

Thomas Rauschenbach

Zukunftsstrategie Bildung?

Die genutzten und ungenutzten Potenziale kommunaler Bildungspolitik¹

Im letzten Jahrzehnt hat sich das Thema „Bildung“ zu einem wahren Mega-Thema entwickelt. Kein Verband, keine Partei, keine Stiftung, keine Kommune, die sich nicht eingehend mit Fragen der Bildung beschäftigt hat. Kein Wahlkampf, in dem Bildung nicht gefordert, versprochen oder zumindest verbessert werden sollte. Ausgerufen wurde von der Kanzlerin die „Bildungsrepublik Deutschland“, und der „Aufstieg durch Bildung“ entpuppte sich im politischen Raum zu einer gerne verwendeten Programmformel.

Nun mag es ja Themenfelder geben, bei denen viel diskutiert und debattiert wird, ohne dass das praktische Folgen hat. Im Feld der Bildung kann ich diese Theorie-Praxis-Differenz nicht erkennen – jedenfalls kann man nicht von einer bloßen „Schaufensterdebatte“ sprechen, die real folgenlos geblieben wäre. Eher lässt sich ein gewisser bildungsbezogener Aktionismus beobachten, der in manchen Projekten und etlichen Gesetzen zum Ausdruck kommt. Zugleich kann ich mich des Eindrucks nicht erwehren, dass die deutsche Bildungslandschaft gegenwärtig mehr einer Großbaustelle gleicht, die zwar nie als Gesamtbaustelle geplant war, vielleicht bis heute noch nicht einmal als solche wahrgenommen wird, da sie sich ziemlich unkoordiniert aus vielen kleinen Einzelbaustellen entwickelt hat. Dahinter aber kommen grundlegende Umbauten und Anpassungen des Bildungssystems zum Vorschein, die zum Teil noch voll im Gange sind und deren Ende nicht absehbar ist. Ich bin jedenfalls überzeugt, dass wir in Sachen Bildung vor wichtigen Veränderungen stehen.

Vor diesem Hintergrund will ich nachfolgend versuchen, diese Großbaustelle in einigen wenigen Punkten etwas genauer auszuleuchten, indem ich frage, wie Bildungsprozesse derzeit gesellschaftlich organisiert werden, ob diese Organisationsformen noch zu den heutigen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für Bildung passen und welche denkbaren Alternativen welches Potenzial entfalten könnten (und welches sie eher nicht haben).

¹ Vortrag auf der Duisburger Bildungskonferenz am 22.05.2015 in Duisburg. Der Vortragstil wurde belassen und beruht in Grundzügen auf einem Vortrag auf der Tagung der Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung mit dem Deutschen Städtetag am 14.11.2013 in Aachen.

Dabei gehe ich in vier Schritten vor:

- In einem ersten Abschnitt konzentriere ich mich auf den Umstand, dass wir derzeit mehrere Herausforderungen beobachten können, mit denen unser Bildungssystem nicht wirklich gut umgehen kann. Dieser Teil bildet gewissermaßen eine gesellschaftsanalytische Hintergrundfolie für die Frage nach der Angemessenheit unseres heutigen Bildungsverständnisses und unserer Art, hierzulande Bildungsprozesse zu organisieren.
- In einem zweiten Abschnitt frage ich nach vermeintlichen oder tatsächlichen Zuständigkeitslösungen, die ich allesamt als „unvollständig“ charakterisieren würde. Dabei lasse ich mich von der Idee leiten, dass die Überlegung, man müsse in Sachen Bildung nur eine bestimmte Ebene oder Institution stärken, nicht unbedingt zielführend ist.
- Der dritte Abschnitt rückt beispielhaft den aufschlussreichen Anwendungsfall „Ganztagsschule“ in den Mittelpunkt, da hieran sichtbar wird, wie die herkömmlichen institutionellen Antworten und Zuständigkeiten an ihre Grenzen gelangen, ein „Mehr-Desselben“ nicht mehr weiterhilft.
- In einem vierten und letzten Abschnitt schließlich will ich anhand der Architektur der Kinder- und Jugendhilfe nachzeichnen, wie dort sehr viel stärker der Gedanke der Verantwortungsgemeinschaft aller politischen Akteure und vor allem eine elementare kommunale Mitverantwortung zum Ausdruck kommt.

1. Veränderte Bedingungen für die Organisation von Bildung

Ich habe in Sachen Bildung den Eindruck, dass wir uns in einem größeren Veränderungsprozess befinden, der sich in seinen Folgen vielleicht einmal als ähnlich folgenreich herausstellen wird wie einst die Einführung der obligatorischen Volksschule für alle Bevölkerungsschichten, muss sich doch jedes Bildungssystem von Zeit zu Zeit fragen, inwieweit es in der Lage ist, sich als Antwort auf gesellschaftliche Problemwahrnehmungen zu verstehen.

So kann man die Einführung der Volksschule und der allgemeinen Schulpflicht im 18. und 19. Jahrhundert vor allem als einen umfassenden Versuch verstehen, die Literalität der gesamten nachwachsenden Generation zu ermöglichen, sprich: Lesen, Schreiben und Rechnen gleichsam allen zugänglich zu machen, weil historisch nur

so die sich abzeichnenden Entwicklungsmöglichkeiten einer sich entfaltenden Industriegesellschaft zum Tragen kommen konnten.

Das zuvor mehrheitlich gebräuchliche lebensweltliche Lernen im Alltag, die kaum geregelte intergenerative Weitergabe von Wissen, Fertigkeiten und Fähigkeiten von Eltern an ihre Kinder reichte in ihrer Unbestimmtheit und Zufälligkeit immer weniger aus, um den veränderten Anforderungen einer entstehenden modernen Lebens- und Arbeitswelt zu genügen. Und nicht übersehen werden darf, dass damit als erfreuliche Nebenwirkung zugleich auch Prozesse der Demokratisierung der sich ausbreitenden Industriegesellschaft durch die Alphabetisierung der Bevölkerung vorangetrieben wurden.

Wenn man mit einer vergleichbaren Brille die sich abzeichnenden Veränderungen im heutigen Bildungssystem betrachtet – wobei der bilanzierende Blick während eines laufenden Spiels zugegebenermaßen schwieriger und riskanter ist als bei einem beendeten –, dann drängt sich in Anbetracht des neuen Hypes um Bildung sehr wohl die Frage auf, ob die Antworten des Bildungssystems heutzutage ausreichend sind, um den damit verbundenen gesellschaftlichen Herausforderungen gerecht zu werden.

