionen fördern soll.

Lokales Kapital für soziale Zwecke: Förderung von kleinräumigen Projekten zur Aktivierung sozialer und beschäftigungswirksamer Potentiale.

Gemeint sind mit dieser Zurückhaltung z. B. eine zu geringe Anzahl von Schulsozialarbeitern, zu langsame Umsetzung der Kita-Platz-Versorgung oder eine nicht ausreichende Anzahl von Schulpsychologen und Bildungsberatern, aber auch eine zu zurückhaltende Investitionspolitik, die die Umsetzung eines vernünftig geplanten pädagogischen Ganztags erschwert. Die Folgen einer falsch verstandenen „öffentlichen Enthaltensamkeit“ sind vielfältig: Verpatzte Bildung und verpasste Chancen, die sich vor Ort niederschlagen, sind ein kaum nachträglich korrigierbares Versäumnis. Konkret: Das chancenlose bildungsbenachteiligte Viertel der Bevölkerung hängt lokal vor dem Bahnhof ab, es muss vor Ort aus den Spielhallen entfernt werden und es füllt tatsächlich auch vor Ort die Suppenküchen, die Förderwerkstätten, die Elektronikabteilung der Einzelhandelsketten. Manche geraten in die sich beschleunigende Spirale von Sucht, Gewalt und Straftaten. Der Weg zurück ist schwierig und oft genug aussichtslos – auf jeden Fall teuer für die Gesellschaft.

**Was passieren kann,
wenn Kommunen zu
wenig tun**

Fehlende staatliche Investitionen, fehlender staatlicher Ressourceneinsatz und fehlende gezielte Bildungs- und Präventionsangebote können auf kommunaler Ebene nur mit viel (mehr) Geld und viel Personal nachträglich kompensiert werden. Kommunal arbeiten Träger, Polizei, Jugendhilfe und Sozialamt, Agentur für Arbeit, Arge und Ehrenamtliche und viele mehr mit Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die es schwer oder nicht geschafft haben. Sie organisieren Ausbildungsverbünde, schaffen mit kommunalen Subventionen neue Ausbildungsplätze, sie koordinieren Projekte, gründen gemeinnützige Organisationen zur Unterstützung von benachteiligten Kindern und Jugendlichen, organisieren zusätzliche Angebote für Lehrer und Erzieherinnen. Sie kümmern sich um die bessere Integration von Migranten, veranstalten Lernfeste, Jugend- und Bildungskonferenzen und vieles mehr.

**Kommunen gleichen
fehlende staatliche Akti-
vitäten vielfältig aus ...**

Vor allem führen sie aber Projekte durch, von denen eine Vielzahl vom Himmel regnet, die zudem sehr oft ohne Kenntnis der Bedingungen vor Ort und ohne Rücksichtnahme darauf konstruiert sind. Aber die Zuständigkeit für alle wesentlichen Bereiche der Bildung haben sie nicht.

**... und dies ohne eigene
Zuständigkeit!**

Arme Städte bedingen oft arme Menschen

Sie haben die Zuständigkeit für Finanzierung der Kitas (Elementarbereich) inkl. Festsetzung des Elternbeitrags. Diese beschränkt sich aber auf die Trägerschaft und sogar diese wird zu einem großen Anteil freien Trägern übertragen, deren Vielfalt in Selbstverständnis und Ausrichtung legendär ist. Das Recht auf frühkindliche Betreuung in einer Kita hat der Bund erlassen, die Kommunen aber müssen es umsetzen. Die Finanznot vieler Kommunen ist groß. Insbesondere in finanzschwachen Kommunen wäre eine gute Kinderbetreuung nötig und genau dort findet sie nicht statt, weil in vielen Fällen die von der Kommunalaufsicht auferlegten Kita-Gebühren so hoch sind, dass genau die bildungsfernen Haushalte verfehlt werden, die mit Frühförderungsangeboten erreicht werden sollen. Die Folge ist, dass die Betreuungssituation von Kommune zu Kommune und von Träger zu Träger sehr stark variiert.

Die Trennung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten ist überholt**Das Land ist zuständig für die Talente, die Stadt für die Toiletten**

Im Primar- und Sekundarbereich gilt die Trennung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten. Sie besteht weiter, ihre quasi digitale Regelungsqualität entspricht in keiner Weise der Komplexität der vorliegenden Sachverhalte. Eigentlich kann diese Trennung in äußere Schulträgerangelegenheiten (wie Müllentsorgung, Dachreparatur und Turnhallenbau) und inhaltliche (wie Lesen, Schreiben, Rechnen, aber heute auch Mobilitäts-, Gesundheits- und Verkehrserziehung, musische Förderung und Theaterwerkstatt, Wirtschaftsprojekt, Bio-Schulgarten und energiesparende, in der Projektwoche von Schülern gebaute Solarzellenheizung) – also innere Schulangelegenheiten – nicht aufrecht erhalten bleiben. Beide sind schon jetzt miteinander verschmolzen.

Beispiel Ganzttag

Wie soll eine Kommune ohne inhaltliche Kompetenz eine Raumkonzeption für eine Ganztagschule entwerfen, in der neuerdings völlig andere Lehr-Lern-Arrangements umgesetzt werden sollen? Muss nicht die Schulverwaltung eine pädagogische Konzeption für ein Ganztagskonzept verstehen und eine Schule darin auch beraten können? Warum soll eine Kommune nicht bei der Anbahnung von Kontakten und Vertragsabschlüssen zwischen kommunaler Volkshochschule oder Musikschule und Ganztagschule helfen, damit der allseits gewünschte Qualitätsgewinn durch den Ganzttag auch tatsächlich auftritt?

Kooperationen von Musikschulen oder Sportvereinen mit Ganztagschulen, die auch kommunal gefördert werden, sind Pflicht, da sie sich ansonsten gegenseitig kannibalisieren, weil sie dieselbe Zielgruppe haben. Es ist also das gute Recht der Kommune, ihre Musikschule zu einer Kooperation mit einer Grundschule in ihrer Trägerschaft zu bewegen, wenn sie will, dass sich beide Institutionen weiterentwickeln (und die Musikschule wegen der längeren Unterrichtszeiten nicht leer steht). Dasselbe gilt für die Sportvereine oder die Jugendtheater. Schulen brauchen eine pädagogische Ganztagsplanung, in der innere und äußere Schulangelegenheiten abgestimmt geplant werden.

