



Text 7

# Bildung zwischen Staat und Kommune

**Governance-Prozesse in  
Bildungslandschaften und die Rolle des  
Projekts „Bildung(s)gestalten – Offene  
Kinder- und Jugendarbeit und  
Familienbildung gestalten  
Bildungslandschaften“**

**Texte der wissenschaftlichen  
Begleitung des Projekts  
„Bildung(s)gestalten“ – Offene  
Kinder- und Jugendarbeit und  
Familienbildung gestalten  
Bildungslandschaften**

Forschungsverbund



Deutsches Jugendinstitut  
Technische Universität Dortmund

Erich Sass

Forschungsverbund



Deutsches Jugendinstitut  
Technische Universität Dortmund

## **Impressum**

### **Herausgeber**

Forschungsverbund DJI/TU Dortmund

### **Autorenschaft**

Erich Sass

### **Verlag**

Eigenverlag Forschungsverbund DJI/TU Dortmund an der Fakultät 12 der  
Technischen Universität Dortmund

Das Werk einschließlich seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Insbesondere darf kein Teil dieses Werkes ohne vorherige schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form (unter Verwendung elektronischer Systeme oder als Ausdruck, Fotokopie oder unter Nutzung eines anderen Vervielfältigungsverfahrens) über den persönlichen Gebrauch hinaus verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

**Dortmund, November 2014**

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Einführung .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Die Debatte um Governance-Prozesse in Bildungslandschaften .....</b>	<b>5</b>
2.1	„Bildungslandschaften“ – ein unklarer Begriff .....	5
2.2	Die Kommune als Handlungsraum .....	6
2.3	Stärkung der kommunalen Bildungsverantwortung.....	7
2.4	Rolle der kommunalen Kinder- und Jugendarbeit bei der Entwicklung von Bildungslandschaften.....	11
2.5	Verschiedene Steuerungskonzepte .....	13
2.6	Governance: Beteiligung nichtstaatlicher Akteure.....	17
2.7	Governance im Bildungsbereich .....	20
2.8	Zusammenfassung: Governance-Prozesse in Bildungslandschaften.....	21
<b>3</b>	<b>Erfahrungen aus dem Projekt Bildung(s)gestalten mit Governance-Prozessen im kommunalen Raum .....</b>	<b>23</b>
3.1	Das Projekt Bildung(s)gestalten als Intervention nichtstaatlicher Akteure im Bildungsbereich .....	24
3.2	Drei Beispiele für Innovation an den Standorten .....	26
3.3	Erfolgsbedingungen .....	30
<b>4</b>	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>32</b>

# 1 Einführung

Dieser Text ist im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung des Projekts „Bildung(s)gestalten – Offene Kinder- und Jugendarbeit und Familienbildung gestalten Bildungslandschaften“ entstanden und Teil der Projektauswertung. Das dreijährige Projekt (Okt. 2011 bis Sept. 2014) wurde von der Arbeitsgemeinschaft Haus der Offenen Tür NRW e.V. (AGOT-NRW e.V.) an den fünf Projektstandorten Bad Salzuflen, Bochum-Wattenscheid, Bonn, Gelsenkirchen-Bismarck und Gladbeck in Kooperation mit insgesamt neun Trägerorganisationen durchgeführt. Dabei handelt es sich um den Versuch, die Bildungsansätze der Offenen Kinder- und Jugendarbeit und der Familienbildung stärker in bestehende Bildungsnetzwerke einzubringen, bzw. zusammen mit Schulen und anderen freien Trägern tragfähige Netzwerke zu entwickeln, die insbesondere Kindern, Jugendlichen und Familien aus prekären Lebenslagen neue Gelegenheiten und Orte des Lernens vermitteln. Die wissenschaftliche Begleitung wurde als ein Forschungsprojekt des Forschungsverbunds Deutsches Jugendinstitut/TU Dortmund durchgeführt und, wie auch das Projekt Bildung(s)gestalten, vom Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen gefördert.

Der Text gliedert sich in zwei Teile. Der erste Teil geht der Frage nach, was Prozesse der Entstaatlichung und Kommunalisierung im Bildungsbereich bedeuten und wie solche Governance-Prozesse verlaufen können. Hierzu wird zunächst der Begriff „Bildungslandschaft“ erläutert. Es folgen fachtheoretische Einschätzungen zur Kommune als Handlungsraum der Bildungspolitik, zur Bedeutung einer verstärkten kommunalen Bildungsverantwortung, zur Rolle der Kinder- und Jugendarbeit in solchen Prozessen sowie zu verschiedenen Steuerungskonzepten und Governance-Prozessen in diesem Kontext.

Im zweiten Teil werden Erfahrungen, die im Projekt Bildung(s)gestalten zu diesem Themenkomplex gemacht wurden, beschrieben. Diese Beschreibung beruht im Wesentlichen auf Interviews mit kommunalen und nichtstaatlichen Akteuren aus dem Projektkontext. Abschließend wird versucht, eine Antwort auf die Frage zu geben, welche Funktion das im Feld der Offenen Kinder- und Jugendarbeit (AGOT-NRW e.V.) entwickelte Projekt Bildung(s)gestalten beim Prozess der Veränderung von Bildungslandschaften haben kann.

## 2 Die Debatte um Governance-Prozesse in Bildungslandschaften

### 2.1 „Bildungslandschaften“ – ein unklarer Begriff

„In lokalen Bildungslandschaften<sup>1</sup> findet die afrikanische Weisheit, es brauche ein ganzes Dorf, um ein Kind zu erziehen, gewissermaßen ihre postindustrielle Interpretation und Verwirklichung“. Dieser Satz von Sabine Knauer, gesprochen auf der Tagung „Bildungslandschaften in gemeinschaftlicher Verantwortung gestalten“ der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung (Knauer 2007), stellt das „Dorf“, die Kommune, in das Zentrum der Bildungsdebatte. Dabei ist „Dorf“ in dreifacher Weise zu verstehen: Zum einen als geografisch und politisch umgrenzter Raum mit seinen Grenzen und administrativen Zuständigkeiten, dann als Konglomerat aus Gebäuden, Plätzen, Straßen, Parks etc. und somit als ein Produkt der Architektur und Raumplanung und nicht zuletzt meint der Begriff „Dorf“ auch das Soziale, die Dorfgemeinschaft mit ihren Personen, Institutionen, Organisationen und Interessengemeinschaften.

Gleichzeitig steht die Nutzung des Begriffs „Dorf“, verbunden mit dem Hinweis auf die afrikanische Herkunft dieser Weisheit, aber auch für einen Bezug auf die vorindustrielle Gesellschaft, in der das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen quasi naturwüchsig unter den Augen und in der Verantwortung der gesamten dörflichen Gemeinschaft vonstattenging. Auch wenn solche Bilder eher paternalistisch geprägten, romantischen Vorstellungen entspringen und weder der Realität im vorindustriellen Europa noch der im heutigen Afrika entsprechen dürften, zeigt die häufige Verwendung dieser „afrikanischen Weisheit“ in vielen Texten und vor allem Vorträgen zum Bildungsthema, welchen wichtigen Stellenwert der Raum, das lokale Umfeld, die Kommune in diesen Debatten hat.

Wenn der Begriff „Bildungslandschaft“ in den letzten Jahren so weite Verbreitung gefunden hat, so liegt dies sicher auch an seiner großen Offenheit. „Die Verwendung der Landschaftsmetapher für die Bestimmung des Lokalen als strategischen Handlungsraum für ein vernetztes Verständnis bildungspolitischer Reformbemühungen ist offensichtlich attraktiv“, schreibt Christoph Berse und meint damit zum einen seine begriffliche Unbestimmtheit, zum anderen aber auch den Platz, welchen der Begriff für einen perspektivischen Blick, für die „Öffnung einer Aussicht“ bietet. „Unter einer Landschaft können unterschiedliche Dinge und Ausprägungen verstanden werden“ (Berse 2009). Diese begriffliche Offenheit und die Nutzung des Begriffs in unterschiedlichen Kontexten tragen sicher nicht zu einer klaren begrifflichen Abgrenzung bei. Wenn also im Folgenden von „Bildungslandschaften“ die Rede ist, ist zu berücksichtigen, dass dieser Begriff letztendlich nicht klar definiert ist.

---

<sup>1</sup> In diesem Beitrag wird sowohl der Begriff „lokale Bildungslandschaft“ als auch der Begriff „Kommunale Bildungslandschaft“ verwendet. Dies ist der uneinheitlichen Begriffsverwendung verschiedener Autoren geschuldet. Während z.B. der Deutsche Städtetag den Begriff der „Kommunalen Bildungslandschaft“ benutzt, spricht sich Heinz-Jürgen Stolz für die Verwendung des programmatischen Begriffs der „lokalen Bildungslandschaft“ aus, da er sowohl in seiner räumlichen als auch in seiner Kooperationsdimension (von Jugendhilfe und Schule) den offenen Charakter betont und damit ausreichend Platz für Innovation schafft. Den Begriff der „Kommunalen Bildungslandschaft“ lehnt er mit der Begründung ab, dass es sie nur geben kann, wenn die innere Schulaufsicht nicht beim Land sondern bei den Kommunen läge und damit eine echte Kommunalisierung von Schule zu realisieren wäre“ (vgl. Berse 2009, S.197ff.).

## 2.2 Die Kommune als Handlungsraum

Die Einführung des Landschaftsbegriffs in die Bildungsdebatte ist auch als eine Reaktion auf den sogenannten PISA-Schock zu verstehen. *„Während bis vor wenigen Jahren nur die Rede von der deutschen, österreichischen oder der schweizerischen Bildungslandschaft war und damit alle nationalstaatlichen Bildungswege und -möglichkeiten gemeint waren, scheint die Krise der formalen Bildung viel kleinere territoriale Einheiten, wie die Region, die Kommune oder den Stadtteil ‚als Handlungsraum und Problemkontext‘ (Lohre 2005) in den Blick zu rücken“* (Reutlinger 2009). Mit der Neubesinnung auf die Erkenntnis, dass die Schule nicht in der Lage ist, Alleinverantwortung für Bildung und Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen zu tragen, fand eine Rückbesinnung auf die Notwendigkeit ganzheitlichen Lernens statt. Das Wissen darum, dass Bildung weit über Schule hinausreicht und der soziale Nahraum eine wichtige Rolle im Prozess des Aufwachsens spielt, kam in den Nach-PISA-Debatten zu neuer Bedeutung und fand ihren Niederschlag unter anderem in den Leipziger Thesen (Bundesjugendkuratorium/Sachverständigenkommission für den elften Kinder- und Jugendbericht/Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe 2002) und in einem erweiterten Bildungsbegriff, wie er im Zwölften Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung ausdifferenziert wird. Aus diesem Bericht ergeben sich fünf Leitlinien, die *„das Konzept einer umfassenden öffentlichen Unterstützung und Ergänzung von Familien in ihren Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsleistungen skizzieren“* (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2006):

1. Im Mittelpunkt (aller bildungspolitischen) Bemühungen steht der Lebenslauf und die Bildungsbiografie der Kinder.
2. Ausgangspunkt ist die Trias von Bildung, Betreuung und Erziehung.
3. Grundlegend ist ein erweitertes Bildungsverständnis mit einer Vielfalt von Orten, Gelegenheiten und Inhalten.
4. Es besteht eine öffentliche Gesamtverantwortung für eine „Bildung für alle“.
5. Es sind tragfähige Zukunftskonzepte von Bildung, Betreuung und Erziehung in einem verbesserten Zusammenspiel einer Bildungs- und Erziehungspartnerschaft aller bildungs- und lernrelevanten Akteure anzustreben (vgl. ebd., S. 39ff; auch Berse 2009, S. 158ff.).

Ausgehend von diesen Leitlinien stellt sich die Frage, wie sich die Kommunen den hier formulierten Anforderungen stellen. Unzweifelhaft ist es die lokale Ebene, an der Bildungsprozesse ihren Ausgang nehmen und die für deren Ausgestaltung verantwortlich ist. *„All politics is local“* hat der US-amerikanische Politiker Tip O’Neill einmal formuliert und damit verdeutlicht, *„dass sämtliche Folgen übergeordneter föderaler Politikebenen letztlich auf der lokalen, d.h. kommunalen Ebene in ihren Auswirkungen unmittelbar greifbar werden“* (Lindner 2012).

Diese Einschätzung wird vom Deutschen Städtetag geteilt. In seiner Aachener Erklärung, verfasst 2007 anlässlich des Kongresses „Bildung in der Stadt“, heißt es:

*„Ausgangspunkt für Bildungsprozesse in den verschiedenen Lebensphasen ist die kommunale Ebene. Hier entscheidet sich Erfolg oder Misserfolg von Bildung, werden die Grundlagen für berufliche Perspektiven, gesellschaftliche Teilhabe und gleichzeitig die Zukunftsfähigkeit einer Region gelegt. Die Städte prägen mit ihren vielfältigen Einrichtungen die Bildungslandschaft Deutschlands: Kindertagesstätten, Familienzentren, Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit, Schulen, Volkshochschulen und zahlreiche Kultureinrichtungen sind Eckpfeiler der öffentlichen Infrastruktur in der Bildung. Die Verantwortung der Städte in der Bildung muss deshalb gestärkt werden“* (Deutscher Städtetag 2007).