Meine Antwort hierzu fällt eher skeptisch aus, sprich: Ich sehe einen anhaltend großen Bedarf des Umbaus des Bildungswesens. Ich will dies anhand einiger Stichworte plausibilisieren, die man sicherlich ergänzen könnte. Lassen Sie mich auf fünf Punkte hinweisen, die mir von besonderer Bedeutung zu sein scheinen.

Erstens: Die **sozialen und vor allem die regionalen Disparitäten** in Sachen Bildung haben zugenommen oder stagnieren zumindest auf hohem Niveau. Egal, welche Indikatoren wir betrachten – die ökonomischen, sozialen und kulturellen Risiken, die Förderschulquoten, die Quoten der Abgänger/innen ohne Schulabschluss, die anhaltend großen Zahlen junger Menschen im Übergangssystem oder auch die sog. „Pisa-Risikoschüler“: Durchgängig kommt dabei ein Bild von sozialen Ungleichheiten und regionalen Unterschieden zum Ausdruck, das man nicht so einfach abtun kann. Für unser Thema ist dieser Befund von mehrfacher Bedeutung:

- Zum einen werde ich dies als einen Hinweis auf soziale Problemlagen in einer modernen Gesellschaft, die es notwendig machen – zumal dann, wenn noch demo-

grafische Verwerfungen hinzukommen –, diese sozialen und regionalen Unwuchten anders auszugleichen als bisher. Wenn sich aus standortpolitischen Gründen ganze Landstriche entvölkern oder in ehemaligen Industriehochburgen Branchen wegbrechen, wenn in anderen Regionen die Lebenshaltung für Menschen mit mittleren Einkommen fast nicht mehr bezahlbar wird – und dies alles indirekte Folgen für die Bildungschancen ganzer Gebiete und Bevölkerungsgruppen hat –, dann ist dies ein unübersehbarer Hinweis darauf, dass regionale Disparitäten in dieser Hinsicht ein wichtiger Faktor sind (die nationale Bildungsberichterstattung ist diesbezüglich eine wahre Fundgrube).

- Bei dieser Einsicht in die Bedeutung regionaler Unwuchten ist zum anderen jedoch zu beachten, dass die Disparitäten vielfach quer zu denen liegen, mit denen unser Gemeinwesen strukturiert ist. Vereinfacht ausgedrückt: Die regionalen Disparitäten in einer alten Industriestadt im Ruhrgebiet sind so dramatisch anders als die in einer Kleinstadt im östlichen Westfalen – und dennoch sind beide Teile des gleichen Bundeslandes.
- Unschwer kann man darüber hinaus ähnliche Phänomene auch innerhalb von Kommunen nachzeichnen: Die räumliche Segregation hat auf lokaler Ebene ein so starkes Ausmaß erreicht, dass man in der gleichen Stadt gelegentlich den Eindruck gewinnen kann, man befinde sich in zwei verschiedenen Welten. Angesichts derartiger Unterschiede, die erheblich über das Wohl und Wehe in Sachen Bildung der nachwachsenden Generation entscheiden, stellt sich schon die Frage, ob hier eine Logik entlang von Landesgrenzen noch die richtigen Antworten auf derartige ortsbezogenen Herausforderungen ermöglicht.
- Schließlich, und das wäre ein weiterer Aspekt, ist unschwer zu sehen, dass es dramatische Unterschiede in der Finanzkraft von Ländern und Kommunen gibt, um auf derartige Verwerfungen zu reagieren: Überschuldete Länder und insbesondere verarmte Kommunen in der Haushaltssicherung, in denen die Aufsichtsbehörde sämtliche Ausgaben kontrolliert und – soweit überhaupt noch möglich – beschränkt, können den Familien und ihren Kindern fast nichts bieten außer den gesetzlichen Pflichtleistungen. Umgekehrt sind finanziell besser gestellte Länder und Kommunen durchaus in der Lage, Kindern und Jugendlichen günstige, zusätzliche und attraktive Lern- und Entwicklungsangebote zu unterbreiten – obwohl in wohlhabenden Kommunen tendenziell auch wohlhabendere Eltern leben. Auch

das ist in punkto herkunftsunabhängige Bildungschancen ein nicht gerade hilfreicher Umstand.

Vor diesem Hintergrund muss deshalb neben den sozialen Ungleichheiten der Umgang mit den regionalen Disparitäten ein wichtiger Gradmesser dafür sein, wie wir künftig die Zuständigkeitsfrage in Sachen Bildung organisieren.

Zweitens: Weitaus deutlicher als noch vor drei, vier Jahrzehnten diskutieren und beobachten wir heutzutage eine **Individualisierung von Bildungsprozessen**. Inzwischen spricht vieles dafür, dass die herkömmliche „Bildung von der Stange“ ein wenig taugliches Konzept für eine mobile, globalisierte und sich zugleich immer stärker individualisierende Gesellschaft darstellt. In einer Gesellschaft mit einem starken Einfluss der sozialen Vererbung und erheblich gesteigener Zuwanderung sind die ungleichen Ausgangslagen ebenso auffällig wie die ungleichen Folgen und Zustände am Ende der Bildungsbiografien. Im Vergleich dazu waren die Ausgangsvoraussetzungen jener Kinder, die bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts erstmals in die Volksschulen aufgenommen wurden, im Schnitt jedenfalls weitaus homogener, wie auch die späteren Anforderungen der Arbeitswelt im Maschinen- und Fließbandzeitalter vielfach noch relativ ähnlich waren.

Heutzutage berichten bereits Erzieherinnen aus Kindertageseinrichtungen, dass sie teilweise mit ausgesprochen heterogen zusammengesetzten Gruppen konfrontiert sind: Manche Dreijährigen kommen mit enormem Vorwissen und einer riesigen Wissensbegierde in die Einrichtungen; manche andere weisen auffällige Defizite auf, manche können sich noch kaum in deutscher Sprache ausdrücken. In den Grundschulen ist das Bild ähnlich heterogen, weshalb sich die Frage nach einer stärkeren Differenzierung und Individualisierung von Bildung geradezu aufdrängt.