Innere Schulangelegenheiten – äußere Schulangelegenheiten



Definition

Das Grundgesetz (GG Art 7 Abs 1) weist dem Staat die Aufsicht über die Schulen zu; andererseits räumt es den Kommunen das Recht ein, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (GG Art 28 Abs 2 S 1).

Die Kommunen sind Schulträger und nehmen als Schulträger Pflichtaufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung wahr. Sie sind verantwortlich für die Schulorganisation – also für die Errichtung von Schulen, die laufende Verwaltung, die Deckung des Sachbedarfs (Gebäude, Innenausstattung, Lehrmittel) und die Bereitstellung der Mittel für diese Aufgaben. Auch stellen sie das Verwaltungspersonal (Schulsekretärin, Hausmeister).

Wie soll eine Kommune Schülerzahlen, Schülertransport und Schulbau planen, wenn gleichzeitig die inhaltliche Profilierung und das individuelle Tempo der Qualitätsentwicklung von Schulen – bei gleichzeitigem Abbau von Schulbezirksgrenzen – zu völlig neuen Schülerbewegungen führt, die außerdem schnell wechseln können? Hat nicht eine Kommune auch ein berechtigtes Interesse daran, dass die Schulprofile sich gleichmäßig über ihr Gebiet verteilen und möglichst viele Interessen ihrer Bürger abdecken? Fazit: Qualitative und quantitative Planungen müssen sich ergänzen. Kommunale Mitarbeiter müssen sich auch um Inhalte kümmern können und dürfen. Kommunalpolitiker sollten diese veränderten Aufgaben der Mitarbeiter von Schulabteilungen verstehen. Sie müssen in Fortbildungen investieren und hoch qualifiziertes Personal akquirieren und bezahlen.

Beispiel Schulentwicklungsplanung

Die Kommune ist als Schulträger für die Ausstattung der Schulen verantwortlich. Aber sie darf bei den Inhalten nicht mitreden. Als Kommune unterhält sie ein regionales Bildungsnetz, ein Medienzentrum und oft ein Schulportal oder einen Bildungsserver. Die Kommune betreibt Medienberatung und die Vernetzung der kommunalen Medienangebote – sie muss also auch Interesse an der sinnvollen Nutzung dieser Angebote haben (dürfen) und auch selbst Inhalte generieren und vermitteln.

Beispiel Medienentwicklungsplanung

Unter dem Titel „kohärentes Bildungsmanagement“ fördert der Bund mit „Lernen vor Ort“ als Teil seines groß angelegten Programms „Aufstieg durch Bildung“ kommunale Bildungsplanung in staatlich-kommunaler Verantwortungsgemeinschaft. Er will, dass die Kommunen regionale Bildungslandschaften einrichten. Er will, dass sie zum Zwecke des horizontalen Leistungsvergleichs und zur Darstellung der Entwicklung in der Zeit – also von Prozessen – eigene Daten sammeln (Bildungsmonitoring). Schließlich sollen sie Konzepte entwickeln, wie „Bildungsübergänge“ – eigentlich gemeint sind Übergänge zwischen Institutionen – besser bewerkstelligt werden können.

Beispiel Übergangsmangement

Dies alles tut der Bund, wohlgemerkt, ohne für diese Bildungsinstitutionen zuständig zu sein. Als Beispiel stelle man sich das komplexe regionale Management des Übergangs Schule-Beruf vor, den die Kommunen als ihre Aufgabe längst entdeckt haben, weil es schlicht nicht anders geht – die Schüler sind ja samt ihren Schwierigkeiten da.

Schule ist Ländersache – aber danach?

Der Übergang Schule-Beruf ist der von der Sekundarstufe I – also von Förder-, Haupt-, Real- und Gesamtschulen sowie Gymnasien, in manchen Bundesländern aber auf Regionalschulen oder Werkrealschulen, Realschulen Plus oder Gemeinschaftsschulen sowie Verbundschulen – in die Ausbildung und in den Beruf. Für die Sekundarstufe I ist das Land zuständig, es stellt die Landesbediensteten im Schulbetrieb, welcher von Landesbediensteten geleitet und beaufsichtigt wird. Der Übergang führt dann in ein System, für das Kammern, Universitäten, Unternehmen und ihre Verbände sowie Berufsschulen verantwortlich zeichnen. Wie soll nun ein solches kommunales Übergangsmanagement ohne jede Prozessverantwortung jenseits von Runden Tischen, koordinierenden Projekten und zusätzlichen Fortbildungsangeboten – also weichen Steuerungsinstrumenten ohne Verbindlichkeit seitens der Teilnehmer – aussehen?

Den Kommunen ist hier eine Aufgabe zugewachsen, für die sie keine offizielle Zuständigkeit und Mittel jenseits der zunehmend im Wettbewerbsverfahren zugewiesenen Projektmittel übergeordneter föderaler Ebenen haben. Sie sollen einen Bereich steuern, in dem alle Akteure konkrete Aufgaben haben, nur sie selbst nicht. Sie müssen sich an Projektbedingungen ausrichten, die lokale Bedingungen ignorieren und bürokratische Auflagen beachten, die jeder Beschreibung spotten.

Bund und Kommunen verbünden sich

In der Praxis verschwimmen die föderalen Grenzen seit langem. Praktisch hat auch der Bund mit seinem neuen Programm „Lernen vor Ort“ (LvO) die Überwindung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten vollzogen. Er nimmt – zwei Jahre nach der Föderalismusreform, die die Kulturhoheit der Länder unantastbar gemacht hat – die Länder in die Zange, indem er die Emanzipation der Kommunen fördert.



Buch-Tipp

Bildungsregionen gemeinsam gestalten

Stern, C. et al. (2008): Bildungsregionen gemeinsam gestalten. Gütersloh.

Dieses Buch beschreibt und analysiert praxisnah und erfahrungsbasiert den Weg einiger erfolgreicher Regionen beim Aufbau ihrer Bildungslandschaften. Insbesondere werden Strukturen, Instrumente und Prozesse erläutert. Zu berücksichtigen ist natürlich, dass diese Kommunen auf Unterstützungsleistungen zurück greifen konnten, die nicht jede Kommune erhalten kann.