Auch der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge spricht sich im gleichen Jahr im Diskussionspapier zum Aufbau Kommunalen Bildungslandschaften für eine stärkere Verantwortungsübernahme der Kommunen in Bildungsfragen aus:

*„Die Kommune ist die zentrale Plattform für die Bildung junger Menschen. Sie ist der Ort, an dem schulisches, soziales und emotionales Lernen und Bilden stattfindet. Deshalb muss die Steuerungsverantwortung für die Verzahnung der Träger, Einrichtungen und Angebote durch die Kommune wahrgenommen werden, weil nur sie den erforderlichen Rahmen zur optimalen Nutzung der örtlichen Ressourcen sicherstellen und verbindliche Kooperationsstrukturen herstellen kann“ (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2007).*

Auch wenn beide Statements sich in Nuancen unterscheiden – der Deutsche Städtetag spricht von Verantwortung, die *gestärkt* werden muss, der Deutsche Verein von einer Steuerungsverantwortung, die *wahrgenommen* werden muss, scheint die Richtung eindeutig zu sein: Gefordert wird (1) eine stärkere Verlagerung der Verantwortung für die Gestaltung und Steuerung von Bildungsprozessen auf die kommunale Ebene und (2) eine stärkere Vernetzung und Kooperation der örtlichen Bildungsträger.

Diese Verlagerung der Bildungsverantwortung auf die kommunale Ebene und ihre Auswirkungen auf die interne Organisation kommunaler Verwaltungen und lokaler Netzwerkstrukturen sind demnach wesentliche Rahmenbedingungen für die Entwicklung lokaler Bildungslandschaften. Im Folgenden sollen diese Anforderungen an die kommunale Bildungspolitik weiter ausgeführt werden. Außerdem soll die Rolle, welche speziell die Kinder- und Jugendarbeit in solchen Prozessen spielen kann, näher beleuchtet werden, um dann zu beschreiben, welche Erfahrungen im Projekt „Bildung(s)gestalten“ der AGOT-NRW e.V. in diesem Kontext gemacht wurden.

### 2.3 Stärkung der kommunalen Bildungsverantwortung

*„Kommunale Bildungslandschaften verfolgen das Ziel, die Bedingungen des Aufwachsens und der Bildung junger Menschen positiv zu gestalten und bestehende Mängel in der Abgestimmtheit von Institutionen, Personen und deren Handeln im Bildungs- und Sozialwesen zu optimieren. Dieses Ziel wird in jeder Kommune der zentrale Bewertungsmaßstab sein und es verlangt Entwicklungen in einem Kontext, der häufig zu wenig beachtet wird: Bildung kommunal zu gestalten, das bedeutet in der Umsetzung immer auch die Vergewisserung über die Frage nach seitherigen und zukünftig denkbaren (innovativeren und auf das Ziel der Bildungslandschaft abgestimmten) Formen der Steuerung und Kooperation in Kommunen“ (Maykus 2010).*

Auch Thomas Rauschenbach weist auf das zunehmende Bewusstsein der Kommunen hinsichtlich ihrer Bildungsverantwortung hin: *„Die Kommunen entdeckten über die an den Rändern ausfransenden Entwürfe von lokalen bzw. kommunalen Bildungslandschaften ihre Bezüge sowie ihr Potenzial beim Thema Bildung und positionierten sich in dieser Frage neu“* (Rauschenbach 2014). Damit die Kommunen der ihnen zugeschriebenen Bildungsverantwortung im vollen Umfang gerecht werden können, erscheinen strukturelle Veränderungen in den Steuerungssystemen unausweichlich. Hier geht es um die Frage, wie das Zusammenspiel der staatlichen und kommunalen Träger untereinander, aber auch in der Kooperation mit den freien Trägern, künftig geregelt werden soll. So hat bspw. Wolfgang W. Weiß für den Bereich der Schule in Deutschland 16 Oberste und 20 Obere Schulaufsichtsbehörden sowie 202 Kreis- bzw. Staatliche Schulämter gezählt (Weiß 2010). Auch wenn es in dieser Schulaufsichtsstruktur Umbrüche zu geben scheint (vgl. ebd.), zeigen schon diese wenigen Zahlen, wie schwer es in

dieser föderalen Struktur sein wird, eine nachhaltige Verschiebung von Verantwortung für Bildungsprozesse auf untere Ebenen zu erreichen. Neben dieser vertikalen Verantwortungsübertragung scheint zudem eine horizontale Veränderung von Verantwortlichkeiten innerhalb der Kommunen notwendig. So arbeiten hier häufig Schul- und Jugendämter als getrennte Verwaltungseinheiten mit mehr oder minder intensiven Arbeitskontakten nebeneinander. Auch hier scheint eine stärkere Zusammenarbeit geboten, ggf. sogar die Zusammenlegung der Ämter.

Die Zuständigkeiten zwischen Land und Kommune sind bislang in innere und äußere Schulangelegenheiten aufgeteilt, was bedeutet, dass das Land für die inhaltliche Gestaltung des Unterrichts sowie für das Lehrpersonal zuständig ist („innere Schulangelegenheiten“), die Kommunen dagegen für die Gebäude, die Materialbeschaffung und das nicht-unterrichtende Personal, wie z.B. die Hausmeister („äußere Schulangelegenheiten“). Für erhebliche Spannungen zwischen Kommunen und den Ländern sorgt in diesem Kontext die Frage, wer für das nicht-unterrichtende pädagogische Fachpersonal, welches im Rahmen der sich vermehrenden Ganztagschulen in Bereichen wie Schulsozialarbeit, Betreuung, Erziehung und psychologische Beratung eingesetzt wird, verantwortlich ist. Die Bezahlung dieses für die inhaltliche Gestaltung der Ganztagschule wichtigen Personenkreises obliegt bisher den Kommunen. Da der damit verbundene hohe Kostenaufwand von den meisten Kommunen nicht getragen werden kann, fordern diese eine Neustrukturierung der Finanzierung des Bildungswesens zu Lasten der Länder. Andererseits gibt es aber auch Tendenzen in den Kommunen, über ihre Verwaltungsaufgaben hinaus, mehr Gestaltungsspielräume im Sinne einer erweiterten Schulträgerschaft einzufordern, zumal die inhaltliche Gestaltung der örtlichen Bildungseinrichtungen erheblichen Einfluss auf das kommunale Leben haben kann (vgl. hierzu auch Weiß 2010).

Zusätzlich verkompliziert wird diese Gemengelage durch das sogenannte „Kooperationsverbot“ des Bundes mit den Ländern und Kommunen, welches mit der Föderalismusreform 2006 in Kraft getreten ist und besagt, dass der Bund keinen Einfluss auf die Bildungspolitik nehmen darf und somit auch keine direkt an die Kommunen gerichtete finanziellen Unterstützungsleistungen im Bildungsbereich leisten kann. Thomas Rauschenbach bezeichnet das Kooperationsverbot als einen *„etwas misslungenen Akt der Notwehr“* um die Frage der Bildungszuständigkeit *„festzuzurren“* (Rauschenbach 2014). Diese Regelung stärkt die Bildungshoheit der Länder, führt aber auch dazu, dass den Kommunen der Zugang zu zusätzlichen Ressourcen verwehrt wird. Außerdem kann sie dazu beitragen, dass die Unterschiede in der Schulentwicklung der einzelnen Bundesländer sich vergrößern (vgl. Weiß 2010).

Hier stehen Länder und Kommunen vor der Frage, wie letztere mit erweiterten Zuständigkeiten und Kompetenzen ausgestattet werden können, um ihre Schulangelegenheiten nicht mehr nur verwalten, sondern auch gestalten zu können. Dazu gehört auch eine veränderte Steuerung der entsprechenden Finanzaufweisungen.

Gleichzeitig stellt sich aber auch die Frage wie Prozesse räumlicher Segregation tendenziell ausgeglichen werden können. So gibt es auf der Landesebene nicht nur zwischen einzelnen Regionen erhebliche Unterschiede, was die Finanzkraft und die soziale und kulturelle Infrastruktur angeht, sondern diese beginnen bereits in den Kommunen. *„Die räumliche Segregation hat auf lokaler Ebene ein Ausmaß erreicht, dass man in der gleichen Stadt gelegentlich den Eindruck gewinnen kann, man befinde sich in zwei verschiedenen Welten“*

(Rauschenbach 2014). Aus diesem Grund weist Thomas Rauschenbach darauf hin, dass eine Übertragung der Bildungsverantwortung allein auf die Kommunen zu einer Ausweitung dieser regionalen Disparitäten führen würde:

*„Es drohen Steuerungsdefizite und enorme Unübersichtlichkeiten, vielleicht sogar Beliebigkeiten. Die Qualität und Güte von Bildung würde dadurch nicht nur in die Abhängigkeit lokaler Handlungsmöglichkeiten fallen, sondern wäre auch von den Vorlieben so mancher Kommunalverantwortlicher abhängig. Zugespitzt formuliert: Dass ein Landrat oder der Gemeinderat den Lehrplan festlegt, würde vermutlich niemand als Qualitätssprung im deutschen Bildungswesen betrachten“ (ebd.).*

Rauschenbach schlägt deshalb vor, nicht auf radikale *Entweder-Oder-Lösungen*, wie „Alle Macht dem Bund“ oder „Alle Macht der Kommune“ zu setzen, sondern Zwischenlösungen zu finden:

*„Nötig ist somit nicht die einfache Verlagerung oder Konzentration von Entscheidungsbefugnissen, sondern vielmehr ihre kluge Verknüpfung und Verteilung; notwendig sind Regeln, die zu unseren gegenwärtigen gesellschaftlichen Bedingungen besser passen als die bisherigen.“ (ebd.)*

Letztendlich wird es darum gehen, der Erkenntnis, dass der kommunale Nahraum der zentrale Ort des Aufwachsens und des Lernens ist, Konsequenzen in der Struktur und der Steuerung des Bildungswesens folgen zu lassen, die gleichzeitig aber auch für eine möglichst große Bildungsgerechtigkeit sorgen und dem Auseinanderdriften von Regionen oder auch Stadtteilen entgegenwirken.

Neben notwendigen Veränderungen auf der vertikalen Ebene, im Verhältnis zwischen Bund, Land und Kommune, besteht aber auch Veränderungsbedarf auf der horizontalen Ebene.

*„Die Überwindung der institutionellen Zergliederung von Zuständigkeiten in den Kommunen ist ein Schlüsselmoment innerhalb der Bildungslandschaftsidee. Nach Möglichkeit sollten daher innerhalb der Kommunalverwaltung langfristig integrierte ressortübergreifende Strukturen etabliert werden, die offen für partizipative Elemente sind“ (Heinrich-Böll-Stiftung 2012).*

Es geht hier also sowohl um strukturelle Veränderungen innerhalb der kommunalen Verwaltungen, wie beispielsweise die Zusammenlegung von Schulverwaltungs- und Jugendämtern, als auch um die verstärkte Kooperation kommunaler, bzw. staatlicher Stellen mit zivilgesellschaftlichen und ggf. auch privatwirtschaftlichen Organisationen und Institutionen.

Auch hier hat es im schulischen Bereich mit der Entwicklung und Verbreitung der Ganztagschule bereits erhebliche Veränderungen gegeben. So sind Organisationen der Wohlfahrts- und Jugendpflege in vielen Schulen als Träger des Offenen Ganztags aktiv und pflegen somit einen engen Kontakt zu Schulen und Schulverwaltungen. Allerdings sind solche schulzentrierten Formen der Kooperation noch keine Bildungslandschaften im eigentlichen Sinne. Zu deren Entwicklung wäre es wichtig, gemeinsame Bildungskonzepte zu entwickeln, die nicht nur aus schulischem Blickwinkel auf Bildungsprozesse schauen, sondern auch die Positionen anderer pädagogischer Professionen berücksichtigen und die Unterschiedlichkeit der Ansätze und die Möglichkeiten non-formaler und informeller Bildung bewahren. Dies böte die Chance, dass Bildungslandschaften auch einen Mehrwert für die Kinder und Jugendlichen entfalten, die Schwierigkeiten mit dem System Schule haben. Da die Förderung und Koordinierung außerschulischer Bildung bereits in kommunalen Händen liegt, wird es darauf ankommen, die verschiedenen Ansätze integrierender Steuerungsstrukturen so zu entwickeln, dass sie einer *„staatlich-kommunalen Bildungsverantwortung“* (Weiß 2010) gerecht werden.

Die Heinrich-Böll-Stiftung sieht in der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure weitere Vorteile auf Seiten der Kommune:

*„Sozialintegratives Potenzial, Stärkung des sozialen Friedens, Imageförderung, Bildung als Standortfaktor für Familien und Unternehmen, Entlastung der kommunalen Haushalte durch Synergieeffekte, Beförderung eines modernen Politikstils (Verantwortlichkeit, Offenheit gegenüber zivilgesellschaftlichen, wirtschaftlichen Akteuren)“ (Duveneck 2012).*

Nachhaltige Kooperationsbeziehungen, wie sie zur Entwicklung von Bildungslandschaften notwendig sind, können aber nur dort entstehen, wo *„solide und stabile Rahmenbedingungen sowie eine kommunalpolitisch verankerte Struktur“* vorhanden sind (Heinrich-Böll-Stiftung 2012).