Und nicht zuletzt wird uns auch die „inklusive Bildung“ in dieser Hinsicht ganz neue, stark auf die Einzelperson und den einzelnen Lernenden zugeschnittene Antworten abverlangen. Eine stärkere Individualisierung des Lernens und der Bildung im Sinne maßgeschneiderter Einzelanfertigungen erscheint mir unter diesem Gesichtspunkt fast unumgänglich.

Drittens: Wir erleben aus meiner Sicht als weiteres Phänomen eine **Entgrenzung von Bildung**. Was heißt das? Einerseits meint es, dass Bildung heute zunehmend

weniger an einen spezifischen Ort, also etwa an den exklusiven Bildungsort Schule gebunden ist – und diese Tendenz wird mit der Digitalisierung der Bildung noch erheblich zunehmen –; andererseits soll damit zum Ausdruck gebracht werden, dass Bildung zugleich immer weniger ein integraler Bestandteil nur einer bestimmten Lebensphase, also des Kindes- und Jugendalters ist, sondern dass sie weit mehr als früher zu einem ständigen Begleiter im Lebenslauf wird (etwa, wenn ältere Menschen sich mit den Neuerungen der digitalisierten Gesellschaft auseinandersetzen müssen, wenn sie nicht den sozialen Anschluss verlieren wollen).

Mit anderen Worten: Bildungspotenziale sind in Zeiten des Internets vom Grundsatz her fast immer und überall verfügbar; die bisherigen Nutzungsorte und Nutzungsmodalitäten verlieren an Gewicht und Bedeutung (das sieht man an den wachsenden Möglichkeiten von Fernstudiengängen, Online-Schulungen etc.). Und nicht zuletzt weist das Stichwort vom „lebenslangen Lernen“ darauf hin, dass Bildungsprozesse zumindest in Ansätzen vom Status des Heranwachsenden entkoppelt und in modularisierter Form altersunabhängig angeboten werden, so dass – im Guten wie im Schlechten – Bildung eben nicht mit der Aushändigung eines Zertifikats im Alter von 18 oder 22 Jahren beendet ist.

Mit Blick auf diese Entgrenzung von Bildungsprozessen wird darüber hinaus deutlich, dass Zuständigkeitsfragen für einzelne Bildungsorte oder einzelne Bildungsstufen heute anders gestellt werden müssen. Haben wir die damit verbundenen Verknüpfungen in der gesellschaftlichen Organisation von Bildungsangeboten im Neben- und Nacheinander ausreichend im Blick – oder erschöpft sich unsere Art, Bildung zu organisieren, letzten Endes nicht doch in einer eindimensionalen, selbstreferentiellen Sichtweise je eines Bildungsakteurs, je eines Ressorts, je einer föderalen Ebene, je einer Bildungsstufe?

Viertens: Ein weiterer Punkt führt mich des Weiteren zu den veränderten Rahmenbedingungen von Bildungsprozessen. Gewissermaßen als Folge zu dem eben Gesagten ist es nicht verwunderlich, dass immer häufiger eine **Vernetzung von Bildung** gefordert wird, etwa wenn von Bildungskoooperation oder Bildungslandschaften die Rede ist. Ohne das empirisch im Detail belegen zu können, gehe ich davon aus, dass beispielsweise die Zahl der Lehrkräfte deutlich größer geworden ist, die heutzutage in der Schule im Schnitt auf andere Akteure und Fachkräfte als nur Lehrerinnen und Lehrer treffen, etwa der Schulsozialarbeit, der Jugendkulturarbeit, der Jugendbe-

rufshilfe bzw. – etwas genereller – der Kinder- und Jugendhilfe. Immer häufiger machen offenbar berufstätige Personen in pädagogischen Institutionen die Erfahrung, dass sie an die Grenzen ihres eigenen Handelns gelangen, sprich: dass sie bei ihrer Arbeit auf externe Unterstützung, auf Kooperation und Vernetzung angewiesen sind.

„Keiner schafft es alleine“, eine Formel des 12. Kinder- und Jugendberichts vor rund 10 Jahren, ist in diesem Zusammenhang eine Grundwahrheit, die sich immer mehr ausbreitet – eine Einsicht, die noch sehr viel bedeutender wird, wenn man sich von einem engen, schulzentrierten Bildungsverständnis löst. Sobald man sich klarmacht, dass es neben den schulisch vermittelten Kompetenzen viele weitere Felder des Lernens und der Bildung gibt – wozu neben der Persönlichkeitsbildung auch die soziale und die praktische Bildung zu zählen ist –, dann erkennt man rasch, dass einzelne Institutionen wie der Kindergarten, die Schule oder die berufliche Bildung alleine oft wenig, jedenfalls zu wenig ausrichten können.

Infolgedessen geht es um sehr viel dezidiertere diachrone und synchrone Vernetzungen und Verschränkungen der für Bildung verantwortlichen Akteure – einschließlich der Eltern – in einem bisher überwiegend versäulten und voneinander abgeschotteten System. Und das geht nicht ohne die lebensweltlichen Bildungspotenziale und ohne die Bildungsakteure vor Ort, das geht nicht in einer exklusiv geregelten Zuständigkeit für Fragen der Bildungspolitik.

Fünftens: Eine letzte Überlegung zielt auf das, was man **Beteiligungorientierung**, also, wenn man so will, „partizipatives Lernen“ nennen kann. Bildung in einem modernen Sinne ist nichts, was man jemandem eintrichtern, was der eine Mensch dem anderen angedeihen lassen kann – man kann nicht jemanden „bilden“. Soziologisch gesprochen funktioniert Bildung somit nicht im Sinne einer einfachen Sender-Empfänger-Regel zwischen einem Produzenten und einem Konsumenten, sondern zualtererst im Modus der sog. Ko-Produktion. Derjenige, der Bildung vermitteln will, muss auf jemanden treffen, der die Fähigkeit und Bereitschaft mitbringt, sich auf diesen Bildungsprozess einzulassen. Mit anderen Worten: Ohne die aktive Teilnahme des Empfängers geht gar nichts. Auch in dieser Hinsicht benötigen moderne Gesellschaften mithin eine Organisation von Bildung, die, wenn man so will, beteiligungssensibel ist, um ihre eigene Produktivität zu erhöhen.