Die im zwölften Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung geforderte kommunale Bildungslandschaft mit gleichen Chancen für alle Kinder und Jugendlichen ist für Kommunen ein wichtiges, wenn auch unter den herrschenden Rahmenbedingungen schwer einzulösendes Ziel. Dies gilt besonders für die Landkreise. Denn diese haben wenige eigene Mittel für freiwillige Aufgaben, sondern finanzieren diese größtenteils über die Kreisumlage – sie brauchen für jede neue Aufgabe die Zustimmung aller kreisangehörigen Kommunen. Eine Herausforderung besteht daher in der Zusammenführung der Interessen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden eines Kreises, präziser: in der Herstellung eines Konsenses zwischen allen Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern eines Kreises jenseits der persönlichen, parteipolitischen und sonstigen Partikularinteressen. Die Herausbildung dauerhafter Kommunikationsstrukturen erscheint als Voraussetzung für Erfolg in der Sache.

Bund fordert kommunale Bildungslandschaft ein

Regionale Bildungskonferenzen



Stichwort

In vielen Bildungslandschaften werden diese partizipativen Konferenzen trotz hohen Aufwands regelmäßig veranstaltet, um einen regionalen Konsens zu erhalten, Ideen aufzunehmen sowie Informationen weiterzugeben. Da möglichst viele Akteure und Institutionen sich am Aufbau einer Bildungslandschaft beteiligen sollen, ist eine Bündelung ihrer Stimmen notwendig.

1.3 Paradigmenwechsel in der kommunalen politischen Praxis

Der Städtetag appelliert offen und deutlich für mehr Zuständigkeiten in der Bildungspolitik und auch der Landkreistag bezieht eine eindeutige Position. Hans Jörg Duppré, der Präsident des Landkreistags, hat in seiner Erklärung zum Bildungsgipfel aber auch die Kompetenzen der Länder unterstrichen. Er hält es für sinnvoll, weitere staatliche Aufgaben im Bildungsbereich an die Kommunen zu übergeben und betont, dass alle erfolgreichen PISA-Staaten auf dezentrale Verantwortung in Bildungsfragen setzen.

Dieser Paradigmenwechsel, den der Bund mit seinem neuen Programm LvO angestoßen hat, ist aber nicht der einzige. Hinzu kommt, dass der Bund erstmalig ein Programm mit einem gleichberechtigten Partner in einer sogenannten Public-Private-Partnership ausgeschrieben hat. Der Partner des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) ist ein Stiftungsverbund von Bildungstiftungen, die sich freiwillig an diesem Programm beteiligen, was auch auf Seiten der Stiftungen einen bemerkenswerten Akt der Interessenbündelung darstellt. Es ist auch ein Eingeständnis, dass es in manchen Bereichen des Bildungswesens zu einer regelrechten „Projektitis“ gekommen ist, die langfristig und strategisch ausgerichtete Arbeit erschwert und bürokratisch verlangsamt hat. Die Wirkung einzelner Ansätze ist häufig verpufft. Träger der Projekte sind die immer zahlreicheren privaten Akteure, aber auch gemeinnützige Institutionen wie Stiftungen und Vereine und nicht zuletzt die öffentliche Hand

PPP zwischen Bund und Bildungstiftungen

selbst, die über Projektförderungen Innovationsimpulse setzen will, deren gezielte und gesteuerte Ausbreitung in der Fläche weder durchsetzbar noch finanzierbar ist.

Erfolgsfaktor: langfristige Finanzierung

Die so zustandekommenden kommunalen Vorhaben im Rahmen des Programms „Lernen vor Ort“ werden in vielfältiger Hinsicht Neuland betreten. Ob sie auch nachhaltige Wirkung entfalten, hängt nicht nur davon ab, wie die Länder strukturell auf sie reagieren, sondern vor allem ob es gelingt, Wege zu einer gesicherten langfristigen Finanzierung von Bildungsvorhaben zu finden, denn nach der Reform ist vor der Reform.

Eine Bildung nach Kassenlage will natürlich niemand. Die Schere zwischen Arm und Reich klafft auch bei den Kommunen immer weiter auseinander. Insbesondere die kommunalen Finanzen sind nicht nur extrem von der Konjunktur abhängig, sondern auch stark von Entscheidungen beeinflusst, die auf Landes- und Bundesebene fallen. Die Konsequenz wäre eine Diskussion über neue Finanzierungswege der Bildung vor Ort, verbunden mit einer Stärkung der kommunalen Verantwortung und auch klarer Rechenschaftspflicht.

Fazit und Forderungen

Wenn kommunale Bildungsverantwortung jenseits einzelner Projekte in der Fläche funktionieren soll, brauchen die Kommunen

Verbesserte Rahmenbedingungen notwendig

1. einen offiziellen Handlungsauftrag, also eine Legitimierung ihrer Arbeit,
2. feste und nicht befristete Projektstellen, die zudem leistungsdäquat besoldet und mit Experten besetzt sind,
3. ein verlässliches Budget durch einen (demografieabhängigen) Aufschlag auf die Verbundsteuern, weniger Projektfinanzierung,
4. eine stückweise aufbau- und ablauforganisatorische Zusammenführung von Jugendämtern, Schulverwaltungen und Schulämtern,
5. einen regionalen Konsensfindungsprozess und eine klare Zielstellung für die handelnden kommunalen Akteure und schließlich
6. mehr echte Subsidiarität.

Mehr Kompetenzen und Gelder für Kommunen

Der Übergang von mehr Bildungsverantwortung in kommunale Verantwortung auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte wurde durch „Lernen vor Ort“ zu Recht eingeläutet. Er muss einhergehen mit einer Verringerung der Detail-Regelungskompetenz auf der Ebene der Länder verbunden mit einer eigenen Finanzquelle für die Aufgabenerledigung in den Kommunen. Hier müssten Bund und Länder Rahmen-

bedingungen schaffen, die die regionalen Disparitäten und die kommunale Realität stärker berücksichtigen als die politisch so beliebten und tradierten Verteilungsmechanismen wie „alte“ versus „neue“ Bundesländer, Königssteiner Schlüssel oder der Aufbau immer neuer Projektstrukturen.