Auch aus Sicht des Deutschen Vereins liegt die Verantwortung für die Entwicklung von Bildungslandschaften bei den Kommunen. Er schlägt vor, dass, nach den entsprechenden politischen Beschlüssen des Kommunalparlaments, ein plural besetztes Gremium (Ausschuss), *„dem Vertreter/innen betroffener Ausschüsse (z.B. Schule, Jugendhilfe, Stadtentwicklung, Kultur, Haushalt, etc.) ebenso angehören wie auch Vertreter/innen der an der Kommunalen Bildungslandschaft beteiligten Verbände, Organisationen und Institutionen“*, die Planungs- und Gestaltungsverantwortung übernimmt (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2009, S. 7). Dieses Gremium soll über eine Steuerungsgruppe verfügen, welche Arbeitsgruppen oder Ausschüsse zur Umsetzung einzelner Aufgabenschwerpunkte einsetzen kann. Die politische Verantwortung bleibt nach diesem Modell beim Kommunalparlament, welches Ziele oder ein Leitbild zu formulieren hat und politische Beschlüsse herbeiführen muss, die konzeptionelle Festlegungen enthalten, aber auch die Finanzierung der Arbeit sichern. *„Das Kommunalparlament ist das letztverantwortliche Gremium, das eine Kommunale Bildungslandschaft auch mit entsprechender Autorität und Finanzierung ausstatten kann“* (ebd., S. 8). Hierzu bedarf es auch innerhalb der Verwaltung einer umfassenden Abstimmung mit den zu beteiligenden Verwaltungseinheiten. Dabei geht es nicht nur um eine Zusammenarbeit von Jugendamt, Schulamt und Schulverwaltungsamt. Auch andere Stellen der Kommunalverwaltung, wie *„die Kämmerei, das Kulturamt, die Migrationsdienste bzw. Migrationsbeauftragten, die kommunale Entwicklungsplanung und andere Ämter“* müssen in den Prozess einbezogen werden.

*„Es geht nicht nur um eine bessere Kooperation zwischen Schule und Jugendhilfe, sondern um eine neue Qualität von kommunaler Bildungspraxis und Bildungsplanung“ (ebd.).*

Als ersten Schritt einer solchen Umstrukturierung des kommunalen Bildungswesens und zu einer systematischen Erfassung der Förderbedarfe junger Menschen im kommunalen Raum hatte der Deutsche Verein bereits in einem älteren Papier (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2007) den Aufbau eines kommunalen Bildungsmonitoring gefordert, in dem zunächst Daten aus der Jugendhilfeplanung und der Schulentwicklungsplanung zusammengeführt werden, um dann mit der Sozial- und Stadtentwicklungsplanung abgestimmt und ggf. verbunden zu werden. *„Die konzeptionelle Verzahnung ermöglicht die Planung von Bildungsprozessen und das Zusammenwirken von Jugendhilfe und Schule“* (ebd., S.12).

## 2.4 Rolle der kommunalen Kinder- und Jugendarbeit bei der Entwicklung von Bildungslandschaften

Dieter Göbel, Fachbereichsleiter beim LVR-Landesjugendamt Rheinland, sieht eine besondere Verantwortung der Jugendämter im Prozess der Kommunalisierung der Bildung:

*„Die Jugendämter sind m. E. in mehrfacher Hinsicht gefordert, die Entwicklung Kommunalen Bildungslandschaften sowohl in den Handlungsfeldern der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe als auch in kooperativen Praxisbezügen aktiv mit zu gestalten: Als Vertreter der Interessen und Bedarfe von Kindern, Jugendlichen und deren Familien, denen die für erfolgreiches Aufwachsen notwendige Unterstützung zur Verfügung gestellt werden muss. Als Garant für sozialpädagogische Kompetenz und ganzheitliche Bildungsprozesse. Als Vertreter der Einrichtungen und Träger der örtlichen Kinder- und Jugendhilfelandchaft. Als Planungspartner für andere kommunale Ämter wie insbesondere die Schulverwaltungen. Als Ansprechpartner für Schulen und Schulaufsicht, die die Vernetzung mit außerschulischen Bildungspartnern suchen“ (Göbel 2010).*

Auch Alexander Mavroudis, Fachberater beim LVR-Landesjugendamt Rheinland, sieht die Notwendigkeit einer Beteiligung der Jugendämter an Entwicklungsprozessen in Richtung Bildungslandschaften, weist aber mit Blick auf die Praxis in Nordrhein-Westfalen auf Stolpersteine hin, die diesen Prozess behindern können. So sieht er bereits die Zuordnung der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe unter den Begriff „Bildung“ als problematisch an, weil viele Fachkräfte in den Ämtern und Einrichtungen sich traditionell nicht als Bildungsanbieter verstehen und ihre Angebote auch nicht als Bildungsangebote definieren. Auch in der Außenwahrnehmung, seitens schulischer Akteure und der Kommunalpolitik, wird die Kinder- und Jugendhilfe oft nicht als Bildungsakteur und -anbieter wahrgenommen. Dies kann dazu führen, dass das Jugendamt in Fragen der (kommunalen) Bildungsplanung nicht beteiligt oder sogar ausgegrenzt wird und die Schule immer noch als „natürlicher“ Ausgangspunkt der Bildungslandschaft gesehen wird. Als weiteren Stolperstein sieht Mavroudis die oben bereits angesprochene Trennung von äußeren und inneren Schulangelegenheiten und die damit einhergehende fehlende Steuerungsmöglichkeit der Kommunen hinsichtlich der schulischen Bildungsinhalte und des Lehrpersonals. Dies erschwert eine integrierte Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung, zumal hier unterschiedliche kommunale „Planungskulturen“ aufeinander treffen, wobei die Mitwirkung von Schulen und Schulaufsicht als nichtkommunale Akteure nur auf freiwilliger Basis erfolgen kann, was nachhaltige Planungsprozesse behindert. Außerdem stehen Jugendämter, die sich an Mitgestaltung der örtlichen Schullandschaft beteiligen wollen, vor dem Problem, sich in einem Bereich zu bewegen, für den sie keine Planungsverantwortung und keine Ressourcenverantwortung haben. Damit fehlt es ihnen an der notwendigen Umsetzungsmacht, sie werden auf die Rolle von Impulsgebern reduziert und können Ziele und Initiativen zwar vorschlagen, nicht jedoch alleine umsetzen (vgl. Mavroudis 2010).

Davon ausgehend, dass ohne die Mitwirkung der Jugendämter Kommunale Bildungslandschaften nicht umgesetzt werden können, sieht Mavroudis die verschiedenen Akteure gefordert, aufeinander zuzugehen:

*„Die Jugendämter müssen sich aufstellen und Planungsprozesse mit gestalten; das alleine reicht aber nicht aus. Die verantwortlichen Akteure insbesondere im schulischen Bereich sind gleichermaßen gefordert, das Know-how und die Kompetenzen der Jugendämter sowie die Bildungsorte und -angebote der Kinder- und Jugendhilfe zu würdigen und ihrerseits in den Planungsprozessen einzufordern“ (ebd. S. 36).*

Er sieht Schulen und die Schulaufsicht bei den Schulämtern in der Pflicht, den Kontakt zu den Jugendämtern zu suchen und für dauerhafte Kooperationen einzutreten. Die Schulträger (Schulverwaltung und Schulausschuss) sind gefordert, *„den engen Fokus der äußeren Schulangelegenheiten zu erweitern und nicht nur das Lernen in den Schulen, sondern auch außerschulische Bildungsanbieter und -orte in den Blick zu nehmen – und die enge Kooperation mit dem Jugendamt zu suchen“* (ebd. S. 37). Hierzu gehört aus seiner Sicht auch, dass die Öffnung der Schule und ihre Kooperation mit der Kinder- und Jugendhilfe auch von den zuständigen Landesministerien als Querschnittsaufgaben gesehen werden. Dies könne sich unter anderem darin ausdrücken, dass die Steuerungskompetenz der Jugendämter in allen relevanten bildungspolitischen Programmen und Erlassen konzeptionell verankert werde und die staatliche Schulaufsicht in ihren Beratungs- und Qualifizierungsinitiativen die Jugendämter als kommunale Bildungsakteure mitdenke. Außerdem seien die oberste Landesjugendbehörde sowie die Landesjugendämter gefordert, in ihren jeweiligen Handlungsbezügen dafür einzutreten, *„dass die Planungs- und Steuerungskompetenz der Jugendämter in der konkreten Umsetzung von Erlassen, Beratungs- und Qualifizierungsinitiativen des Ministeriums für Schule und Weiterbildung Nordrhein-Westfalen berücksichtigt wird“* (ebd.).

Für den Verantwortungsbereich der Jugendämter sieht Mavroudis folgende konkrete Handlungsanforderungen auf dem Weg zu Kommunalen Bildungslandschaften:

#### Der Jugendhilfeausschuss

- verabschiedet ein Leitbild zur Bildung in der Kinder- und Jugendhilfe,
- beauftragt die Verwaltung, eine Übersicht über die Bildungsangebote und -orte der Kinder- und Jugendhilfe zu erstellen,
- tritt dafür ein, dass Mitarbeiter/-innen des Jugendamtes in schulbezogenen Planungs- und Steuerungsgremien – z.B. des Regionalen Bildungsnetzwerkes – eingebunden werden,
- initiiert gemeinsame Sitzungen mit dem Schulausschuss, bei denen bildungsrelevante Fragestellungen und Weichenstellungen beraten werden,
- tritt dafür ein, dass die notwendigen (Personal-)Ressourcen im Jugendamt zur Verfügung stehen.
- Die Jugendamtsverwaltung
- informiert die örtlichen Träger der freien Jugendhilfe über die Entwicklungen hin zu Kommunalen Bildungslandschaften und führt einen offenen Dialog über damit einhergehende Chancen und Handlungsanforderungen,
- macht die vorhandene Bildungslandschaft der Kinder- und Jugendhilfe sichtbar,
- initiiert kooperative Angebote in den Sozialräumen im Sinne von § 7 KJFöG NRW und tritt für die schrittweise gegenseitige Öffnung der Schulen und der Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe ein,
- erfasst im Rahmen der Jugendhilfeplanung Bildungsbedarfe von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien, bereitet sie auf und stellt sie der örtlichen Fachöffentlichkeit – Träger, Schulen, Politik, Bildungsbüro, andere bildungsrelevante Bereiche usw. – vor,
- entwickelt ein Handlungskonzept zur (Weiter)Entwicklung der Kommunalen Bildungslandschaft. Dabei wird deutlich hervorgehoben bzw. berücksichtigt:
  - wie die Kinder- und Jugendhilfe zur „Optimierung“ von Kommunalen Bildungslandschaften beitragen kann,
  - wo das Jugendamt selbst steuert (im Sinne von finanzieller Planungsverantwortung)
  - und wo es sich als kompetente Instanz für informelle und non-formale Bildung gefordert sieht,

- wie das Thema Bildung und Bildungsplanung strukturell in den verschiedenen Fachabteilungen verankert ist
- und wie Leistungen, Angebote und Personen aus allen Handlungsfeldern der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe schrittweise vernetzt werden sollen,
- verankert das Thema Bildungslandschaft in der Organisationsstruktur der Jugendamtsverwaltung (ebd. S. 37ff.).

## 2.5 Verschiedene Steuerungskonzepte

Stepan Maykus sieht eine abgestimmte Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung in den Kommunen als einen Schritt zu einer umfassenden Bildungsplanung, die auf zwei zentralen Fundamenten beruhen sollte: *„1. auf einer Planungsorganisation, die einerseits Schnittstellen zwischen den bestehenden Verwaltungsstrukturen, Fachbereichen und Planungsabläufen herstellt und ihr einen strukturell abgesicherten Rahmen abgibt, andererseits neue planungsrelevante Gremien und Orte der Kommunikation initiiert; 2. auf einem expliziten Datenkonzept, das Ziele der Datenerfassung und -auswertung, Erklärungs- und Hypothesenmodelle sowie Planungsziele definiert und das zentrale Dach einer gemeinsamen Informationsbasis abgestimmter Planung darstellt“* (Maykus 2007).

Eine konsistente kommunale Handlungsstrategie zur Gestaltung eines integrierten Bildungsbereichs erfordert allerdings mehr als die bessere Zusammenarbeit verschiedener Verwaltungseinheiten oder die Zusammenlegung des Jugendamts mit dem Amt für Schule bzw. Schulverwaltung. Die Projektbeschreibung des Projekts „Lokale Bildungslandschaften in Kooperation von Jugendhilfe und Schule“ des Deutschen Jugendinstituts nennt eine *„Vielzahl von strukturellen Herausforderungen“*:

- Voneinander separierte kommunale Planungshorizonte (z.B. jeweils getrennte Schulentwicklungs-, Jugendhilfe-, Raum- und Sozialplanung),
- Oft keine pädagogische Expertise in den kommunalen Schulbehörden vorhanden,
- Trennung von innerer und äußerer Schulaufsicht,
- Mangel an partizipativen Planungselementen, z.B. im Hinblick auf die Gestaltung von Schule und lokalem Umfeld als anregender Lebens- und Lernumgebung,
- Mangel an quartiersübergreifenden Strategien der Kinder- und Jugendhilfe zur besseren sozialen Durchmischung.“

Hinzu kommen aus Sicht der DJI-Autoren oft unzureichende Rahmenvereinbarungen auf lokaler Ebene sowie fehlende Instrumentarien und sich daraus ergebende Probleme in der Steuerung und Qualitätsentwicklung. Diese hängen auch mit dem forcierten Ganztagschulausbau und häufig mit zu geringen finanziellen Ressourcen im Personalbereich zusammen (vgl. ebd.).

So stellt der Leiter des Projekts Heinz-Jürgen Stolz als Ergebnis der Forschungsarbeiten fest, dass die institutionelle Vernetzung in den sechs untersuchten Modellregionen noch nicht durchgängig greift, Versäulungen trotz Fachbereichsintegration Schule/Jugendhilfe fortbestehen, ordnungspolitische Voraussetzungen für eine integrierte Fachplanung fehlen und die Bildungsbüros zum Teil nur als „Schulbüros“ fungieren (Stolz 2010).