Soweit meine fünf Punkte. Wenn ich diesen raschen und etwas unfertigen Durchgang durch die gesellschaftlichen Herausforderungen in Sachen Bildung zusammenfasse, komme ich zu folgendem Befund: Mein Eindruck ist, dass die Herausforderungen, vor denen unser Bildungssystem steht, nur unzureichend zu den vorhandenen Lösungen mit Blick auf Organisation und Zuständigkeit passen, die dieses System gegenwärtig anbietet. Im Kern geht es beim Thema Bildung heutzutage um die Beantwortung von sehr grundsätzlichen Fragen, die nach meinem Eindruck bei uns so gar nicht wirklich gestellt werden:

- Was müssen Kinder und Jugendliche auf dem Weg des Erwachsenwerdens am Beginn des 21. Jahrhunderts lernen?
- Wie lassen sich die Gelegenheiten für derartige Bildungsprozesse am besten zukunftstauglich organisieren?
- Wie müssen dafür die Zuständigkeiten neu geregelt werden?

Wir bräuchten somit eine moderne, neue Bildungsstrategie für das 21. Jahrhundert, halten jedoch zugleich beharrlich an herkömmlichen Antworten fest und greifen in vielen Punkten auf bewährte Muster zurück, die nicht verleugnen können, in erheblichen Teilen aus dem 19. Jahrhundert zu stammen. Das gilt tendenziell auch mit Blick auf die angebotenen Zuständigkeitslösungen: Welche zeigen sich – und wie sind diese zu beurteilen?

2. Passungsprobleme – Unvollständige Lösungen

Lassen Sie mich nachfolgend der Reihe nach einige bei uns mit Blick auf die Organisation von Bildung realisierte oder angedachte Zuständigkeitslösungen durchgehen, um diese auf ihre Brauchbarkeit für eine Zukunftsstrategie Bildung hin abzuklopfen.

(a) Die am meisten vertraute Zuständigkeitslösung, die wir alle kennen, in die wir gewissermaßen hineingeboren wurden, ist der deutsche Bildungsföderalismus, also die Zuständigkeit der Länder in Sachen Bildung. Wir haben es in diesem Zusammenhang mit der Zuständigkeit einer föderalen Ebene zu tun, die mit klaren Abgrenzungen einhergeht: Die Länder haben das Recht, alle wesentlichen Bereiche des Schulwesens zu regeln – von den Lehrplänen bis zu den Schulferien, von den Lehramtsausbildungen bis zu den Studentafeln.

Ähnliches gilt für die erzwungene Abstinenz des Bundes: Das Kooperationsverbot, das die Föderalismusreform I im Jahr 2006 eingeführt und die Föderalismusreform II für den Bildungsbereich nicht gelockert hat, hat die ohnehin geringen Möglichkeiten des Bundes weiter begrenzt, sich auch nur finanziell an den Bildungszuständigkeiten der Länder zu beteiligen – auch wenn das inzwischen für den Hochschulbereich wieder gelockert worden ist, was einmal mehr zeigt, dass die Überzeugungskraft dieses Kooperationsverbots begrenzt war und ist.

Allerdings muss man sogleich daran erinnern, dass dieses Modell der Kultushoheit der Länder keineswegs das einzige ist, das das deutsche Bildungswesen kennzeichnet – man vergisst bei dieser schulzentrierten Wahrnehmung allzu schnell, dass beispielsweise die frühkindliche Bildung ebenso wie die berufliche Bildung seit jeher ganz anderen Logiken folgt.

Wenn daher also die Frage im Raum steht, ob dieses System der Zuständigkeiten den eingangs beschriebenen Herausforderungen gerecht werden kann, werden Sie jetzt nicht überrascht sein, dass ich diesbezüglich skeptisch bin. Freundlich formuliert: Die Organisation von Beteiligung etwa, also von Bildung als Prozess der Ko-Produktion, ist nicht unbedingt die Spezialität der deutschen Kultusbürokratie. Auch eine stärkere Individualisierung von Bildung, die notwendige Vernetzung zwischen unterschiedlichen Akteuren oder schließlich auch der Umgang mit der Entgrenzung von Bildungsprozessen und dem sich daraus ergebenden Kooperationsgebot gehören offenkundig nicht zum Kerngeschäft der deutschen Kultusbehörden. Und nicht zuletzt sind regionale Disparitäten ebenfalls kein Thema, das die deutsche Kultusbürokratie erkennbar nervös werden lässt.

(b) Ein gängiges alternatives Lösungsangebot in der deutschen Bildungsdebatte, das Sie alle kennen, lautet in Anbetracht dieser Unzufriedenheit infolgedessen: mehr Zentralismus, mehr Bundeskompetenz. Man kann dieses Muster gut im Nachbarland Frankreich beobachten: einheitliche Strukturen von vorschulischen und schulischen Bildungseinrichtungen, einheitliche Lehrpläne, einheitliche Prüfungen, einheitliche Zertifikate. Doch so sehr ich die Föderalismus-Skepsis in Bildungsfragen teile, so wenig würde mich diese einfache Verlagerung der Zuständigkeit auf den Bund als Antwort wirklich beruhigen.

Der Bund allein jedenfalls wäre ebenso wenig wie die Länder in der Lage, auf die eingangs formulierten Veränderungen zufriedenstellende Antworten zu geben, also Antworten, die überall in Deutschland vor Ort, im lokalen Raum stimmig und passend sind, von individueller Passgenauigkeit ganz zu schweigen. Zugespitzt formuliert, würde damit eine problematische Lösung durch eine andere problematische ersetzt. Die Anpassung an die Situation vor Ort – ich erinnere an meine Darstellung der sozialen und regionalen Disparitäten – wäre vielleicht sogar noch schwieriger umzusetzen als dies zur Zeit im Falle der Länderzuständigkeit der Fall ist. Die häufig diskutierte Alternative „Bildungs-Föderalismus vs. Bildungs-Zentralismus“ scheint mir deshalb nicht hilfreich zu sein – es geht eben nicht um den Weg „A“ oder „B“, sondern um einen anderen, dritten Weg.