2. Kommunale Politik für Kinder und Jugendliche

2.1 Bildungspolitik

Die Bildungsausgaben in Deutschland sind mit mehr als 140 Mrd. Euro ein gewaltiger Markt. Er hat sich allerdings lange nicht so positiv entwickelt, wie das noch zu Zeiten des Internetbooms prognostiziert worden war, als neue Medien ungeahnte Möglichkeiten des Fernlernens, des Lernens am Arbeitsplatz über „Computer Based Trainings“ (CBTs) und „Web Based Trainings“ (WBTs) mithilfe unterschiedlicher Software und des zeitlich parallelen Lernens in (internationalen) Gruppen versprochen.

In den letzten Jahren, in denen Bildung stärker thematisiert und insbesondere von vielen Eltern intensiv als zukunftssicherndes Erziehungselement gesehen wird, explodieren tatsächlich manche Bereiche wie private Schulen, private Nachhilfeeinrichtungen oder MBA-Schmieden. Derzeit werden in Deutschland jede Woche eine bis zwei neue private Schulen gegründet. Etwa 20 % der Schüler gehen auf private Schulen, Tendenz steigend. Private Nachhilfeeinrichtungen sprießen aus dem Boden, in jeder Kleinstadt gibt es mindestens einen Franchise-Nehmer. Derzeit nimmt jeder achte bis zehnte Schüler in Deutschland Nachhilfe, in den Sekundarstufen I und II schätzungsweise jeder Vierte. In den Nachbarländern England, Österreich und Polen ist der Umfang ähnlich. In den Niederlanden allerdings ist private Nachhilfe nahezu unbekannt. Ein von Ministerin Schavan in Auftrag gegebenes Gutachten konstatiert, es gehe Eltern und Schülern um Notenverbesserung und somit um die Verschaffung eines individuellen Wettbewerbsvorteils – nicht etwa um das Beheben konkreter Mängel oder Schwächen (BMBF, Pressemitteilung vom 5.5.08).

20 % Privatschüler

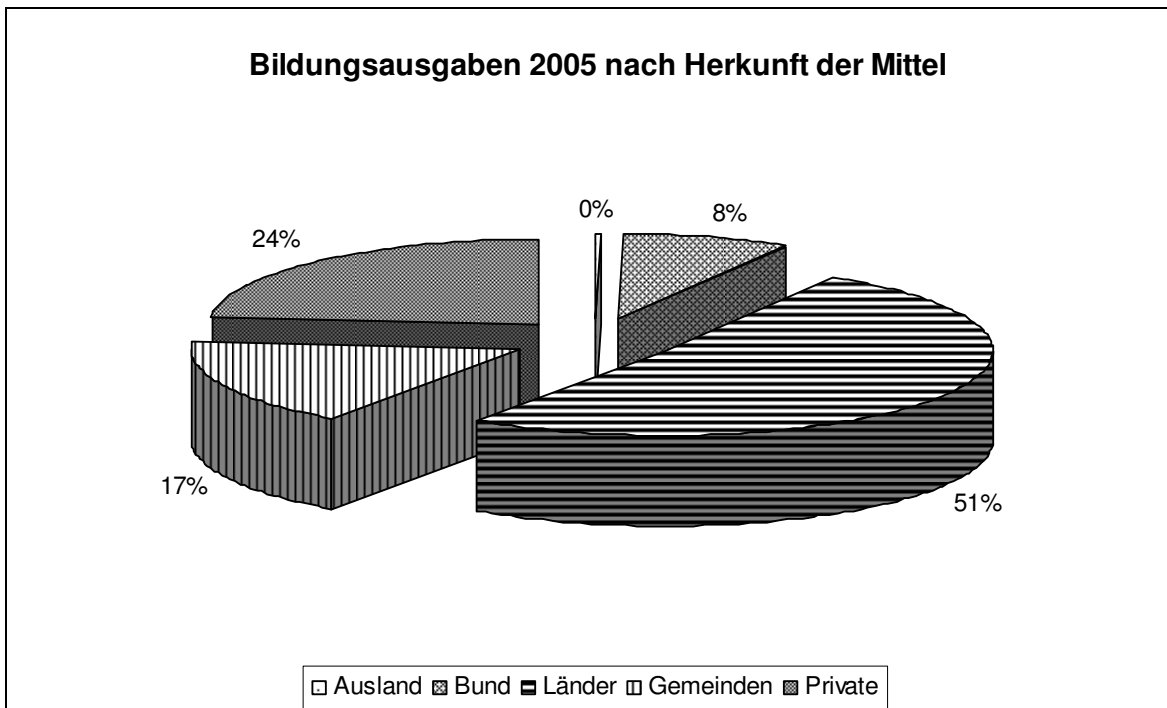


Abb. N 3-1

Bildungsausgaben 2005 nach Herkunft der Mittel, eigene Darstellung basierend auf Daten des Statistischen Bundesamts

Bei der Gründung und Finanzierung privater Hochschulen hat sich allerdings Ernüchterung breitgemacht, weil auch die ambitioniertesten Projekte international kaum Erfolge vorweisen können, dies gilt insbesondere für die Wirtschaftsausbildung MBA. Drei Viertel der gesamten Bildungsausgaben werden vom öffentlichen Bereich vorgenommen, ein Viertel sind Privatausgaben. Nicht mitgezählt werden die Ausgaben von Eltern für den Elementarbereich.

Öffentliche Bildungsausgaben sinken

Leider sinken die öffentlichen Ausgaben anteilmäßig. 1995 waren es noch 6,9 %, 2005 noch 6,3 % und 2006 nur noch 6,2 % des BIP. Bildung ist den Deutschen immer weniger wert. Besonders hervorstechend ist dieser Befund dann, wenn man ihn mit dem Inhalt politischer Reden zur Bedeutung von Bildung in einem rohstoffarmen Land wie Deutschland vergleicht und in Relation setzt zu den Ausgaben aufstrebender Schwellenländer oder asiatischer Erfolgsstaaten.

Kaum ein Politikfeld ist in Deutschland derart differenziert und in unterschiedliche Zuständigkeiten geteilt wie das Bildungswesen. Dementsprechend schwer fällt es den Akteuren zu kooperieren. Eine Bildungspolitik, die sich an der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen und nicht mehr an den Interessen einzelner Einrichtungen, Mitarbeiter oder Zuständigkeiten orientiert, würde Auswirkungen auf die Schulstruktur haben. Sie hätte aber auch Auswirkungen auf die Durchlässigkeit zwischen Schulformen und auf den Zusammenhang von informeller und formaler Bildung. Sie hätte Auswirkungen auf den Arbeitsplatz von Lehrern (der wäre dann sicherlich ganztags in der Schule) und von Schülern (der würde sicher nicht nur aus Tisch und Stuhl bestehen). Der Lernort Schule würde außerdem zu einem Haus des Lernens, an dem nicht nur Lehrer und Schüler, sondern auch Handwerker, Sporttrainer, Musikschulmitarbeiter, Eltern und Psychologen oder Ärzte arbeiten würden.