Zur Entwicklung einer lokalen Bildungslandschaft nennt er an anderer Stelle folgende bildungsprogrammatischen Kernelemente:

- Entwicklung einer Agenda lokaler Bildungspolitik:

- Interinstitutionelle Konsensbildung trotz unterschiedlichen Bildungsauftrags und divergenter Zuständigkeiten
- Implementierung eines kommunalen Bildungsmanagements:
  - (a) Daten- und indikatorbasiertes kommunales Bildungsmonitoring
  - (b) Integrierte Bildungsplanung
  - (c) Verwaltungsmodernisierung (Einrichtung von Stabsstellen für Bildung; Dezernatsintegration; Bildungsbüro)
- „Schlanke“ Bildungsnetzwerke bei Vermeidung von Parallelstrukturen:
- Themenbezogene, sozialräumliche und schul-/einrichtungsbezogene Ebene
- Qualitätsentwicklung und multiprofessionelle Zusammenarbeit
- Erwartbare und verlässliche Beteiligung (Zivilgesellschaft; AdressatInnen) (Stolz 2012)

Neben diesem eher analytischen Ansatz des DJI-Projekts identifiziert Christoph Berse (2009)<sup>2</sup> weitere Entwicklungsansätze zu Bildungslandschaften mit unterschiedlichen Steuerungskonzepten.

So wird in der Konzeption des *Deutschen Vereins* ein vernetztes System von Erziehung, Bildung und Betreuung angestrebt. Die Steuerungsverantwortung für die Verzahnung der Träger, Einrichtungen und Angebote soll auch hier durch die Kommune wahrgenommen werden, womit den Kommunen eine zentrale Rolle zukommt. Dies erfordert im Bereich der Schulträgerschaft eine Erweiterung der kommunalen Steuerungsmöglichkeiten (Neuordnung im Bereich der inneren und äußeren Schulangelegenheiten). Perspektivisch wird eine neue Form der „staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft“ angestrebt.

In den *Regionalen Bildungsnetzwerken*<sup>3</sup>, wie sie auf Grundlage von Kooperationsverträgen des Landes Nordrhein-Westfalen mit fast allen Landkreisen und kreisfreien Städten seit 2009 gegründet wurden, wird eine sogenannte Regionale Bildungskonferenz zur Gesamtorganisation und Steuerung des Prozesses ins Leben gerufen. An dieser sollen neben dem/der Vertreter/-in der Schulen, des Schulträgers und der Schulaufsicht auch ein/eine Vertreter/-in des Fachbereichs Jugendhilfe, der Unternehmerschaft der Region, Vertretungen der vor Ort wirkenden Religionsgemeinschaften, Vertretungen weiterer Institutionen und Einrichtungen, insbesondere aus dem Kultur- und Sportbereich, sowie Vertretungen der Schulpflegschaften und aus der Schülerschaft beteiligt werden. Operatives Element in dieser Konzeption sind die Bildungsbüros, die in der Regel in den kommunalen Verwaltungen angesiedelt sind.

In den Handlungsempfehlungen zur Kooperation von Jugendhilfe und Schule, wie sie von der *Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ)* 2006 formuliert wurden, wird eine kommunale Steuerung und eine Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen dem kommunalen Schulverwaltungsamt und dem Jugendamt eingefordert. Im Unterschied zu anderen Ansätzen, kann diese auch auf der Basis weiter klar getrennter institutioneller Zuständigkeiten von Jugendhilfe und Schule geschehen. Ihre Zusammenarbeit soll eher die Durchführung gemeinsamer Sitzungen von Schul- und Jugendhilfeausschüssen, eine integrierte Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung sowie die kooperative Erstellung von kommunalen Bildungsberichten beinhalten. Dabei hat die AGJ nicht den Anspruch, verbindliche, wissenschaftlich begründete Empfehlungen zu liefern, sondern eher ein Spektrum an

<sup>2</sup> Die nachfolgenden Beschreibungen unterschiedlicher Steuerungsansätze in Bildungslandschaften beruht auf der Arbeit Christoph Berses (vgl. Berse 2009, S. 193ff).

<sup>3</sup> Ausführliche Informationen zu den Regionalen Bildungsnetzwerken in Nordrhein-Westfalen finden sich in Text 8 dieser Reihe „Regionale Bildungsnetzwerke und Bildungsnetzwerke ‚von unten‘“.

Möglichkeiten aufzuzeigen. Dazu empfiehlt sie, „*Orte der Kommunikation*“ auf den verschiedenen Handlungsebenen zu schaffen und die Entwicklung kommunaler Leitbilder, die die Kinder und Jugendlichen, Eltern und ihre Bildungs- und Teilhabeansprüche in den Mittelpunkt stellen und zudem mit der Formulierung bereichsübergreifender Qualitätskriterien verknüpft werden. An der Erarbeitung dieser Leitbilder sollen an „Runden Tischen“ neben den zuständigen Ämtern und Dezernaten auch das staatliche Schulamt sowie Vertreter/-innen der freien Träger und Eltern und Schüler/-innen beteiligt werden. Des Weiteren schlägt die AGJ eine stärkere Vernetzung zwischen Jugendhilfe und Schule vor, deren Koordination in öffentlicher Verantwortung liegt, aber nicht unbedingt in die Verwaltungsstruktur eingebunden sein muss und auch an freie Träger delegiert werden kann. Sonderpädagogische Beratungs- und Förderzentren, Quartiersmanagement, Koordinations- und Servicestellen und/oder kommunale Bildungsbüros können diese Aufgabe übernehmen. Zur Finanzierung derartiger Kooperationen sieht die AGJ die Möglichkeit von Mischfinanzierungen, in denen Budgetierungsspielräume im schulischen Bereich oder in den Sozialraumbudgets genutzt werden können.

In dem vom BMBF geförderten Projekt *Lernende Regionen* werden als Steuerungskonzept regionale Netzwerke vorgeschlagen, die über die Organisationsgrenzen verschiedener Träger und über getrennte Bildungsbereiche hinweg dauerhaft zusammenarbeiten sollen. Dabei handelt es sich um eine offene und nichthierarchische, auf Partnerschaft ausgelegte Struktur, mit einem großen Anteil an Selbstorganisation und einer „bottom-up“-Steuerung als wichtigem Strukturmerkmal. Diese Netzwerke sollen zu einer „*strategischen Neuorientierung in einem dynamischen Marktumfeld*“ beitragen.

Im Projektansatz der „*Sozialen Stadt*“ sind die Steuerungsüberlegungen auf den Raum, bzw. auf das Quartier ausgerichtet, was zur Folge hat, dass Stadtteil- oder Bürgerbüros eingerichtet oder Quartiersmanager eingesetzt wurden, die eher aus dem Bereich der Stadtplanung und nicht aus dem Bildungsbereich kommen. Außerdem wurden themenspezifische Arbeitsgruppen installiert, die eine querschnittsorientierte Kooperation von verschiedenen kommunalpolitischen Handlungsfeldern anstreben. Auch wenn die Städtebauförderung im Zentrum dieses Programms steht, wurden Jugendhilfe und Schule in diese Aktivitäten zur stadtteilbezogenen Ressourcenbündelung einbezogen. Allerdings konnte in der lokalen Praxis beobachtet werden, dass diese Form raumbezogener Steuerung sich additiv neben einer thematischen und/oder ressortorientierten, auf den städtischen Gesamttraum bezogenen Steuerung entwickelt. Eine fehlende Integration der Steuerungsaktivitäten des Programms in den kommunalen Gesamtzusammenhang kann so zu Konflikten mit den kommunalen Regelstrukturen führen.

Eine Sonderrolle, was das Steuerungskonzept angeht, nimmt das Projekt „*Lernen vor Ort*“ ein. In dieser bundesweiten Initiative ist das BMBF Kooperationen mit verschiedenen Bildungsstiftungen in Form von öffentlich-privaten Partnerschaften eingegangen. In diesen Kooperationen wird der Anspruch formuliert, verbindliche Strukturen der Zusammenarbeit zu schaffen. So übernehmen die Stiftungen „lokale Grundpatenschaften“ in den beteiligten Kommunen. Diese entwickeln als zentrales Steuerungselement ein integriertes Bildungsmonitoring und führen eine jährliche „Lokale Bildungskonferenz“ durch. Für besonders innovative Ansätze werden von den Stiftungen zusätzliche finanzielle Impulse gesetzt. Im Rahmen des Projekts erhält die Kommune, als ihre Kernaufgabe, die Zuständigkeit für Bildung und damit die Verantwortung für die Vernetzung der in der Region für Bildung Verantwortlichen, worin die Partner der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft einzubeziehen sind.

Auch im 12. Jugendbericht der Bundesregierung wird der Stadtteil bzw. der soziale Nahraum im Umfeld von Schulen als eine „wesentliche und unabdingbare Ebene für die Steuerung der Kooperation zwischen Jugendhilfe und Schule“ (12. JUGENDBERICHT 2005, S. 325) betrachtet. Auf kommunaler Ebene wird hier eine kommunale Bildungsplanung die zumindest Sozialplanung, Jugendhilfeplanung und Schulentwicklungsplanung integriert und eine Zusammenarbeit zwischen staatlicher Schulverwaltung, kommunalem Schulträger und kommunalem Jugendamt unter der Perspektive erweiterter Bildungsgelegenheiten gefordert. Diese kommunale Struktur sollte wiederum in einen Gesamtprozess eingebunden sein, der eine „Anpassung und Synchronisierung der administrativen und politischen Strukturen im Bereich der Bildungs- und Jugendpolitik von Bund, Ländern und Gemeinden“ zum Ziel hat ((Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2006), S. 348).

Die oben beschriebenen Steuerungsansätze unterscheiden sich zwar im Einzelnen durch unterschiedliche Steuerungselemente und Schwerpunktsetzungen, haben aber eine stärkere Verlagerung der bildungspolitischen Verantwortung auf die kommunale Ebene sowie die stärkere Einbindung nichtstaatlicher Stellen, also des Dritten Sektors und z.T. auch der Wirtschaft, gemein.

Heinz-Jürgen Stolz (Stolz 2009) unterscheidet zwei idealtypische Entwicklungsvarianten für lokale Bildungslandschaften: Zum einen eine *schulzentrierte Entwicklungsvariante* mit der Schwerpunktsetzung auf (a) Schulautonomie (b) Qualifikation der Lehrkräfte (c) Entwicklung der Schullandschaft. Hier fungiert die Schule als institutioneller Kern der Bildungslandschaft. Zum anderen sieht er eine *Kooperationsorientierte Entwicklungsvariante* mit der Schwerpunktsetzung auf (a) Kooperation von Jugendhilfe und Schule (b) Beteiligungs- und Aushandlungskultur (Institutionen und AdressatInnen) (c) Breiter Bildungsbegriff: „Entgrenzte Bildung“ und „Lebenslanges Lernen“. Ziel und Philosophie der letzteren Variante ist eine dezentrierte Ganztagsbildung.

Die schulzentrierte Entwicklungsvariante, wie sie beispielsweise mit den Regionalen Bildungsnetzwerken in Nordrhein-Westfalen in Kooperation von Schulministerium und Kommunen weiterentwickelt wird, beruht hier auf Erfahrungen, wie sie mit dem Programm „Selbstständige Schule“ und mit der Einführung der Offenen Ganztagschule gemacht wurden. Hier steht die Fortentwicklung der Schule und ihrer pädagogischen Ansätze klar im Vordergrund. Kooperationen mit externen Anbietern aus Kultur, Sport, Sozialarbeit und z.Z. auch der Kinder- und Jugendarbeit sollen letztlich immer dazu dienen, die Angebote der Schule – in erster Linie außerhalb des Regelunterrichts – zu verbessern. Die Schulen nutzen ihre im Programm „Selbstständige Schule“ gewonnene Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit, aber auch materielle Ressourcen, wie sie durch die Nichtbesetzung von Lehrerstellen frei werden, um externes Know-how aus den obengenannten Bereichen in die Schulen zu transferieren.

## 2.6 Governance: Beteiligung nichtstaatlicher Akteure

Eine kooperationsorientierte Entwicklung von Bildungslandschaften, wie sie (wie oben beschrieben) der Zwölfte Kinder- und Jugendbericht vorschlägt<sup>4</sup> und wie sie vom Deutschen Verein, dem Bundesjugendkuratorium aber auch dem Deutschen Städtetag präferiert wird, geht über den schulzentrierten Ansatz hinaus. Auch hier spielen die Schulen eine wichtige Rolle, aber eher in Netzwerken gleichberechtigter Bildungsakteure, die in kommunaler Verantwortung sozialraumbezogen tätig sind und in denen im Idealfall auch die Partizipation von Adressaten der Bildungsangebote vorgesehen ist. Ein solches Konzept erfordert sowohl rechtliche Veränderungen als auch Veränderungen in der kommunalen Administration. Neben strukturellen Veränderungen, wie sie beispielsweise mit einer stärkeren Zusammenarbeit des Jugendamts mit den für Schule und Bildung verantwortlichen Verwaltungseinheiten umgesetzt werden können, ist vor allem die stärkere Beteiligung nichtstaatlicher Akteure an kommunalen Entscheidungsprozessen – wie sie unter dem Stichwort Governance zusammengefasst wird – von Bedeutung.