(c) Eine weitere, allerdings ebenfalls suboptimale Lösung wäre aus meiner Sicht, angesichts dieser Dilemmata schlicht an das andere Ende der Bildungskette zu gehen und auf die Autonomie der institutionellen Bildungsakteure selbst zu setzen, sprich: die Verantwortung so weit wie möglich nach unten auf den Letztzuständigen zu verlagern. Um es exemplarisch und bewusst zugespitzt zu formulieren: Schulautonomie in ihrer konsequentesten Form wäre aus meiner Sicht ebenfalls keine Lösung, von ihrem Charakter her ein latent „marktliberales“ Modell, da es nur im Wettbewerbsmodus einen Sinn machen und deshalb unübersehbar Nebenwirkungen erzeugen würde. Bei diesem Modell würde man weitgehend auf jegliche überörtliche Steuerung verzichten und stattdessen darauf setzen, dass einzelne Institutionen in Konkurrenz mit anderen – um den Preis des eigenen Scheiterns – ihre Dinge selbst rigoros voranzutreiben versuchen. Und das wäre dann eine Art systemische Produktion von Bildungsungleichheit, hoch Vier.

Bei dieser Verlagerung der Bildungszuständigkeit läge die Folge nahe, dass sich die institutionelle Heterogenität der Bildungsangebote noch sehr viel stärker ausweitet – und wenn es heute für eine Familie mit Schulkindern unter Umständen schon schwierig ist, von Erfurt nach München umzuziehen, dann wäre es in einer stark einzelschulisch geprägten Bildungslandschaft wahrscheinlich ähnlich schwierig, einen Familienhaushalt auch nur von Köln nach Bonn zu verlagern (von den sozialen Verwerfungen zwischen Schulen in bürgerlichen Wohngebieten im Vergleich zu denen in prekären Stadtteilen ganz zu schweigen). Eine stark ausgeweitete Selbstverantwortung der jeweils kleinsten Einheit kann somit ebenfalls nicht die Lösung sein (obwohl ich

selbstredend den einzelnen pädagogischen Institutionen deutlich mehr Handlungsfreiheit einräumen würde als das vielfach der Fall ist).

(d) Gleichermaßen skeptisch betrachte ich schließlich den Lösungsansatz, die Verantwortung für Bildung in allererster Linie lokal zu organisieren, sprich: Bildung einfach auf die kommunale Ebene zu verlagern. Hier würde sinngemäß das Gleiche passieren, was ich im Fall der konsequenten Anwendung von Schulautonomie skizziert habe: Es drohen Steuerungsdefizite und enorme Unübersichtlichkeiten, vielleicht sogar kommunale Beliebigkeiten, Bildung nach Kassenlage. Die Qualität und Güte von Bildung würde dadurch nicht nur in die Abhängigkeit lokaler Haushaltsmöglichkeiten fallen, sondern wäre auch von den Vorlieben so mancher Kommunalverantwortlichen abhängig. Zugespitzt formuliert: Dass ein Landrat oder der Gemeinderat Lehrpläne oder die Personalausstattung festlegt, würde vermutlich niemand als Qualitätssprung im deutschen Bildungswesen betrachten. Mit anderen Worten: „Kommunal pur“ wäre ebenfalls keine Lösung.

Aus allen diesen unvollständigen, gleichsam unfertigen Lösungen würde ich daher einen anderen Schluss ziehen: Es kann nicht um radikale Entweder-Oder-Lösungen gehen, die beispielsweise dem Motto „Alle Macht dem Bund“ oder „Alle Macht den Kommunen“ folgen. Nötig ist somit nicht die einfache Verlagerung oder Konzentration von Entscheidungsbefugnissen, sondern vielmehr ihre kluge Verknüpfung und Verteilung; notwendig sind Regeln, die das Miteinander der Akteure untereinander steuern und damit Bildungsprozesse ermöglichen, die zu unseren gegenwärtigen gesellschaftlichen Bedingungen besser passen als die bisherigen.

Vor welchen nicht so ganz trivialen Herausforderungen wir dabei stehen, möchte ich knapp und exemplarisch am Beispiel der Ganztagschule skizzieren:

3. Die Ganztagschule – ein Beispiel für Steuerungsprobleme

Deutschland ist mit großen Schritten auf dem Weg, zu einem Ganztagschulland zu werden. So gab es im Schuljahr 2013/14 fast 16.200 Schulen bzw. schulische Verwaltungseinheiten mit Ganztagsangeboten; das entspricht einem Ganztagschulanteil von inzwischen fast 60 Prozent an allen schulischen Verwaltungseinheiten. Bereits deutlich mehr als jede zweite Schule in Deutschland ist somit nach KMK-Definition eine Ganztagschule. Zum Vergleich: Im Schuljahr 2002/03, also vor gut zehn

Jahren und noch vor der dem Start des bundesweiten „IZBB-Programms“, gab es noch keine 5.000 Ganztagschulen.

Diese Entwicklung entspricht einem Zuwachs um deutlich mehr als 10.000 Ganztagschulen und damit einer Verdreifachung des Angebots in nur einem Jahrzehnt. Das Ausbautempo war in den letzten Jahren zwar erwartbar geringer als unmittelbar nach Start des IZBB-Programms (weil es kein Bundesgeld mehr gibt), doch die Tendenz weist immer noch in Richtung Wachstum. Vermutlich wird es nur noch wenige Jahre dauern, bis zwei Drittel der deutschen Schulen sich mit dem Türschild „Ganztagschule“ schmücken – und auch die 75-Prozent-Marke dürfte vermutlich noch in diesem Jahrzehnt erreicht werden. Bei diesem Entwicklungsverlauf – und schon das ist eine fundamentale Veränderung der Bildungslandschaft – wäre die deutsche Halbtagschule bald ein Auslaufmodell, die alsbald der Vergangenheit angehört.

Doch wie wird dieser Umbau der Schullandschaft gestaltet und gesteuert? Hier fällt auf, dass es im letzten Jahrzehnt fast keine öffentlichen Debatten und Kontroversen über Sinn und Zweck, über Nutzen und Wirkung dieses Auf- und Ausbaus gegeben hat. In gewisser Weise ist es die stillste und geräuschloseste Umgestaltung des Bildungswesens, an die ich mich erinnern kann – denken Sie im Unterschied dazu nur an den heftigen Gesamtschulstreit, an die immer noch anhaltende G8-Debatte oder an das gut gemeinte, aber schwierige Thema Inklusion –, und das, obwohl die Ganztagschule nicht nur für das Aufwachsen von Kindern ausgesprochen folgenreich ist, sondern auch für die Schulen selbst, die Lehrkräfte, die Familien und nicht zuletzt für Teile der Vereinslandschaft.