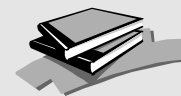
Der begonnene Einstieg in die Ganztagschule geht bei erfolgreichen Ganztagschulen einher mit neuen pädagogischen Konzepten, veränderten Stundentakten, Tages- und Wochenrhythmen, mit der Integration von außerschulischen Einrichtungen usw. – also, der Umsetzung so oft beschworener Prinzipien wie denen von der „Öffnung der Schule“ oder vom „Lebensraum Schule“.

2.2 Kinder- und Jugendhilfe

Nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz von 1991 sind die Kreise und kreisfreien Städte als sogenannte örtliche Träger für die Kinder- und Jugendhilfe zuständig. Dieses Gesetz führte erstmalig einen eigenen Bildungsauftrag in das Handlungsfeld der vor- und außerschulischen Kinder- und Jugendarbeit ein. Landesrecht kann regeln, dass auch kreisangehörige Gemeinden auf Antrag zu örtlichen Trägern bestimmt werden. Faktisch ist dies besonders für Landkreise oft ein tückisches Problem, weil sie sowohl ein Kreisjugendamt für die kleineren Gemeinden aufrechterhalten müssen als auch eigene Jugendämter größerer Städte akzeptieren und mit einbeziehen müssen. Andererseits ist es natürlich für die kreisangehörigen Gemeinden oft mehr als nur eine Frage der Reputation, ein eigenes Jugendamt zu haben. Manche Stadt ist der Meinung, ein eigenes Jugendamt sei billiger, manche ist auch aufgabenkritisch nicht derselben Meinung wie ein Kreistag – will mehr, andere oder auch weniger Aufgaben – und einige sind aus parteipolitischen Gründen und dem dahinterstehenden Staatsverständnis anderer Meinung zu Einzelfragen als der übergeordnete Kreis. Manchmal stimmt auch einfach die Chemie zwischen den Entscheidungsträgern nicht, oder die Zuständigkeitsrängeleien führen zu ernsthaften Streitigkeiten auf der politischen Ebene.

Orientierung an Kindern und Jugendlichen als Richtschnur

Bildung in Deutschland 2008



Buch-Tipp

Bildung in Deutschland 2008, Autorengruppe Bildungsberichterstattung im Auftrag der KMK und des BMBF, Bielefeld 2008.

Dieser erste indikatorengestützte Bildungsbericht stellt das Bildungswesen in ganz Deutschland erstmalig vollständig quantitativ dar. Die Indikatoren werden von erläuternden Texten ergänzt.

Unterschiedlichste Gründe für ein eigenes Jugendamt

Gemeinsame Aufgabengebiete von Schule und Jugendhilfe

Die Inhalte der Bereiche Schule und Kinder- bzw. Jugendpolitik sind in vielfältiger Hinsicht miteinander verwoben, Zuständigkeitsrängeleien und Trägereitelkeiten sind daher schädlich:

- Kita: Qualitätsentwicklung, Zertifizierung, Aus- und Fortbildung von Erzieherinnen in Berufsschulen/Berufskollegs in Trägerschaft der Kreise und kreisfreien Städte
- Übergang Kita-Grundschule: Erwartungen der Grundschulen an Sprachstand, Beweglichkeit und Gesundheit der Kinder
- Sprachförderung in Kita- und Grundschulalter: Verzahnung von Methoden und Inhalten
- Bildung in Familienzentren: Bildung von Kindern durch Stärkung der Sprach- und Erziehungskompetenz der Eltern
- Ganztage: Verschränkung von schulischem und außerschulischem Lernen, Stärkung des einen durch das andere
- Elternarbeit: systematische Einbindung von Eltern – von der Lese- und Sprachförderung bis zum Übergang Schule-Beruf
- Jugendberufshilfe/Berufsorientierung: Berührungspunkte mit „Regionalem Übergangsmanagement“ in der Kommune sowie mit Aktivitäten der Bundesagentur für Arbeit (Einstiegsbegleiter und andere Maßnahmen des § 33 SGB III, Berufsberatung, Maßnahmen von SGB II und SGB III) und Landesmaßnahmen (teilweise ebenfalls über §33, aber auch Eigenmaßnahmen des Landesarbeitsministerien)
- außerschulische Jugendbildung nach SGB VIII

Jugendhilfe: sozialpolitische Perspektive

Wie die Kindertagesbetreuung ist auch der Bereich der Jugendarbeit und der Jugendsozialarbeit Aufgabe der Kommune. Die Realität der pädagogischen Arbeit in Einrichtungen der Jugendarbeit pendelt dabei zwischen Angeboten der Freizeitgestaltung für Jugendliche einerseits und Arbeit mit jugendlichen „Problemfällen“ andererseits. Die Zusammenarbeit von Jugendsozialarbeiter und Jugendlichen ist dabei vom Prinzip der Freiwilligkeit geprägt und orientiert sich an der Behebung von Problemen oder Defiziten. Insgesamt schaut die Jugendhilfe in der Praxis eher mit sozialpolitischer als mit einer bildungspolitischen Perspektive auf den jungen Menschen.

Jugendhilfe und Schule sprechen verschiedene Sprachen

Die zunehmend eingeforderte Zusammenarbeit mit dem ergebnisorientierten System Schule ist daher oft nicht frei von Missverständnissen und Reibereien. Auch ist das Erfahrungs- und Ausbildungsprofil eines kommunalen Jugendamtmitarbeiters ein anderes als das eines landesbeamteten Lehrers. Die Begegnung auf Augenhöhe, das Verständnis der Denkweise und die unterschiedlichen Perspektiven, sind nach wie vor ein Problem in der Praxis.