Stepan Maykus:

*„Letztlich geht es bei Bildungslandschaften um die Aktivierung administrativ-strategischen, fachlich versierten Engagements der Behörden und Organisationen sowie um die Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements, die beide sich unerlässlich ergänzende Seiten der Medaille ‚Lebensgestaltung in Kommunen‘ ausdrücken (in der theoretischen Debatte werden diese Aspekte unter der Bezeichnung „Local Governance“ diskutiert, die versucht, Erfahrungs- und Lebensweltkontexte der Menschen mit Organisationsstrukturen von Politik und Administration abzustimmen, gleichsam eine integrative Steuerungsform in Kommunen zu etablieren)“ (Maykus 2010).*

Unter „Governance“ wird ein Verwaltungskonzept verstanden, welches als „neue Steuerungsform“, (ebd. S. 47) betrachtet werden kann und die Idee eines aktivierenden Staats aufgreift. Mit zunehmender gesellschaftlicher Komplexität werden nach diesem Konzept nicht nur die staatlichen Organe in der Verantwortung zur Lösung gesellschaftlicher Probleme gesehen, sondern auch zivilgesellschaftliche und bürgerschaftliche Akteure. Das Governance-Konzept basiert auf der Erkenntnis, dass administratives Handeln im Sinne reiner Planung häufig zu unbefriedigenden Ergebnissen führt, insbesondere, wenn Bürgerinteressen nicht ausreichend berücksichtigt werden. Im Zuge der Diskussion um die „Neuen Steuerungsmodelle“ wurde der Erkenntnis zunehmend Rechnung getragen, *„dass die Gestaltung sozialer Prozesse erst dann gelingen kann, wenn die Mitglieder des (neu) zu gestaltenden Systems, ihre Erfahrungen, ihre Praxis-Sicht und regionalspezifische Kompetenz einbringen können und auch deshalb engagierter die Neuerungen mittragen“* (Weiß 2010). Dabei geht Governance über die in den 90er Jahren diskutierten Managementmodelle zur Umsetzung eines „schlanken Staats“ hinaus, indem der Staat bewusst Macht abgibt und Kompetenzen in Bereiche nichtstaatlichen Handelns verlagert (Bradna, M./Meinecke, A./Schalkhauser, S./Stolz, H.-J./Täubig, V./Thomas, F. 2010).

In der wissenschaftlichen Debatte (vgl. dazu ebd. S. 52ff) wird der Begriff „Governance“ mit territorialem Bezug oder auch mit analytischem Bezug benutzt. So spricht man von „Local

---

<sup>4</sup> „Ziel ist der Aufbau einer kommunalen Bildungslandschaft als Infrastruktur für Kinder und Jugendliche, die getragen wird von Leistungen und Einrichtungen der Schule, der Kinder- und Jugendhilfe, von kulturellen Einrichtungen, Verbänden und Vereinen, Institutionen der Gesundheitsförderung sowie von privaten und gewerblichen Akteuren vor Ort“ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2006), S. 42).

Governance“ oder „Regional Governance“, wobei diese Begriffe – wie auch in der DJI-Studie – häufig synonym benutzt werden.

*„Von Regional Governance [ist] dann zu sprechen, wenn man sich auf netzwerkartige regionale Formen der Selbststeuerung unter Einbezug von Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft bezieht und sich der Prozess darauf richtet, die regionale Entwicklung voranzutreiben“ (Fürst, zitiert bei Bradna, M./Meinecke, A./Schalkhauser, S./Stolz, H.-J./Täubig, V./Thomas, F. 2010).*

Eine analytische Perspektive wird mit dem Begriff „Educational Governance“ eingenommen. Hier wird die Governance-Perspektive als eine Möglichkeit angesehen, Fragen hinsichtlich der Umsetzung und der erhofften Wirkungen von Innovationsbemühungen im Bildungsbereich zu beantworten. Beispielsweise könnten mit dem Governance-Konzept Steuerungs- und Umstrukturierungsfragen im Bildungswesen beschrieben und analysiert werden (vgl. ebd. S. 59).

Grundsätzlich handelt es sich beim Governance-Konzept um einen problemzentrierten Steuerungsansatz<sup>5</sup>, d.h. wer die Probleme löst, ist zweitrangig; wichtig ist, dass sie gelöst werden. In welcher Form die nichtstaatlichen Akteure mit ihren Problemlösungskompetenzen dabei in Verwaltungsentscheidungen und Verwaltungshandeln eingebunden werden, ist unterschiedlich; dezidierte Konzepte gibt es hierzu nicht. Es kann sich dabei um Mitarbeit in Gremien handeln oder auch um die Delegation von Aufgaben an freie Träger oder privatwirtschaftliche Unternehmen. Als vorteilhaft für den Staat wird hier nicht nur die Einbindung größerer Problemlösungsressourcen gesehen, sondern auch die stärkere Gemeinwohlorientierung. Durch Konsensentscheidungen können gesellschaftliche Akteure einbezogen und deren Interessen berücksichtigt werden. Für die beteiligten nichtstaatlichen Akteure bedeutet Governance neben der möglichen Einflussnahme durch Partizipation auch einen stärkeren Austausch untereinander und bessere Zugänge zu Informationen im Rahmen der Gestaltung des Gemeinwesens.

Allerdings führt diese Form lokaler Verwaltung, gegenüber eher an zentraler Planung orientierten Administrationsmodellen, zu einem weitaus höheren Aufwand an Absprachen, Moderation und Vernetzungsaktivitäten. Kooperative Ansätze bedeuten nicht unbedingt eine (vielleicht erhoffte) Einsparung von Ressourcen, sondern eher eine Verlagerung personeller Ressourcen und Kompetenzen. Dieser Umbau in den kommunalen Verwaltungen scheint im vollen Gange, ist aber längst nicht abgeschlossen.

So finden sich in diesen neuen Handlungsgemeinschaften häufig gesellschaftliche Akteursgruppen zusammen, die vorher keinen Kontakt hatten und deren Handlungslogiken sich unterscheiden. Dies kann zu einem erheblichen Abstimmungsaufwand führen, zumal, auch im Bildungsbereich, zentrale Begriffe nicht einheitlich verwendet werden und nicht selten zunächst einmal Übersetzungsarbeit geleistet werden muss. Es müssen Regeln des Zusammenwirkens entwickelt werden, was durch mögliche Interessenkonflikte erschwert werden kann, die im Verlauf von Aushandlungsprozessen aufscheinen und geklärt bzw. berücksichtigt werden müssen. Außerdem kann die Beteiligung an Governance-Prozessen nicht erzwungen werden. Institutionen des Dritten Sektors oder Wirtschaftsunternehmen beteiligen sich freiwillig und können allenfalls durch soziale Bestrafungen, wie Missachtung, Ausklammern oder Entzug von

---

<sup>5</sup> Laut Bradna et al 2010, S. 62ff. löst der Governance-Begriff den Begriff der Steuerung ab, wobei es sich allerdings nicht um einen Paradigmenwechsel sondern eher um eine Akzentverschiebung handele.

Information sanktioniert werden. Alle Ergebnisse der Steuerungsprozesse sind Vereinbarungen; bindende Kräfte sind Interessen, Sozialkapital und Selbstbindungen (vgl. Berse 2009).

Weitere Probleme können sich ergeben, wenn besonders große und/oder finanzstarke Institutionen versuchen, ihre Einzelinteressen in Steuerungs- und Gestaltungsprozesse einzubringen:

*„Netzwerke mit starken Partnern, die sich zudem eine eigene Organisationsform geben, stehen in der Gefahr, zu regionalen Kartellen zu werden; dies ist insbesondere dann ein Problem, wenn die Netzwerke Produkte und Dienstleistungen für die Region entwickeln und vorhalten, die sowohl ökonomisch als auch politisch bedeutsam sind.“ (Nuissl et al. 2006, S. 257, zitiert bei Bradna, M./Meinecke, A./Schalkhausser, S./Stolz, H.-J./Täubig, V./Thomas, F. 2010).*

Insbesondere im Bildungsbereich ist z.B. die Mitwirkung von Stiftungen von erheblicher Bedeutung, so dass „unter dem Stichwort ‚Bertelsmannisierung‘ Befürchtungen einer ‚schleichenden Entstaatlichung‘ der Schulen die Runde machen“ (Weiß 2010). Diese Tendenzen der Einflussnahme kapitalstarker Akteure sind sowohl bei der Gestaltung der Bildungspolitik im lokalen Bereich als auch im gesamtstaatlichen Rahmen zu beobachten. So sind es häufig große Stiftungen, wie die Bertelsmann Stiftung oder die Stiftung Mercator, die landes- oder bundesweite Initiativen im Bildungsbereich anstoßen und unterstützen, so z.B. „Selbstständige Schule“ in NRW, „Bildungsregionen“ in Niedersachsen und Baden-Württemberg (beide Bertelsmann Stiftung) oder „Kulturagenten für kreative Schulen“ (Stiftung Mercator). Auch das großangelegte Bundesprogramm „Lernen vor Ort“ wurde von einem Nationalen Stiftungsverbund und verschiedenen lokalen Stiftungsverbänden, denen eine Vielzahl von Stiftungen unterschiedlicher Größe angehören, unterstützt (vgl. Weiß 2010).

Die DJI-Autoren Bradna et al weisen darauf hin, dass sich aus Governance ein Problem demokratischer Legitimation ergibt:

*„Demokratie geht mit der Autorisierung der Regierenden durch die BürgerInnen einher. In Governance-Arenen treffen die durch BürgerInnen autorisierten Regierenden auf Akteure ohne demokratische Legitimation (ExpertInnen), sektorspezifisch Autorisierte (VertreterInnen von Interessengruppen) oder Delegierte (VerwaltungsbeamtlInnen). Regierende müssen ihre Entscheidungen rechtfertigen und können abgewählt werden. Um dieser Sanktionierung ihres Tuns entgegenzuwirken, orientieren sie sich an den Interessen der Bürger. Die Handlungsspielräume der staatlichen Institutionen bestehen vor allem in der Anerkennung eines Akteurs als offiziellem Gesprächspartner. Die Zuschreibung und Annahme eines öffentlichen Status impliziert die Berücksichtigung öffentlicher Ziele. Die geschwächten Parlamente können von ihrem Vetorecht gegen die Entscheidungen von Politiknetzwerken Gebrauch machen. In Governance-Arenen erhalten nichtstaatliche Akteure aufgrund ihrer Finanzmittel, ihres ExpertInnenwissen und/oder ihrer Organisationskapazitäten eine Vetomacht gegenüber staatlichen Entscheidungen. Während Finanzmittel und ExpertInnenwissen zurückgehalten werden können, können die Organisationskapazitäten der Akteure Widerstand gegen die öffentliche Politik organisieren. Die gesellschaftliche Ungleichverteilung dieser Ressourcen bedeutet eine hohe Selektivität in Governance-Arenen“ (Bradna, M./Meinecke, A./Schalkhausser, S./Stolz, H.-J./Täubig, V./Thomas, F. 2010).*

## 2.7 Governance im Bildungsbereich

Auch wenn der Governance-Ansatz, als neuer Steuerungsansatz auf der lokalen Ebene, somit grundsätzlich nicht unproblematisch ist und seine Umsetzung ein tieferes Nachdenken über Demokratie und Formen bürgerschaftlicher Beteiligung erfordert, erscheint er insbesondere im Bildungsbereich als ein Lösungsweg, um starre Hierarchien zu lockern und administrative Blockaden zu umgehen. So sieht Stolz auf lokaler Ebene eine Beteiligungs- und Aushandlungskultur als ein zentrales Element kooperationsorientierter Bildungslandschaften an (vgl. Berse 2009). Auch die Heinrich-Böll Stiftung sieht diese Entwicklung als positive Chance:

*„Erst allmählich setzt sich eine neue ‚Governance‘ durch, die sich nicht an der Zuständigkeit für Geld oder Personal, sondern an der Verantwortung für den Bildungserfolg des einzelnen Kindes und Jugendlichen orientiert“ (Heinrich-Böll-Stiftung 2012).*

Ähnlich sieht der Deutsche Städtetag die Kommunale Bildungslandschaft als ein vernetztes System von Erziehung, Bildung und Betreuung, in dem individuelle Potenziale des Individuums und deren Förderung Ausgangspunkt für die Organisation von Bildungs- und Lernprozessen sind. („Kein Kind, kein Jugendlicher darf verlorengelassen“). Hierzu sollen die für Bildung zuständigen Akteure Familie, Kinder- und Jugendhilfe, Schule, Kultur, Sport, Wirtschaft etc. auf der Basis verbindlicher Strukturen zusammenarbeiten, Eltern bzw. Familien als zentrale Bildungspartner einbezogen werden, Übergänge nach dem Prinzip „Anschlüsse statt Ausschlüsse“ ermöglicht und gestaltet werden sowie die kulturelle Bildung als wichtiger Teil ganzheitlicher Bildung einbezogen werden (vgl. Deutscher Städtetag 2008 bei Berse 2009, S. 172).

Auch der Deutsche Verein versteht unter einer Kommunalen Bildungslandschaft die Gesamtheit aller auf kommunaler Ebene vertretenen Institutionen und Organisationen der Bildung, Erziehung und Betreuung, eingefügt in ein Gesamtkonzept der individuellen und institutionellen Bildungsförderung in Federführung eines kommunalen Verantwortungsträgers. Unter Berücksichtigung der jeweiligen sozialen Situation von Kindern und Jugendlichen soll diese Struktur darauf abzielen, die individuelle und institutionelle Förderung so zu gestalten, dass alle beteiligten Bereiche ihre Kompetenzen ganzheitlich darauf ausrichten, einen strukturierten und kontinuierlichen Bildungs- und Förderverlauf für junge Menschen sicherzustellen. Das Einbeziehen aller Beteiligten ist demnach eine wesentliche Grundlage für das Gelingen einer Kommunalen Bildungslandschaft. Der kommunale Diskussionsprozess wird als eine zentrale Plattform für die Vereinbarung von verbindlichen Zielen der Kommunalen Bildungslandschaft gesehen. Dabei sieht der Deutsche Verein die Verantwortung für den Aufbau, die Gestaltung und Pflege des Bildungsnetzwerkes klar bei der Kommune, wobei es sowohl um die Einbindung möglichst vieler Akteure und die Moderation der Prozesse geht, als auch um die Verzahnung mit anderen Konzepten, Bündnissen, Gremien und Arbeitskreisen (z.B. Familie, Migration) im kommunalen Raum. Es wird darauf hingewiesen, dass die Entwicklung der Bildungslandschaft von einem politischen Willen getragen werden muss und in ein bildungspolitisches Gesamtkonzept der Kommune eingebunden sein sollte (vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2007).