Neben dem, was man als „konzeptionelles Defizit“ des Ganztagschulbaus bezeichnen kann, stoße ich zudem auf eine erstaunliche Beliebigkeit der Entwicklungen in den Ländern bzw. in den Schulen vor Ort, mithin auf einen Mangel an verbindlichen Standards und auf ein Steuerungsdefizit: Was an den einzelnen Ganztagschulen geschieht, ist auffällig wenig von Ländervorgaben abhängig, geschweige denn von einer bundesweit abgestimmten Bildungspolitik, obwohl diese Reform in vielerlei Hinsicht folgenreicher ist, als viele Reformen davor. Aber es wirkt in weiten Teilen auch nicht so, als wäre die Lage vor Ort erkennbar von Qualitätsstandards und inhaltlichen Gestaltungsrichtlinien der Landespolitik abhängig.

Mein Eindruck ist vielmehr ein anderer: Lediglich das Startkapital – aus der Kostenstelle „Bau-Steine-Erden“ – kam durch das IZBB-Programm von Seiten des Bundes, gewissermaßen als Startgeld, in der Folge dann in unterschiedlichem Umfang ergänzt um Mittel der Länder. Ansonsten können wir vor Ort Entwicklungen in beinahe maximaler Vielfalt beobachten: Welche und wie viele Angebote eine Schule macht, wie sie externe Akteure einbindet, welchen Part die Lehrkräfte übernehmen, in welchem Ausmaß mit der Jugendhilfe kooperiert wird, wie eng oder schmal das Angebot ist oder was inhaltlich angeboten wird, entscheidet sich ganz überwiegend vor Ort, vermutlich im Büro der Schulleitung.

Das kann man zwar durchaus als eine beteiligungsorientierte Form der Gestaltung von lokalen Bildungsangeboten verstehen; gleichwohl ist es in vielen Teilen unbefriedigend, wenn sich in Sachen Ganztagschulen jenseits von fachlichen Standards eine Beliebigkeit breit macht, die überdies stark vom Engagement Einzelner abhängig ist. Die Folge ist, dass die größte Schnittmenge der deutschen Ganztagschullandschaft vor allem im Begriff selbst liegen dürfte.

Dies alles hat nach meinem Dafürhalten wesentlich mit den ungelösten Passungsproblemen des Gesamtprojektes Ganztagschule zu tun. Mit anderen Worten: Die derzeitigen uneinheitlichen Zuständigkeitsstrukturen des gesamten Bildungswesens lassen eine Steuerung des Ganztags allein durch die Schulpolitik eines Landes nicht wirklich zu. Zwar kann die Landespolitik mit gutem Recht darauf hinweisen, prinzipiell für die Steuerung des Unterrichts an der Ganztagschule zuständig zu sein; doch daneben hat sie beispielsweise keinen eigenständigen Betreuungsauftrag jenseits des Unterrichts (und schon gar nicht als Pflichtangebot). Das heißt: Sowohl inhaltlich als auch von der Zuständigkeit her ist die Ganztagschule zwingend auf Kooperationen mit externen Akteuren angewiesen – und dies ganz überwiegend im lokalen Raum, also vor allem mit Kommunen und ihren Jugendämtern, aber auch mit den freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe. Da die Länder aber in Sachen Bildung nichts von ihrer angestammten Kultushoheit abgeben möchten, werden dadurch entsprechende Entwicklungen blockiert.

In der Konsequenz heißt das – und dies offenbart deutlich die damit verbundenen Passungsprobleme –, dass staatliche Schulen in der Zuständigkeit der Länder und die externen Kooperationspartner beispielsweise der Kinder- und Jugendhilfe in öffentlicher und frei-gemeinnütziger Trägerschaft, die überwiegend auf kommunaler

Ebene agieren, nicht niederschwellig aufeinander abgestimmt sind (zumaß sie darüber hinaus ordnungspolitisch auch oft noch anderen Ressorts zugeordnet sind). Insbesondere die frei-gemeinnützigen Träger und die zivilgesellschaftlichen Akteure werden sich jedenfalls nicht so einfach einer schulischen Ländergesetzgebung unterordnen lassen (wie man das in der Jugendarbeit gut beobachten kann).

Falls eine Schulleitung externe Partner verbindlich einbinden möchte – und anders wird m.E. Ganztagschule auf Dauer nicht wirklich funktionieren –, geht das allenfalls über Kooperationsvereinbarungen, ein Weg, den faktisch auch viele Schulen nutzen: Die StEG-Untersuchung zur Entwicklung der Ganztagschulen hat gezeigt, dass etwa 60 Prozent der Schulen mit Ganztagsbetrieb dafür Kooperationsverträge mit externen Akteuren abschließen. Diese Zusammenarbeit aber für alle Beteiligten zufriedenstellend zu regeln, niedrighschwellige Formen der Zusammenarbeit zu finden und wirklich die inhaltlichen Fragen in den Vordergrund zu rücken, ist angesichts der unterschiedlichen Logiken, Zuordnungen und Hierarchien der Kooperationspartner kein Selbstläufer und mit ein Grund, warum die Ganztagschule gegenwärtig noch so beliebig ist, wie sie ist.

Dabei würde ich – wenn ich wieder auf die eingangs beschriebenen „Bildungsherausforderungen“ zurückgreife – der Ganztagschule vom Grundsatz her ein erhebliches Potenzial zur Lösung moderner Bildungsprobleme zuschreiben: Wenn die Ganztagschule als Zusammenspiel verschiedener Partner wirklich funktioniert, gelingt auch die Vernetzung der Bildungsakteure im kommunalen Raum weitaus besser; zudem könnte es im Ganzttag sehr viel leichter werden, die Angebote stärker beteiligungsorientiert anzulegen. Und mit Blick auf eine verbesserte Individualisierung von Bildung eröffnet die Ganztagschule ebenfalls mehr Möglichkeiten, wie sie auch – durch die Einbeziehung lokaler, ortsbezogener Akteure – auf regionale und kleinräumige Disparitäten deutlicher informierter reagieren kann.

Das alles ist vielfach jedoch noch Zukunftsmusik. Der mühsame Alltag des gegenwärtigen Projekts Ganztagschule macht deutlich, dass die solitäre Steuerung, wie wir sie aus dem „Modellfall Schule“ kennen, wenig geeignet ist, um hier zu tragfähigen Lösungen für alle Beteiligten zu kommen.