Die Kita hat einen Bildungsauftrag, der dem Betreuungs- und Erziehungsziel gleichgestellt ist. Dieser Paradigmenwechsel hin zu mehr Qualität ist jedoch vor Ort noch nicht überall angekommen. Auch hier müssen Kommune und Land zusammenarbeiten, denn es geht nicht nur um verlängerte Öffnungszeiten, sondern auch um Aus- und Fortbildung von Erzieherinnen. Letztere kann an kommunalen Berufsschulen laufen, die sich als Träger aber auch dafür einsetzen können müssen, dass solche Angebote a) gemacht und b) genutzt werden. Dafür brauchen sie wiederum die Unterstützung des Landes und der freien Träger.

Kita hat einen Bildungsauftrag

Die Kita würde zu einem Lernort für Familien, an dem nicht nur Deutsch gesprochen würde. Kinder könnten ihre Eltern beim Lernen erfahren und Eltern könnten die Erfolge ihrer Kinder wahr nehmen.

3. Konsequenzen für eine bessere Bildung unserer Kinder

Kinder lernen immer, überall und gern. Ihnen ist es egal, ob sich ihr fließendes Lernen in der Schule, im Jugendclub, in der Familie oder in ihrer Clique vollzieht. Für sie gilt erst nach einigen Schuljahren „Nicht für das Leben, sondern für die Schule lernen wir“. Für sie ist Lernen – nachdem sie „Schule“ kennengelernt haben – oft das, was in der Schule für die Schule stattfindet. Auch viele Erwachsene erkennen als Lernprozesse nur formales Lernen. Informelles Lernen in vernetzten Welten, soziales Lernen in der Freizeit, das sanfte Vermitteln von IT-Know-How vom Kumpel, die „von selbst“ und beiläufig gelernten Algorithmen für die Bewältigung von Alltagsproblemen, die Prinzipien der Logik von Opa beim Brettspiel oder die ersten Ansätze von Verständnis für die Prinzipien der Strömungsphysik im Schwimmbad oder beim Experimentieren mit dem Stöpsel der eigenen Badewanne sind nicht das, was uns Erwachsenen bei dem Begriff „Lernen“ zuerst einfällt.

Kinder lernen überall

3.1 Wie lernen Kinder?

Alle sind sich einig, dass es Schulen, Jugendämtern und allen föderalen Ebenen neben der Förderung des Kindeswohls vor allem um die Förderung selbstständiger Lernprozesse geht. Lernen ist „Muskelarbeit“: Lernstrukturen bilden sich an Synapsen aus neuronalen Verbindungen, die beim Denken und Lernen immer stärker werden und die sich bei Benutzung immer weiter verzweigen, um leistungsfähige Strukturen (neuronalen Netze) anzulegen. Das bedeutet: frühe Grundlagen sind die entscheidende Basis. Vorbilder und Beispiele sind hilfreich. Ausprobieren, das wissenschaftliche Prinzip von „trial and error“, Fehlertoleranz als Voraussetzung für selbstständiges Denken gehören dazu. Denken ist auch Assoziation und Transfer – das bedeutet, Lernende brauchen Anregungen.

Lernen ist beobachten, nachahmen, einüben, handeln und denken



Buch-Tipp

Lernen, Gehirnforschung und die Schule des Lebens

Spitzer, M. (2002): Lernen, Gehirnforschung und die Schule des Lebens. Heidelberg/Berlin.

Standardwerk des berühmten Hirnforschers, das anschaulich und verständlich viele Erkenntnisse der Hirnforschung darstellt.

Lernen braucht Pausen, Ruhe und Schlaf

Lernen braucht Rhythmisierung – also anregende und verarbeitende Phasen (das ginge wunderbar im Ganztage) und Schlaf. Wer in Daueranspannung lebt, Stress hat oder Angst lernt nicht. Lernen findet auch nicht im luftleeren Raum statt – es klappt umso besser, je angenehmer der Lerner sein Lernumfeld findet. Die Hirnforschung kann mittlerweile recht klar benennen, wie Lernwelten sein müssen, um stimulierend auf Lerner zu wirken. Das ist eine wichtige Information für den Schulträger vor Ort, gilt aber in gleicher Weise auch für die Länder, die sich der Frage stellen müssen, welche Konsequenzen die (berechtigten) Forderungen zur Qualitätsentwicklung in den Schulen in den sogenannten (Muster-)Raumprogrammen gehabt haben. Wer Lehrern und Schülern mehr Leistung abverlangt, muss auch für die Rahmenbedingungen sorgen.

3.2 Wo lernen Kinder?

Kinder lernen vor Ort

Kinder lernen überall. Moderne Pädagogik setzt daher auf eine Kombination mehrerer Lernorte, die jeweils ein authentisches Erlebnis, das Kinder gut behalten können, hervorrufen. Lernortwechsel, z. B. vom Klassenraum in die Natur oder ins Theater, ins Kino oder in ein Wirtschaftsunternehmen, sind hoch effektiv und zudem für Kinder interessant. Sie unterstützen ihren natürlichen Bewegungsdrang und machen Lernstoff erfahrbar.

Sozio-geographische Dimension von Bildung

Kinder haben bei weitem nicht die gleichen Chancen, ihren Wissensdurst zu stillen. Seit PISA weiß jeder Zeitungsleser, dass Lernerfolg in Deutschland vom Bildungshintergrund und Einkommen der Eltern, vom Stadtteil oder der Wohngegend ebenso abhängt wie davon, ob man auf dem Land oder in der Stadt wohnt. In Deutschland hängt der erreichbare Schulabschluss – was nicht unbedingt dasselbe ist wie Bildung – ebenso stark davon ab, in welchem Bundesland oder Stadtstaat man zur Schule geht. Generell gilt: Süden ist gut, Freistaat ist gut, Stadtstaat ist schlecht, Norden ist schlecht. In PISA heißt es, dass 80% in der Varianz der Lesekompetenz durch sozioökonomische Faktoren erklärt werden können.

Diese Studien belegen also, dass Bildung eine eindeutige geographische, regionale oder räumliche Dimension hat. Es kommt erstaunlicherweise darauf an, wo man lernt. Der Bund antwortet mit seinem

Ansatz der Regionalisierung also direkt auf die Herausforderungen, die PISA uns so deutlich gezeigt hat. Die Förderung regionaler Bildungslandschaften, die Lernen inner- und außerhalb der Schule unterstützen, ist richtig. Eine bessere Interpretation der PISA-Ergebnisse als „Lernen vor Ort“ ist kaum denkbar – das neue BMBF-Programm ist eher der Einstieg in die Schaffung notwendiger Rahmenbedingungen als bereits die Lösung des Problems.