Diese Einschätzungen werden von Wolfgang Mack u.a. geteilt. Am Ende des Projektberichts zum Projekt „Lokale Bildungslandschaften“ (Mack u.a. 2006) werden Bedingungen und Strategien benannt, welche die Entwicklung von Bildungslandschaften befördern. Auch hier wird dieser Prozess als eine kommunale Gestaltungsaufgabe gesehen. Als wichtige Grundvoraussetzung sei

hier ein gesamtstädtischer Konsens angesehen, der diese Aufgabe anerkennt und bereit ist „mit den Möglichkeiten der Kommune bessere Bedingungen zu schaffen, um alle Kinder und Jugendlichen unabhängig von ihrer Herkunft und sozialen Lage zu fördern“ (ebd. S. 79). Hierzu bedarf es, neben der oben beschriebenen Kooperation kommunaler Verwaltungseinheiten untereinander und mit nichtstaatlichen Akteuren, „einer öffentlichen Diskussion über Zielvorstellungen und Leitbilder im Bereich kommunaler Jugend- und Bildungspolitik und eines weitgehenden Konsens über die jugend- und bildungspolitischen Ziele und Handlungsansätze in der kommunalen Politik und Verwaltung“ (ebd. S. 79ff.). Die hierzu „nötige Aufmerksamkeit und Durchsetzungskraft“ ist aus Sicht der Autoren dann zu erreichen, „wenn kommunale Jugend- und Bildungspolitik als Chefsache gesehen wird“ (ebd. S. 79).

Auch Stephan Maykus weist auf die Bedeutung der kommunalen Verankerung von Bildungsnetzwerken hin: „Ohne den expliziten kommunalpolitischen, strategisch-planerischen Bezug sollte nicht von einer Bildungslandschaft, sondern von Kooperationsprojekten entsprechender Bildungspartner gesprochen werden“ (Maykus 2010). Er billigt solchen Projekten zwar zu, wichtige Praxisimpulse zu liefern, sieht aber eine neue Qualität der Vernetzung nur gegeben, wenn auch die öffentlichen Träger ihre entsprechende kommunalpolitische Verantwortung wahrnehmen, was wiederum auch Veränderungsbereitschaft bedeutet:

*„Man könnte verallgemeinernd sagen, dass das Haupthemmnis der gelingenden Gestaltung von Bildungslandschaften in einem Steuerungs- und Innovationsmangel liegt, sprich, nicht immer entspricht den Zielen einer strukturierten Organisation und Abgestimmtheit auch der Grad der Bereitschaft zu nachhaltigen Veränderungen“ (ebd. S. 7).*

Ein klarer Gestaltungsauftrag durch die kommunale Politik sowie eine Gestaltungsstruktur als organisatorischer Rahmen, wie sie Maykus für die Entwicklung einer Kommunalen Bildungslandschaft für unerlässlich hält, bedeuten auch, entsprechende finanzielle und personelle Ressourcen bereitzuhalten.

Hierzu sind aus seiner Sicht die Finanzierungsmodelle zu überdenken:

*„Budgets der kommunalen Träger von Schule und Jugendhilfe, Mittel des Landes sowie weitere Ressourcenquellen sind in ihrem Zusammenspiel ebenso abzustimmen wie die damit angesprochene Praxis. Koordinierte Budgets, Poolösungen, ein Verlassen des Zuständigkeitsdenkens hin zu thematisch motivierten Finanzierungsmodellen mehrerer Verwaltungsbereiche dürften richtungsweisend sein“ (ebd. S. 12ff.).*

## **2.8 Zusammenfassung: Governance-Prozesse in Bildungslandschaften**

Mit Blick auf die Debatte um Kommunale (oder Lokale) Bildungslandschaften einerseits und Governance-Prozesse andererseits, ist zu konstatieren, dass es sich hier eher um Zukunftsmodelle im Erprobungsstadium handelt, als um bewährte Praxis. Der Blick in die Literatur zeigt, dass viele Kommunen den Handlungsbedarf erkannt haben, aber noch nicht über ausreichend gesichertes Wissen verfügen, um ihre Handlungsstrategien grundlegend zu verändern. Neben dieser unsicheren Wissensbasis spielt hier sicher auch die schlechte Finanzsituation der Kommunen eine Rolle, die wenig Raum für Experimente lässt. Dies gilt sowohl für die Umgestaltung des Bildungssystems in Richtung „kooperationsorientierter Bildungslandschaften“ (Stolz) als auch für allgemeinere Governance-Prozesse und die

Demokratisierung der Verwaltung – wobei beide Entwicklungslinien kommunaler Erneuerung zusammenhängen.

Auch wenn die Gelingensbedingungen zur Entwicklung von Bildungslandschaften noch nicht abschließend und in allen Einzelheiten beschrieben werden können, lassen die bisher beschriebenen Erfahrungen einige generelle Aussagen zu Grundbedingungen für diesen Prozess zu. Folgende Grundbedingungen sollten geklärt sein:

- (1) Staatlich-kommunale Verantwortungsgemeinschaft: Insgesamt ist ein abgestimmtes Vorgehen zwischen Kommunen und Land notwendig. Hierzu müssen Verantwortlichkeiten verbindlich geklärt und geregelt werden. Außerdem darf eine stärkere Verlagerung der Bildungsverantwortung auf die Kommunen nicht dazu führen, dass Disparitäten im Bildungsbereich vergrößert werden. Dazu ist auch zu klären, wer über welche finanziellen Ressourcen verfügen kann. Dies betrifft sowohl das Verhältnis zwischen Bund und Land (vertikale Ebene) als auch das Verhältnis zwischen verschiedenen kommunalen Ressorts (horizontale Ebene).
- (2) Erweitertes Bildungsverständnis: Um komplexen Bildungsanforderungen gerecht werden zu können, ist ein Bildungsverständnis notwendig, welches über abschlussorientiertes Lernen in formalen Strukturen hinausgeht. In Politik und Stadtgesellschaft muss akzeptiert sein, dass unterschiedliche Bildungsbegriffe koexistieren können und Lernen an den verschiedensten Orten, in unterschiedlichen Kontexten und zu verschiedenen Gelegenheiten stattfindet.
- (3) Bildungsakteure: Zur Gestaltung der Bildungslandschaft sind alle in Frage kommenden Akteure anzusprechen. Hierzu gehören neben den Familien und den Schulen, u.a. die freien und kommunalen Träger und Einrichtungen der Jugendhilfe, der Sport, Kultureinrichtungen und -organisationen, religiöse Einrichtungen, Wohlfahrtsverbände, Volkshochschulen und andere Weiterbildungseinrichtungen, aber auch die Wirtschaft. Alle relevanten Bildungsakteure sind in die entsprechenden Planungsprozesse einzubinden.
- (4) Koordination und Steuerung: Die Entwicklung von Bildungsstrukturen unter Einbezug unterschiedlicher Akteure im Sinne einer Bildungslandschaft braucht eine zentrale Steuerung und Planung. Die Koordination dieser Steuerungsebene liegt in kommunaler Verantwortung. Dies muss aber nicht bedeuten, dass nur die (ressortübergreifende) kommunale Politik und Verwaltung Steuerungsaufgaben wahrnehmen. Vertreter/-innen der obengenannten Bildungsakteure müssen in entsprechende Steuerungsgremien aufgenommen werden.
- (5) Partizipation: Eine ernstgemeinte Bürgerbeteiligung an der Gestaltung des kommunalen Bildungswesens muss über die Beteiligung von relevanten Bildungsakteuren in Steuerungsgremien hinausgehen. Einbezogen werden müssen auch die Adressat/-innen von Bildungsangeboten, in erster Linie Kinder, Jugendliche und deren Familien. Hier sollten Bildungsbedarfe und Interessen erhoben sowie eine aktive Mitwirkung an der Planung und Gestaltung von Angeboten ermöglicht werden. Dies betrifft die Schulen ebenso, wie die kommunalen Gremien und die außerschulischen Lernorte.

### 3 Erfahrungen aus dem Projekt Bildung(s)gestalten mit Governance-Prozessen im kommunalen Raum

*„Lokale Bildungslandschaften lassen sich sozusagen als ‚praktisch gelebte‘ Governance betrachten. Dies gilt insbesondere dann, wenn ein Verständnis von Bildungslandschaften verfolgt wird, das Schule und Jugendhilfe als die zentralen Akteure eines Aufwachsens in öffentlicher Verantwortung attribuiert“ (Bradna et al 2010, S. 67).*

Auch wenn im Projekt „Bildung(s)gestalten – Offene Kinder- und Jugendarbeit und Familienbildung gestalten Bildungslandschaften“ der Schwerpunkt der Vernetzung auf den Akteuren der Kinder- und Jugendarbeit lag, scheint das Konzept „Regional Governance“ ein Ansatz zu sein, der geeignet ist, Prozesse zu beschreiben, wie sie im Projekt stattgefunden haben. So heißt es im Projektantrag: *„Die AGOT-NRW und die örtlichen Träger der Offenen Kinder- und Jugendarbeit streben an, in der kommunalen Bildungspolitik entscheidend mitzuwirken“* (AGOT-NRW e.V. 2011). Was hier als Rahmenziel genannt wird, zielt direkt auf die kommunale Entscheidungsebene und kann als ein Versuch nichtstaatlicher Akteure angesehen werden, an fünf Standorten Einfluss auf die Gestaltung des lokalen Bildungswesens zu nehmen. Auch wenn die zeitliche Befristung dieses Versuchs und die relativ geringe Präsenz der öffentlichen Träger in den lokalen Projektgruppen Grund dafür sein sollte, diesen Erklärungsansatz nicht überzustrapazieren, sollen im Folgenden Projekterfahrungen beschrieben werden, die erste Schritte in Richtung Regional Governance sein können.

Dabei ist die Frage, welche Bedeutung das Projekt „Bildung(s)gestalten“ für Governance-Prozesse an den fünf Standorten hatte, relativ schwer zu beantworten. Hier handelt es sich um langwierige (bildungs-)politische Entwicklungen, die an den Standorten zu Projektbeginn bereits mehr oder weniger stark fortgeschritten waren und auch nach Projektende längst nicht abgeschlossen sind. Welchen Einfluss hier ein zeitlich befristetes Projekt überhaupt haben kann, ist kaum zu beurteilen. Eher scheint es so, als sei die Wirksamkeit, die das Projekt entfalten konnte, vom Stand des Prozesses in den Kommunen und dem dort erzeugten Bildungsklima abhängig. Aufgrund der vielen miteinander korrespondierenden Einflussfaktoren, sind Zusammenhänge von Ursachen und Wirkungen nur schwer zu bestimmen.

Hinzu kommt, dass es bundesweit nur zwei vergleichbare Projekte der Kinder- und Jugendarbeit<sup>6</sup> zur Entwicklung von Bildungslandschaften gibt und somit auch keine entsprechenden Forschungsdesigns oder Forschungsergebnisse vorliegen. Untersuchungsgegenstände von Begleitforschungen zu Bildungslandschaften mit dem Fokus auf Governance, wie sie vom Deutschen Jugendinstitut (Bradna et al 2010) oder auch von (Olk/Woide 2014) unternommen wurden, sind die Kommunen, bzw. kommunale Untereinheiten. Im Vordergrund stehen hier das Verwaltungshandeln und die politischen Steuerungsmechanismen in den Kommunen. Dementsprechend können Untersuchungsdesigns nicht übernommen werden und auch die Ergebnisse sind nicht vergleichbar.

---

<sup>6</sup> Das zweite, ähnlich gelagerte Projekt „Wir hier – Jugendverbände und Jugendringe in Kommunalen Bildungslandschaften“ in Trägerschaft des Landesjugendring NRW startete 2013 und wird auch vom Forschungsverbund TU Dortmund/Deutsches Jugendinstitut wissenschaftlich begleitet. Hier liegen noch keine Ergebnisse vor.

Im Folgenden soll trotzdem versucht werden, den Spuren nachzugehen, die das Projekt „Bildung(s)gestalten“ in den Standortkommunen hinterlassen hat. Anhand einiger Beispiele soll gezeigt werden, dass im Rahmen der Projektarbeit nicht nur neue Angebote und Lernmöglichkeiten für Kinder- und Jugendliche entwickelt wurden, sondern auch auf der strukturellen Ebene innovative Anstöße gegeben werden konnten.

### **3.1 Das Projekt Bildung(s)gestalten als Intervention nichtstaatlicher Akteure im Bildungsbereich**

Zunächst einmal kann festgestellt werden, dass das Gesamtprojekt Bildung(s)gestalten insgesamt betrachtet als eine Intervention des Dritten Sektors im Bildungsbereich anzusehen ist. Die AGOT-NRW e.V. als Dachverband freier Träger der Jugendhilfe ist eine typische Organisation des nichtstaatlichen Bereichs. Auch die neun Partnerorganisationen gehören dem Dritten Sektor an, sind also keine staatlichen Einrichtungen und verfolgen keine privatwirtschaftlichen Interessen. Diese Begrenzung auf nichtstaatliche Akteure ist bei der Projektentwicklung bewusst, auch in Abgrenzung zu den schulorientierten Regionalen Bildungsnetzwerken, erfolgt. Für die Standorte bedeutet das (zeitlich befristete) Auftauchen eines neuen Players, bzw. die vorübergehende Stärkung eines vorhandenen Akteurs im Feld der Bildung, der Kinder- und Jugendarbeit und der Familienbildung eine strukturelle Veränderung im Trägergefüge. Immerhin wurde mit dem Projekt die Ressource einer ganzen Personalstelle für Vernetzungstätigkeiten und z.T. zusätzliche erhebliche Förder- und Stiftungsmittel<sup>7</sup> für die Entwicklung konkreter Angebote für Kinder, Jugendliche und Familien eingebracht.