Wie andere, überzeugende Lösungen im Detail aussehen könnten, lässt sich gegenwärtig vermutlich kaum präzise sagen; das muss erst noch ausgelotet werden (es

wäre aber schon ein Fortschritt, wenn wir hier wenigstens konstatieren könnten, dass die Fortschreibung der bisherigen Lösungen in Sackgassen führt und das Projekt eher lähmt als befördert).

Lassen Sie mich daher abschließend noch einen Blick auf die Kinder- und Jugendhilfe als einem bildungsaffinen Feld werfen, das erkennbar anders aufgestellt ist als die Schule und aus dem sich vielleicht ein paar Hinweise ableiten lassen, wohin die Reise auch gehen könnte: von einem Kooperationsverbot zu einem Kooperationsgebot.

4. Die Kinder- und Jugendhilfe – ein Muster für das Bildungswesen?

Eine kleine Episode mag einen wichtigen Mentalitätsunterschied zwischen der Administration von Schule und von Jugendhilfe illustrieren. Der frühere Staatssekretär des Landes Nordrhein-Westfalen, Prof. Klaus Schäfer, erzählt gerne eine Schlüsselerfahrung, die er zu Beginn des Ganztagsschulausbaus in NRW als Abteilungsleiter des damals neu zusammengelegten Ministeriums für Schule und Jugend machte. In seiner neuen Zuständigkeit für den Ausbau der offenen Ganztagsgrundschulen im Land stand er vor der Herausforderung, das Schulwesen und die Jugendhilfe mental aufeinander einzuschwören.

Angesprochen von einem erstaunten Kollegen aus der vormaligen Schulabteilung, warum er denn aus diesem Anlass so häufig im gesamten Land zu den Schulen und in die Kommunen vor Ort fahre, entgegnete er: Ein Ministerialbeamter des Kultusministeriums würde anlässlich einer solchen Aufgabe einen Erlass formulieren – und diesen an die Schulen des Landes verschicken. Er hingegen bevorzuge als Vertreter der Kinder- und Jugendhilfe den persönlichen Kontakt, er suche das Gespräch mit den Zuständigen und versuche auf diese Weise, so etwas wie einen beteiligungsorientierten Konsens zu erzielen.

Erlass oder Dialog? Diese Alternative umschreibt in etwa die Grunddifferenz, die sich föderalismustechnisch auch als Unterschied zwischen der Schule und der Kinder- und Jugendhilfe, zwischen einer Landeslogik und einer kommunal praktizierten Steuerungsstrategie umschreiben lässt. Neudeutsch kann man das vielleicht auch mit „Educational Governance“ in Verbindung bringen, also einer Steuerung, die nicht al-

lein durch Macht und Zuständigkeit fungiert, sondern auf Beteiligung und Begründung basiert.

An dieser Geschichte wird beispielhaft deutlich, wie unterschiedlich ein System für die Durchsetzung von Veränderungen sorgen kann: in einem Fall per Erlass, wie es tendenziell in einer Kultusministerialverwaltung üblich ist, oder eben per Dialog, der zwar gewiss auch nicht so tun kann (und auch nicht so tun sollte), als gebe es keine schwierigen Entscheidungen und keine Entscheidungen von oben, der aber stärker auf den Austausch und die Überzeugung setzt, was eher für die Kinder- und Jugendhilfe zutrifft.

Um diesen Weg der Kinder- und Jugendhilfe besser zu verstehen, ist es notwendig, sich die Zuständigkeitsstruktur zu vergegenwärtigen, die das fachliche und politische Handeln in diesem Feld prägt. Es gibt zwar auch dort Hierarchien, aber eben nicht nur einen Akteur, der alles entscheidet (und das noch per Runderlass). Stattdessen sind verschiedene Ebenen gleichermaßen gefordert, sich untereinander abzustimmen und miteinander zu kooperieren. Das hört sich banal an, ist aber ein tiefgreifender Unterschied in der Funktionsweise zwischen Schule und Jugendhilfe.

Demzufolge hat der Bund in der Kinder- und Jugendhilfe zwar eine eigene, allerdings beschränkte Gesetzgebungskompetenz, die er im Sinne einer bundeseinheitlichen Gesetzgebung auch nutzt, was vor allem am Achten Sozialgesetzbuch, dem sog. „Kinder- und Jugendhilfegesetz“ mit seiner rund 25-jährigen Geschichte und dutzenden Änderungen und Ergänzungen deutlich wird.

Doch diese Bundeskompetenz heißt nicht, dass vor Ort, etwa in den Einrichtungen der Kindertagesbetreuung, einfach der vermeintliche „Bundewille“ umgesetzt würde. Im Gegenteil. Drei Hinweise:

1. Auf der einen Seite fällt das Kinder- und Jugendhilferecht in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, weshalb die Länder erheblichen Einfluss haben – zum einen bei der Entstehung von Gesetzen oder Gesetzesänderungen im parlamentarischen Prozess, denen sie größtenteils ausdrücklich zustimmen müssen, zum anderen aber später auch noch dank vieler Landesrechtsvorbehalte und Öffnungsklauseln, die den Ländern zusätzlichen Gestaltungsspielraum lassen.

2. Auf der anderen Seite ist aber jenseits der Kooperationspflicht zwischen Bund und Ländern in der Kinder- und Jugendhilfe darüber hinaus die Einbeziehung der Kommunen sehr viel wichtiger. Das Gesetz weist nämlich die Kinder- und Jugendhilfe als Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung zu; den Kommunen obliegt somit die Verantwortung für die Ausführung der Bestimmungen der Bundes- und der Ländergesetze (das ist ein gravierender Unterschied zur Schule). Bei der Ausgestaltung dieses Rahmens haben sie – wie sich beispielsweise anhand der Ergebnisse der KJH-Statistik immer wieder zeigt – einige Steuerungsspielräume (allerdings, und das ist die schwierige Kehrseite dieser Medaille, tragen sie mit 70 Prozent zugleich auch den Löwenanteil der Kosten).
3. Doch damit nicht genug: Wie Sie alle wissen, sind die zahlreichen freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe, die in vielen Bereichen die Mehrheit der Einrichtungen betreiben, ebenfalls nicht nur Befehlsempfänger für Anweisungen aus irgendwelchen kommunalen Kommando-Zentralen – jedenfalls sind sie nicht verpflichtet, Angebote zu erbringen. Und ihre Bedeutung kommt darüber hinaus auch darin zum Ausdruck, dass sie zudem in den kommunalen Jugendhilfeausschüssen Sitz und Stimme haben. Konkret: 40 Prozent der Mitglieder dieser Ausschüsse kommen von freien Trägern, 60 Prozent aus dem Kreistag oder Gemeinderat. Auf diese Weise entsteht vor Ort in der Kinder- und Jugendhilfe, also auch in der frühkindlichen und der außerschulischen Bildung eine Vielfalt und Pluralität von Angeboten, die im Feld der Schule aktuell völlig undenkbar wäre, ohne – und das ist entscheidend – dass damit in der Kinder- und Jugendhilfe zugleich die Frage einheitlicher, überregionaler Standards obsolet wäre.