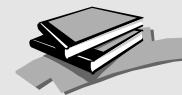
3.3 Wie muss eine Bildungspolitik vor Ort arbeiten?

Die föderativ abgestufte deutsche Bildungs- und Jugendpolitik unterstützt und ermöglicht Denken und Lernen der Menschen vor Ort viel zu wenig, denn sie ist ein System der organisierten Unverantwortung. Sie arbeitet selbst in dysfunktionalen Strukturen, die genau die Anliegen moderner Lehr- und Lernformen erschweren. Wir sind keine „lernende Gesellschaft“ und unsere eher konkurrierend als kooperativ organisierte Bildungsverwaltung und deren Einrichtungen selbst sind keine lernenden Organisationen – etwa im Sinne Peter Senges. Lernen in Politik und Verwaltung würde bedeuten, dass zwischen den föderalen Ebenen nicht gilt „Teile und herrsche!“, sondern dass die Bereitschaft nach TIMSS, PISA und unzähligen anderen OECD-Vergleichen wüchse, neue Bezüge und neue Strukturen in neuen Kooperationen wachsen zu lassen und die institutionellen Egoismen hintenan zu stellen.

Kooperation zwischen Bildungseinrichtungen

Peter M. Senge

Die fünfte Disziplin, Kunst und Praxis der lernenden Organisation, 10. Aufl. 2006



Buch-Tipp

Senge, P. M (2006): Die fünfte Disziplin. Kunst und Praxis der lernenden Organisation, 10. Aufl., Stuttgart.

Senge beschreibt seine Vorstellung von modernem Lernen und sein Konzept der Lernenden Organisationen in der Welt des Managements. Er hat fünf Disziplinen herausgearbeitet, deren Beherrschung und Umsetzung eine herkömmliche Organisation zu einer lernenden und somit zukunftsfähigen machen. Die fünfte und wichtigste ist das „systemische Denken“.

Das weitgehend hierarchiefreie Netzwerk ist die Organisationsform für das Lernen der Zukunft und die einer lernfreudigen Gesellschaft. Klare föderale und Ressort-Zuständigkeiten, hierarchische Delegation von Aufgaben und eine immer detailliertere Ausrichtung des Lernens auf ein funktionales „learning for testing“, wie es teilweise bereits zu beobachten ist, ist langfristig fatal.

In Deutschland hat die Bildungsdebatte – so wichtig sie ist – funktionalen Charakter. Bildung ist für die meisten ein Mittel zum Zweck – zur Erreichung von Wohlstand und Anerkennung für den Einzelnen und zur Sicherung eines langfristigen Standortvorteils für das Kollektiv. So ist positiv zu vermerken, dass viele Wissenschaftler versuchen, Bildungs-

Deutschland: Funktionales Bildungsverständnis

renditen zu errechnen, um damit den Wert von Bildung zu messen und für mehr Investitionen in Bildung plädieren – über den tatsächlichen inhaltlichen Gehalt dieser Studien kann man allerdings verschiedener Auffassung sein. Wenige trauen sich, den Wert der Bildung an und für sich selbst, für ein erfülltes Leben, oder den Wert der Bildung für eine humanere, gerechtere und bessere Zukunft ins Spiel zu bringen.



Buch-Tipp

Hartmut von Hentig: „Bildung – Ein Essay“ 5. Aufl. Beltz, 2004

von Hentig, H. (2004): Bildung – Ein Essay, 5. Aufl., Weinheim.

Von Hentig liefert einen geistreichen und grundlegenden Beitrag, der der Frage nachgeht, was Bildung eigentlich ist. An welchen Maßstäben muss sie sich messen, was sind die Anlässe, Quellen und Mittel von Bildung und welche Auswirkungen hat der gefundene Bildungsbegriff letztlich auf unsere Bildungsanstalten?

Es ist kein Gegenbeweis für die These, dass wir Deutschen einem funktionalen Bildungsbegriff huldigen, dass die vielen idealistischen Mitarbeiter der Jugendämter, viele engagierte Lehrer und viele ehrenamtliche Helfer, Paten, Mentoren, Eltern, Stiftungen, Kirchen und Vereine für Kinder und Jugendliche vieles möglich machen und mit ihren Aktivitäten Erfolge haben.

Sie haben Erfolg trotz und gegen die Strukturen. Ihr Engagement wäre weniger ermüdend, ihre Erfolge schneller und sie könnten mehr Kinder und Jugendliche betreuen, wenn sie von den Strukturen nicht behindert würden.

Möglichkeiten für Kommunalpolitik

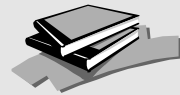
Handlungsempfehlungen für eine aktive kommunale Bildungspolitik

Kommunalpolitik hat die Möglichkeit, die neu entstehenden Bildungslandschaften mit zu prägen:

- Sie kann **Regionale Bildungsbüros** als Kerne der Bildungslandschaften schaffen und aufgabenadäquat ausstatten. Die Bildungsbüros als „Kümmerer“ übernehmen kompetent und engagiert neue, freiwillige Aufgaben in Kreisen und kreisfreien Städten.
- Sie kann Bildungsbüros verpflichten, **Bildungs- und Jugendpolitik ganzheitlich zu betrachten**. Im Detail bedeutet dies mindestens eine Verknüpfung und Abstimmung der Fachplanungen in der Schul- und Jugendabteilung sowie einen lebhaften Dialog mit dem Gesundheitsamt. Wünschenswert – wenn auch kaum noch machbar – wäre es, noch deutlich mehr Partner einzubeziehen (vom Sport über Arbeits- und Sozialamt bis zum Ausländeramt).
- Die Kommune und ihre Verbände können immer wieder darauf hinweisen, dass in diesem Bereich **dysfunktionale Strukturen** herrschen, die schrittweise aber **nachhaltig geändert** gehören. Kommunalpolitik kann darauf hinwirken, kurze Wege, schnelle Entscheidungen und offenen Austausch zu pflegen. Sie muss Geld zur Verfügung stellen, Qualität einfordern und über Evaluationen prüfen und auf Berichterstattung und Rechenschaftspflicht pochen.