Auch wenn das Projekt zum großen Teil aus staatlichen Mitteln (Landesförderung) finanziert wurde, hat es zur Stärkung nichtstaatlicher Träger beigetragen und veränderte so deren Position im kommunalen Gefüge. Insbesondere in Zeiten leerer kommunaler Kassen, (drohender) Haushaltssicherung und knapper Stellenausstattung in den Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit, können zusätzliche Ressourcen, wie sie mit dem Projekt Bildung(s)gestalten an die Standorte geflossen sind, positive Veränderungen bewirken. Aber auch nichtintendierte Nebeneffekte, wie Neid oder Angst vor dem Verlust von Steuerungsmacht, können durch eine solche Innovation erzeugt werden.

In den Interviews mit den Projektbeteiligten wurde allerdings deutlich, dass aus deren Sicht das Projekt von der Lokalpolitik positiv aufgenommen wurde und es hier auch keine wesentlichen Differenzen zwischen den Vertreter/-innen der verschiedenen Parteien gab. Allerdings stellten die Befragten (Kordinatorinnen und Steuerungsgruppe) auch fest, dass in der Lokalpolitik eine eher problemorientierte Sicht auf Kinder und Jugendliche vorherrscht und außerdem gewisse Beharrungstendenzen („*Alles soll bleiben wie es ist*“) Innovationen erschweren. Zur Frage, ob das Projekt Einfluss auf die zukünftige Entwicklung der kommunalen Kinder- und Jugendarbeit nehmen kann, gab es unter den Befragten kein einheitliches Meinungsbild.

In den Interviews mit den (kommunalen) Mitarbeiter/-innen der Jugendverwaltungen und Bildungsbüros wurde nach deren erste Reaktion auf das Projekt gefragt. Konkret lautete die

---

<sup>7</sup> Es gehörte zu den Aufgaben der Projektkoordinatorinnen zusätzliche Fördermittel für konkrete Maßnahmen aus dem Landesjugendplan zu beantragen. An den Standorten Gelsenkirchen-Bismarck und Bochum-Wattenscheid sind außerdem erhebliche Mittel der Anneliese-Brost-Stiftung in die Projektarbeit geflossen. Außerdem konnten (z.B. in Bad Salzuflen) Sparkassenmittel für Einzelprojekte akquiriert werden.

Frage: „Was haben Sie gedacht, als Sie zum ersten Mal vom Projekt der AGOT NRW gehört haben?“ Darauf antwortet ein Mitarbeiter eines Jugendamtes:

*„Für uns hier war wichtig, dass die Kommune mit in diesem System drin ist. Allerdings nicht auf einer Steuerungsebene, ich sag mal im Sinne einer Steuerungsverantwortung, sondern das AGOT-Projekt hat ja für sich schon den Anspruch ein Projekt in freier Trägerschaft zu sein. Und da muss man aus meiner Sicht das SGB VIII ernst nehmen und sagen: Okay, die freien Träger sind selbstbestimmend und das müssen wir so auch respektieren. (...) Es hat durchaus zunächst unterschiedliche Sichtweisen gegeben, wie denn unsere Rolle sein könnte vielleicht auch müsste. Zum Beispiel: Das Jugendamt ist es gewohnt, Jugendhilfeplanung zu verantworten. (...) Wenn jetzt also praktisch so ein Gast in die Gemeinde kommt, wie AGOT, dann muss man zunächst mal für sich klar bekommen, dass dieser Gast etwas gestaltet mit seinen Partnern, wo wir uns einbringen und eben nicht im Sinne der kompletten Steuerungsverantwortung. Darüber haben wir hier intern, also ich mit meiner Fachdienstleitung, wiederholt diskutiert und gesprochen und wir müssten uns auch selber ein wenig gerade rücken bis wir in so einer bestimmten Rolle diese Klarheit hatten.“ (MJ1)<sup>8</sup>.*

Mit dieser Interviewaussage lässt sich die Spannung, in der sich die Vertreter/-innen der Landkreise und Städte hinsichtlich des Projekts befanden, recht gut illustrieren. Einerseits freuen sie sich über die zusätzlichen finanziellen Mittel, die in den Bereich der Kinder- und Jugendarbeit fließen und dort Innovationen ermöglichen. Dieses Argument taucht in fast allen Gesprächen auf und ist sicherlich das gewichtigste. Andererseits zeigte sich (auch in anderen Interviews) eine gewisse Skepsis gegenüber Akteuren, die dem unmittelbaren kommunalen Zugriff entzogen sind. Mit zivilgesellschaftlichen Partnern zu kooperieren und dabei auch Steuerungsverantwortung abzugeben, scheint insbesondere den Jugendverwaltungen nicht leicht zu fallen, obwohl dies nach den Vorgaben des SGB VIII eigentlich gängige Praxis sein sollte. Auch wenn der oben Befragte im Interview angibt, nach einem Diskussionsprozess die Rollen geklärt zu haben, zeigte die alltägliche Arbeit, nicht nur an diesem Standort, dass Governance-Prozesse noch nicht sehr fortgeschritten und nicht immer selbstverständlich sind.

Allerdings gab es auch Stimmen, die gerade den innovativen Ansatz des Projekts als Chance für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendarbeit aber auch der Bildungslandschaft sahen. So sagte ein Mitarbeiter des kommunalen Bildungsbüros des gleichen Standorts:

*„Dieses Projekt fand und finde ich gut, nach wie vor. Weil es eine andere Sichtweise zur Bildung in die Kinder- und Jugendarbeit hinein bringt. Für (Name des Standorts E.S.) ist das AGOT Projekt eine riesige Chance die Kinder und Jugendarbeit neu auszurichten. Nach meinem Empfinden ist die Kinder- und Jugendarbeit sehr stark versäult. Mit dem Bildung(s)gestalten besteht die Möglichkeit, dass Vernetzungen wirklich praktiziert werden, über die eigne Säule hinaus. (...) Und das kann aus meiner Sicht nur gelingen, wenn jemand da ist, der die Zeitressourcen dafür hat. Das ist eben diese riesige Chance, die hier am Standort besteht, dass nämlich mit der Regionalkoordinatorin diese Prozesse initiiert werden, für die andere, nachweislich wahrscheinlich nicht so die Zeit und Energie haben. Dann kommt noch etwas dazu: Die Regionalkoordinatorin ist eine neutrale. Das ist ein ganz wichtiger Punkt, gerade wenn es um freie Träger geht, die müssen ja auch ein bisschen gucken und manchmal muss man sich auch etwas abgrenzen, und da ist eine Regionalkoordinatorin, die auch noch solide das Geld verteilt. Sie hat da glaube ich den richtigen Stand.“ (MB5)*

<sup>8</sup> Im Folgenden werden Zitate den Befragten mit Kürzeln zugeordnet. Mitarbeiter/-innen aus Jugendämtern werden mit dem Kürzel „MJ“; Mitarbeiter/-innen aus Bildungsbüros mit „MB“ versehen. Das Kürzel „ST7.1“ bedeutet bspw. „Mitglied der Steuerungsgruppe, laufende Nr., erstes Interview“; das Kürzel „K3.2“ bspw. „Koordinator/-in, laufende Nr., zweites Interview“.

Aus Sicht dieses Befragten ist das Projekt geeignet, bestehende verfestigte Strukturen zu verändern und die Zusammenarbeit in der Kinder- und Jugendarbeit zu verbessern. Einen Grund dafür sieht er in der Neutralität der Koordinatorin. Auch wenn es in dieser Sequenz nicht so deutlich ausgesprochen wird, bestehen Konkurrenzen oder auch Sympathien bzw. Antipathien zwischen einzelnen Trägern oder Gruppierungen von denen sich ggf. auch die Vertreter/-innen des öffentlichen Trägers nicht ganz frei machen können. Aus solchen Konstellationen entstehen Verfestigungen im Beziehungsgeflecht, oder „Versäulungen“, wie es der Befragte nennt, die innovationshemmend wirken. Hier kann eine relativ außenstehende Person, vor allem, wenn sie über die entsprechenden zeitlichen und materiellen Ressourcen verfügt, neue Kommunikationsstrukturen etablieren und damit auch neue Möglichkeiten gemeinsamen Handelns schaffen. Mit Blick auf Governance-Prozesse bedeutet dies, dass eine stärkere Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an der Bewältigung von Problemen im kommunalen Raum eines Moderationsprozesses bedarf, wobei die Moderatorenfunktion idealerweise von Personen übernommen werden sollte, die eigene Interessen zurückstellen können und die in der Lage sind, möglichst viele Partner in den Prozess einzubinden.

### **3.2 Drei Beispiele für Innovation an den Standorten**

Im Grunde sind alle ca. 200 im Projektkontext entwickelten Einzelprojekte und -angebote zur Entwicklung von Lerngelegenheiten, die an den fünf Standorten in Kooperation verschiedener Partner umgesetzt wurden, Innovationen in den jeweiligen Bildungslandschaften – auch mit Blick auf Governance-Prozesse. Jede noch so kleine Kooperation lässt nicht nur Angebote für Kinder, Jugendliche und/oder Familien entstehen, sondern hat Einfluss auf das Beziehungsgeflecht, welches eine Bildungslandschaft letztendlich trägt. Gemeinsames Handeln lässt Beziehungen entstehen und wachsen oder kann sie auch belasten. Durch die praktische Kooperation treten Gemeinsamkeiten und Interessenunterschiede, Stärken und Schwächen deutlicher hervor, als in Gremien und Diskussionsrunden, deren Ergebnisse sich in verbalen oder schriftlichen Meinungs- und Interessensbekundungen erschöpfen.

Auch wenn es der wissenschaftlichen Begleitung unmöglich ist, solche Prozesse im Einzelnen nachzuvollziehen und deren Effekte auf die lokale Governance darzulegen, soll im Folgenden anhand von drei Beispielen gezeigt werden, welche Bedeutung die Zusammenarbeit in Praxisprojekten für das Zusammenwirken öffentlicher und freier Träger haben kann.

#### **Das Move-Projekt in Bad Salzuflen**

„Das Projekt Move – Deine Stadt in Bewegung“ ist ein klassisches Kooperationsprojekt von Trägern der Kinder- und Jugendarbeit und anderen Akteuren. Es ist mit dem Ziel gestartet, Kindern- und Jugendlichen die Freizeitmöglichkeiten und Angebote der Kinder- und Jugendarbeit der Stadt bekannt zu machen und die Begegnung von Kindern und Jugendlichen unterschiedlicher sozialer und kultureller Herkunft zu fördern. Hierzu wurde unter der Regie des Projektpartners Pro Regio e.V. und mit finanzieller Förderung des Landes NRW (zusätzliche Mittel aus dem Landesjugendplan) und der Sparkasse Lemgo in den Jahren 2012, 2013 und 2014 jeweils ein Programm erstellt, das sich über mehrere Monate erstreckte. Von den beiden örtlichen Projektpartnern AWO OWL und Pro Regio e.V. sowie anderen freien Trägern der Kinder- und Jugendarbeit, verschiedenen Jugendtreffs, einer städtischen Jugendeinrichtung und

der Musikschule wurde ein Programmangebot bestehend aus sportlichen Aktivitäten (u.a. Kanufahren, Parkour, Klettern, Selbstverteidigung), künstlerischen Aktivitäten (u.a. Theater, Graffiti), Kreativangeboten (z.B. Fotoshooting, Cajon-Bau) oder Ausflügen (Ponyhof, Computermuseum). Die einzelnen Angebote wurden von den Kooperationspartnern entwickelt und durchgeführt. Durch einen gemeinsamen Flyer, der über alle Schulen und Träger der Offenen Kinder- und Jugendarbeit verteilt wurde, wurden die verschiedenen Move-Bausteine beworben. Eine Besonderheit dieses Projekts war, dass die Träger und Einrichtungen nur 50 Prozent der Plätze für die einzelnen Angebote an ihre Stammbesucher/-innen vergeben konnten. Hierdurch sollte gewährleistet werden, dass Kinder und Jugendliche neue Orte und andere Teilnehmer/-innen kennenlernen konnten. Die Teilnehmer/-innen wurden (teilweise in Begleitung der Fachkräfte ihrer Stammeinrichtungen) kostenlos zu den (ebenfalls kostenlosen) Angeboten gefahren. Bei einzelnen Bausteinen gab es eine so große Nachfrage, dass bereits wenige Tage nach Verteilung der Flyer die Plätze belegt waren und bei weiteren Anmeldungen Absagen ausgesprochen werden mussten. Es wurden Teilnehmer/-innen aller Schulformen erreicht. Zum Teil wurden auch geschlechtergetrennte Angebote durchgeführt.