So ist in diesem vergleichsweise offenen System der Kinder- und Jugendhilfe Vernetzung geradezu konstitutiv. Wer schon einmal einen Jugendamtsleiter klagen gehört hat über die Eigensinnigkeit mancher freien Träger, wer sich ins Gedächtnis ruft, dass beide Seiten – freie Träger wie Jugendämter – auch über Dinge wie Regelsätze verhandeln müssen, wer die vielfältig gepflegten Kooperationen zwischen Jugendämtern und freien Trägern betrachtet, muss feststellen, dass wir es da mit einem hochgradig vernetzten System zu tun haben, das zudem auch weitaus stärker als alle anderen Bildungsakteure in der Zivilgesellschaft verankert ist – denken Sie nur an die weltanschaulich geprägten Kindertageseinrichtungen.

Einen ganz ähnlichen Eindruck habe ich beim Thema „Beteiligungsorientierung“. Viele Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe sind nach meiner Erfahrung sehr geübt im Akzeptieren und Aushalten von Beteiligung. Insbesondere deshalb, weil Jugendhilfeleistungen normalerweise freiwillig sind, also niemand verpflichtet wird, sich bei einer Institution der Kinder- und Jugendhilfe zu beteiligen, sind diese Institutionen von ihrem Charakter her eher darauf eingestellt, Beteiligung zuzulassen (und diese Haltung gilt in der Tendenz auch im Umgang mit den Betroffenen, also Kindern, Jugendlichen und ihren Familien).

Aus all dem ziehe ich den Schluss, dass wir in Sachen Bildung die Frage endlich umdrehen müssen: Wie, so ist zu fragen, müssen wir die Zuständigkeiten so neu regeln, damit sich die inhaltlichen Herausforderungen besser angehen und ansatzweise lösen lassen? Und das heißt in der Konsequenz nichts anderes, als eine bildungspolitische Kehrtwende, die da lautet: vom Kooperationsverbot zum Kooperationsgebot.

Denn: Wenn wir weiterhin im Bildungswesen die bisherigen Spielregeln perpetuieren und jeweils auf die eigenen Zuständigkeiten beharren, ändert sich im Kern nichts und die ungelösten Widersprüche werden immer folgenreicher. Deshalb, so würde ich unter dem Strich bilanzieren, ist ein zukunftsfähiges Bildungswesen vor allem in Sachen Kooperation gefordert. Wenn man sich klar macht, dass die Schulverwaltung einerseits und die Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe andererseits deutlich anderen Handlungslogiken folgen, dann ist notwendig, zunächst einmal diese Unterschiede zu identifizieren, um dann zu fragen, welchen Beitrag welches Teilsystem zu welchen Bildungsaufgaben leisten kann – und welche Formen der Kooperation dafür notwendig sind.

Ich komme zum Schluss. Dass dies alles nicht ohne eine deutlich stärkere Einbeziehung der kommunalen Akteure, also derjenigen, die der Lebenswelt der Kinder und Jugendlichen am nächsten sind, erreicht werden kann, ist aus meiner Sicht kaum zu übersehen. An einer stärkeren Kommunalisierung von Bildung – einschließlich der Einbindung zivilgesellschaftlichen Akteure vor Ort – kommen wir nach meiner Überzeugung nicht mehr vorbei (und das hat Duisburg längst verstanden).

Allerdings kommt es dabei auf die richtigen Mischungsverhältnisse an. Deshalb muss es genauso klar sein, dass wir zugleich Mechanismen benötigen, die überregionale,

möglichst bundeseinheitliche einheitliche Standards gewährleisten und die die ungleiche finanzielle Ausstattung und die regionalen Verwerfungen auszugleichen in der Lage sind. Es geht mithin in Zukunft – eigentlich ganz einfach – um eine stärkere Kooperation aller Bildungsakteure und aller politisch Verantwortlichen, also von Bund, Länder und Kommunen einschließlich der zivilgesellschaftlichen Akteure. Es geht, wenn man so will, um eine Art „inklusive Bildung“, eine Bildung, die alle einbezieht. Wenn das in Deutschland politisch gelingen würde, wäre das ein Schritt in die richtige Richtung, in Richtung funktionierender Bildungslandschaften.

Doch leider gibt es bei dieser Thematik eine gute und eine schlechte Nachricht. Die schlechte lautet: Die Erreichung dieses Ziels erscheint politisch derzeit noch meilenweit entfernt und wenig realistisch; das Licht am Ende dieses Tunnels ist noch nicht wirklich sichtbar. Die Politik ist in dieser Hinsicht noch nicht erkennbar im Handlungsmodus.

Die gute Nachricht lautet unterdessen: Es ist gut möglich, dass die wachsenden Unwuchten im Bildungswesen dementsprechende Veränderungen sehr viel schneller auslösen, als wir uns gegenwärtig vorstellen können, da sich ein Tunnel am Ende des Lichts schon abzeichnet. Denken Sie einmal an die Aussetzung der Wehrpflicht, denken Sie an den Atomausstieg. Die Plötzlichkeit dieser Veränderungen nach einer zuvor vermeintlich in Stein gemeißelten Unbeweglichkeit bei diesen beiden Punkten zeigt, dass es gesellschaftliche Themen gibt, die für diese politische Plötzlichkeit anfällig sind. Die Bildung gehört dazu. Darauf sollten die Kommunen vorbereitet sein. Ich glaube, für diese Stadt trifft das zu.