- Die neuen Regionalen Bildungsbüros als Kerne der Bildungslandschaften haben keine ordnungsrechtlichen Funktionen, sie sind nicht Dienstherr und nicht Aufsicht – sie könnten **frei von behindernden Hierarchie- und Zuständigkeitsauflagen** arbeiten und so zu echten Partnern von besseren Schulen und besseren Bildungseinrichtungen werden, wenn man sie ließe und sie dazu anregte. Die Regionalen Bildungsbüros befinden sich vielfach in einer Findungsphase, in der sie ein eigenes Selbstverständnis als staatlich-kommunale Einrichtung entwickeln und sich abgrenzen müssen von aufsichts- und ordnungsrechtlichen Zweigen der Schulverwaltungen und Schulämter. Sie müssen ein Serviceverständnis entwickeln, das Lernen ermöglicht und fördert – eigenes und fremdes. Denn: Wer selbst nicht lernt, kann es anderen auch nicht beibringen!
- Die Kommunalpolitik kann **Bildungskonferenzen** einrichten, um Kommunikationsstrukturen über die Grenzen lokaler Institutionen und Parteipolitik hinaus zu etablieren. Die Einbeziehung von Elternverbänden, Bevölkerungsgruppen und der lokalen Wirtschaft orientiert sich in der Regel an lokalen Problemlagen. Bildungskonferenzen bieten eine Kommunikationsplattform, die die notwendigen Bildungsaktivitäten vor Ort „vom Kinde her“ denkt.
- Sie kann und muss **neue Verbündete suchen** – insbesondere solange die finanziellen Rahmenbedingungen für Bildung vor Ort nicht optimiert worden sind: Lokale Stiftungen von Bürgern, Sparkassen und lokalen Unternehmen müssten gezielt die Zukunftsinvestition „Bildung“ adressieren.

Das Jahrhundert des Kindes)



Buch-Tipp

Key, E. (2000): Das Jahrhundert des Kindes, Weinheim.

Eines der Bücher, die die Reformpädagogik zu Beginn des letzten Jahrhunderts (es erschien erstmals 1900 in Schweden) entstehen ließen. Key setzt sich darin für eine kindgerechte Zukunft in einem umfassenden Sinne ein. Der zentrale Satz lautet: „Lasst uns die Kinder leben lassen.“

4. Ausblick

Die Kommunen werden klarer als bisher und unabhängig davon, ob sie es gut heißen, in Zukunft bildungspolitische Akteure werden. Wer früher investiert, wird die demographische Herausforderung eher bestehen und wird auch viele andere langfristige Kosten der Bildungsvernachlässigung vermeiden. Dazu gehören geringere Steuereinnahmen durch geringere Einkommen sowie höhere Transferzahlungen für Bildungsbenachteiligte. In der Kriminalitätsstatistik ist ebenfalls ersichtlich, dass die Folgekosten unzureichender Bildung in Ausgaben für Strafverfolgung, Strafvollzug, Rehabilitation und Opferbetreuung bestehen. Die Reihe lässt sich fortsetzen: Das Wirtschaftswachstum wird durch die geringere Produktivität niedrig Gebildeter sinken, die Innovationsfähig-

Bildung ist teuer, keine Bildung noch teurer!

keit leiden. Im Gesundheitswesen steigt nachweislich mit einem geringen Bildungsstand das Risiko von Fehlernährungsbedingten Krankheiten. Bleibt man im Bildungssystem selbst, zeigen sich die Folgen in teuren Klassenwiederholungen, teuren neuen Schulen für Schulverlierer (Sonder- oder Förderschulen) und anderen Kompensationsmaßnahmen wie Ferienangeboten oder Förderunterricht.

Nie sollte man aber vergessen: Bildung macht Spaß, Bildung hält jung und Bildung schafft Sinn!

Literaturverzeichnis

- [1] Aachener Erklärung des Städtetages, 22./23. November 2007, zum Kongress „Bildung in der Stadt“ auch unter:
<http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/veranstalt/2007/58.pdf>
- [2] Bildung in Deutschland 2008 (Autorengruppe Bildungsberichterstattung im Auftrag der KMK und des BMBF), Bielefeld.
- [3] Bildungsfinanzbericht 2008, Destatis im Auftrag von BMBF und KMK, 12/2008.
- [4] Deutscher Landkreistag, Pressemitteilung vom 25.11.2008 „Das Land hat Bildungschancen“, auch unter: <http://www.kreisnavigator.de/landkreistag>
- [5] Dresdner Erklärung zum Bildungsgipfel im Oktober 2008, „Aufstieg durch Bildung“, BMBF und Regierungschefs der Länder. Auch unter:
http://www.bmbf.de/pub/beschluss_bildungsgipfel_dresden.pdf
- [6] Key, E. (2006): Das Jahrhundert des Kindes, 2. Aufl., Weinheim.
- [7] PISA-E 2000, Jürgen Baumert (Hrsg.) (2003): PISA 2000. Ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- [8] PISA-E 2003, PISA Konsortium Deutschland, Ergebnisse des zweiten Ländervergleichs, Zusammenfassung unter: http://pisa.ipn.uni-kiel.de/PISA2003_E_Zusammenfassung.pdf
- [9] PISA-E 2006, PISA Konsortium, PISA 2006 in Deutschland, Vergleich der Bundesländer. Auch unter: http://www.kmk.org/aktuell/081118-Pisa-Zusfsg_PISA2006_national.pdf
- [10] Regionale Bildungslandschaft Ravensburg, Bertelsmann Stiftung und Bildungsregion Ravensburg, ohne Datum.
- [11] 12. Kinder- und Jugendbericht des BMFSFJ unter:
<http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Abteilung5/Pdf-Anlagen/zwoelfter-kjb,property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf>
- [12] Putnam, R. D. (2000): Bowling alone, New York.
- [13] Senge, P. M. (2006): Die fünfte Disziplin, Kunst und Praxis der lernenden Organisation, 10. Aufl., Stuttgart.
- [14] Spitzer, M (2002): Lernen, Gehirnforschung und die Schule des Lebens, Heidelberg/Berlin.
- [15] Stern, C./Ebel, C./Schönstein, V./Vorndran, O. (2008): Bildungsregionen gemeinsam gestalten, Gütersloh.
- [16] von Hentig, H. (2004): Bildung – Ein Essay, 5., Aufl., Weinheim.