Das Move-Projekt war ein attraktives Angebot für die anvisierte Zielgruppe und dementsprechend erfolgreich. Es wurden aber auch Nebeneffekte erzielt, die mit Blick auf Governance-Prozesse von Interesse sind. Das Projekt ist aus der gemeinsamen Beratung und Kooperation der örtlichen Lenkungsgruppe entstanden, in der, neben den beiden Projektpartnern, verschiedene freie Träger sowie das Jugendamt der Stadt Bad Salzuflen vertreten waren. Für die Finanzierung des Projekts, d.h. die Beantragung von Fördermitteln aus dem Landesjugendplan und die Einwerbung von Mitteln der Sparkasse Lemgo, war die Projektkoordinatorin verantwortlich. Die Federführung für die Gesamtkoordination übernahm mit Pro Regio e.V. ebenfalls ein freier Träger. Die durch das Projekt „Bildung(s)gestalten“ eingebrachten Ressourcen wurden genutzt, um ein für die Stadt attraktives Bildungs- und Freizeitangebot zu schaffen. Die kommunalen Stellen beteiligten sich an diesem Prozess, lieferten einen Move-Baustein, traten aber nicht federführend in Erscheinung. Nicht zuletzt durch den Erfolg dieser Kooperation, den alle Beteiligten in den Interviews bestätigen, wuchs die Lenkungsgruppe zu einem aktiven Arbeitskreis zusammen, der (nach den Interviewaussagen) möglichst auch nach Projektende weiterbestehen soll. Interessant ist hier, dass ein von der Kommune moderierter Arbeitskreis nach §78 SGB VIII mit in etwa den gleichen Beteiligten zu Projektbeginn relativ inaktiv war und nach den positiven Erfahrungen der Zusammenarbeit reaktiviert werden konnte.

Das Move-Projekt in Bad Salzuflen ist sicherlich nur ein kleines Beispiel dafür, was Governance bedeuten kann. Die Kinder- und Jugendarbeit der Kommune wird auch nach Abschluss des Projekts maßgeblich von der kommunalen Jugendverwaltung bestimmt und Steuerungsverantwortung nicht auf freie Träger übertragen. Aber das Projekt hat gezeigt, dass gemeinsames Handeln funktionieren kann, wenn man die verschiedenen Trägerinteressen ernst nimmt, die Akteure selbst über die Art und den Umfang ihrer Beteiligung bestimmen lässt und zusätzliche (Finanz- und Personal-)Ressourcen einbringt. Es zeigt sich außerdem, dass durch die gemeinsame Erfahrung eines erfolgreichen praktischen Handelns der Boden für weitere Kooperationen geebnet werden kann.

### **Das Projekt „Vielfalt vor Ort“ (VivO) in Bonn**

Bei dem Projekt "Vielfalt vor Ort" (VivO) geht es um den Aufbau einer kleinräumigen inklusiven Bildungslandschaft im Bonner Stadtteil Beuel. Ziel ist es in Kooperation praktische Angebote inklusive Bildung im Sozialraum zu entwickeln und Kinder- und Jugendliche an diesem Prozess zu beteiligen. Das Netzwerk wurde 2010 ins Leben gerufen und besteht aus Vertreter/-innen der Beueler Schulen, der Kindertagesstätten, der Jugendzentren, der freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe, des Familienzentrums sowie des Schul- und Jugendamtes. Seit Anfang 2011 gibt es eine Kindersteuergruppe, in der auch die Idee eines gemeinsamen Gartens entwickelt wurde. Von Oktober 2012 bis Juni 2014 hat die Koordinatorin des Projekts Bildung(s)gestalten die Moderation dieses Netzwerks übernommen. In dieser Zeit wurde nach anfänglichen Problemen mit der Grundstücksfindung der „VivO-Garten“ eingerichtet, der mit Unterstützung von Eltern und pädagogischen Fachkräften von Kindern mit und ohne Behinderungen, aus verschiedenen Schulen und Freizeiteinrichtungen, betrieben wird. Inzwischen steht auch ein Bauwagen der Jugendfarm e. V. auf dem Schulgrundstück, auf dem der Garten angelegt wurde. Außerdem wird mit Unterstützung der Schulsozialarbeit ein Sommerferienprogramm angeboten.

Mit Blick auf die Rolle des Projekts Bildung(s)gestalten in Governance-Prozessen ist dieses Projekt von Bedeutung, weil es den Projektbeteiligten gelungen ist, die Initiative in einem bereits bestehenden Netzwerk zu ergreifen und dieses durch die Entwicklung eines praktischen Handlungsfeldes zu stärken. Dabei entspricht die Umnutzung eines schulischen Grundstücks zu einem Garten dem pädagogischen Konzept des Projektpartners Jugendfarm e. V., welches darauf basiert, Kindern und Jugendlichen Freiräume zu eröffnen und sie zum praktischen, kreativen und handwerklichen Handeln zu animieren und sie zu unterstützen, ihre Interessen durchzusetzen. Im Verlauf des Projekts Bildung(s)gestalten hatte es am Standort Bonn bereits mehrere Versuche einer solchen Freiraumentwicklung gegeben. So sollte in einem Projekt „Graffiti-Cube“ Jugendlichen legale Sprühflächen zur Verfügung gestellt werden und angrenzend an eine Grundschule ein „Natur-Erlebnisraum“ geschaffen werden. Beide Projekte scheiterten an ordnungsrechtlich begründeten Bedenken seitens der Stadt Bonn, bzw. auch am Widerstand aus Teilen der Elternschaft und mangelnder Kooperationsbereitschaft der Schule. Mit der Beteiligung am VivO-Projekt konnte es dann schließlich gelingen, die Idee des selbstgestalteten Freiraums in die Bildungslandschaft einzubringen.

Wie beim zuvor beschriebenen Move-Projekt handelt es sich auch hier nur um einen sehr kleinen Schritt zur Umsetzung von Governance im lokalen Gefüge. Aber auch hier zeigt sich, dass die Praxisorientierung der Kinder- und Jugendarbeit nicht nur attraktive Angebote schaffen kann, sondern auch dazu beiträgt, trägerübergreifende Netzwerke zu stärken. Im Interview mit einer Mitarbeiterin des Bonner Jugendamtes, wurden die Entwicklung des Gartens und seine Impulse für das VivO-Projekt besonders lobend hervorgehoben.

### **Die Aktivierende Befragung in Bochum-Wattenscheid**

Am Standort Bochum-Wattenscheid wurde eine Form bürgerschaftlicher Beteiligung erprobt, welche über den Einbezug nichtstaatlicher Organisationen in kommunale Gestaltungsprozesse hinausgeht und auch die Bewohner/-innen beteiligt. Im Rahmen einer Aktivierenden Befragung, die als Praxis-Forschungsprojekt von Studierenden der Ev. Fachhochschule Bochum (in Kooperation mit der örtlichen Projektkoordinatorin) durchgeführt wurde und in einer Masterarbeit

mündete (Özlü/Sauerbier/Schmidt 2013), wurden im Sozialraum Wattenscheid-Mitte Anwohner/-innen nach ihren Bedürfnissen gefragt und aufgefordert, sich selbst für Veränderungen einzusetzen. Die Methode der Aktivierenden Befragung beruht auf Ansätzen der Aktionsforschung, wie sie von Wolfgang Hinte, Fritz Karas und Maria Lüttringhaus bereits Ende der 70er Jahre entwickelt wurden. Wesentliche Bestandteile der Methode sind, Betroffene nach ihren Bedürfnissen zu fragen und ihnen die Befragungsergebnisse mitzuteilen, um diese anschließend mit ihnen zu diskutieren und gemeinsam nach Lösungen zu suchen, bzw. die Befragten an der Umsetzung der Veränderungsvorschläge zu beteiligen. Im gesamten Prozess, der einem genau vorgegebenen zeitlichen und methodischen Ablauf folgt, sollen Forscher und Befragte auf Augenhöhe agieren. Ziel ist es, die Bürger/-innen zu unterstützen, sich für die eigenen Interessen zu organisieren, einzusetzen und sich zu solidarisieren (vgl. ebd. S. 115ff.).

An der Befragung, die im September 2012 im Sozialraum Wattenscheid-Mitte stattfand, haben 191 Personen teilgenommen, davon 104 mit Migrationshintergrund. Gefragt wurden die Bewohner/-innen nach Freizeit- und Einkaufsmöglichkeiten, nach positiven und störenden Standortfaktoren, nach Angsträumen etc. Vermisst wurde von den Befragten u.a. Beratung und Hilfe für Migranten sowie Freizeitangebote und kulturelle Angebote. 81 Personen gaben an, an einem ehrenamtlichen Engagement interessiert zu sein. An einer anschließenden Bewohnerversammlung (Oktober 2012) nahmen 14 Personen teil, die Ideen austauschten und eine erste Arbeitsgruppe bildeten. Letztlich wurden folgende Angebote aus dem Projekt entwickelt und ab Ende 2012 umgesetzt:

- Dialogrunden für Alleinerziehende mit Kinderbetreuung
- Zumba für Frauen
- Ladies Night als interkulturelles Erlebnis für Frauen
- Babysitter-Zertifizierung für Jugendliche/junge Erwachsene
- Fortbildung für Ehrenamtliche: Fremdenfreundlichkeit, Recht und Gesetzesbestimmung in der ehrenamtlichen Tätigkeit
- Seminar für Ehrenamtliche „Mut tut gut“ oder „Interkulturelle Kompetenz“
- Graffiti-Workshops, Verschönerungsaktionen im Stadtteil

Einzelne Angebote, wie z.B. die Ladies Night, erfreuen sich großer Beliebtheit und sollen, unter Beteiligung der durch das Projekt gewonnenen Freiwilligen, auch nach Ablauf des Projekts Bildung(s)gestalten fortgesetzt werden (vgl. ebd. S. 159ff.). Auch ein Jahr nach der Aktivierenden Befragung waren die in diesem Kontext entstandenen Beteiligungsstrukturen noch intakt (vgl. ebd. S. 166).

Die Erfahrungen mit der Aktivierenden Befragung zeigen, wie die Spielräume eines Modellprojekts genutzt werden können, um innovative Formen der Bürger/-innenbeteiligung zu erproben. Das Ziel, auch Personen in die Gestaltung von Angeboten und Lerngelegenheiten im Sozialraum einzubeziehen, die nicht Mitglieder bürgerschaftlicher Organisationen sind, geht über klassische Governance hinaus. Allerdings verlangt ein solches Vorgehen einen hohen organisatorischen und personellen Aufwand und wäre ohne die Ressourcen der Projektkoordinatorin und das zusätzliche studentische Forschungsteam nicht möglich gewesen. Trotz dieses hohen Aufwands hat die Stadt Bochum die Idee aufgegriffen und in Kooperation mit einem freien Träger (SJD-Die Falken) ähnliche Projekte in drei weiteren Stadtteilen durchgeführt (vgl. ebd. S. 173). Auch diese Aktivierenden Befragungen sind sicher nur kleine Schritte in Richtung Governance und unter dem Finanzdruck, unter dem die Kommunen stehen, auch nur

schwer umzusetzen. Ein zeitlich befristetes Projekt, wie Bildung(s)gestalten, kann hier nur Anstöße geben, was in diesem Fall gelungen scheint.

### 3.3 Erfolgsbedingungen

An den drei ausgewählten Beispielen sollte illustriert werden, auf welche Weise das Projekt Bildung(s)gestalten Einfluss auf die Gestaltung Kommunalen Bildungslandschaften im Sinne von Governance nehmen konnte. Auch wenn in allen dargestellten Fällen, wie auch an den beiden anderen Standorten Gelsenkirchen-Bismarck und Gladbeck, im Projektzeitraum keine grundsätzliche Umstrukturierung der kommunalen Jugend- und Bildungsarbeit erfolgt ist, zeigen die Projektergebnisse, dass Veränderungen – auch wenn sie nur in kleinen Schritten erfolgen – möglich sind.

Erfolgsbedingungen für Veränderungen im Zusammenspiel lokaler Akteure sind nach den Projekterfahrungen folgende:

#### ***Offenheit und Bereitschaft der Kommune, Verantwortung zu übertragen***

Grundvoraussetzung aller Veränderungsprozesse ist die Offenheit der kommunalen Verantwortungsträger aus Politik und Verwaltung für die Beteiligung von nichtstaatlichen Organisationen an Fragen des Gemeinwesens. Wenn diese Philosophie nicht von der Stadtspitze getragen wird und damit auch demokratisch legitimiert wird, haben Umstrukturierungsprozesse in Richtung Governance wenig Aussicht auf Erfolg. Die Bereitschaft, Verantwortung zu übertragen sollte bestenfalls auch im kommunalen Leitbild oder in seinen bildungspolitischen Grundsätzen dokumentiert sein.

#### ***Sozialräume definieren***

Mit seinem Ansatz Bildungslandschaften „von unten“ zu entwickeln, hat das Projekt gezeigt, dass ein möglichst kleinräumiges Vorgehen sinnvoll ist. Hierzu sind in der Kommune zunächst einmal Sozialräume als räumliche Bezugsgrößen für bildungs- und sozialpolitische Interventionen zu definieren. Sollte es bereits sozialraumbezogene Ansätze in anderen Tätigkeitsfeldern der Kommune (z.B. Stadtentwicklung, Sozialarbeit, Kinder- und Jugendarbeit) geben, ist es sinnvoll daran anzuknüpfen.

#### ***Verständigung auf gemeinsame Ziele***

Beteiligungsorientierte Umstrukturierungsprozesse werden nur gelingen, wenn sich die Beteiligten auf gemeinsame Ziele verständigen. Orte für solche Debatten können die Arbeitskreise nach §78 SGB VIII oder auch die Lenkungsreise in den Bildungsbüros sein. Wichtig ist hier, dass alle Akteure ihre Interessen einbringen können und auch für kleinere Organisationen die Möglichkeit der Mitsprache besteht.

#### ***Personelle und materielle Ressourcen***

Governance sollte nicht als eine Möglichkeit der Einsparung von Finanzmitteln angesehen werden. Auch wenn sich Einsparungen durch die Verlegung von Aufgaben auf mehrere Schultern ergeben mögen, dürfen die personellen und materiellen Ressourcen, die für Vernetzungs- und Beteiligungsprozesse notwendig sind, nicht unterschätzt werden. Insbesondere wenn kleinere Organisationen oder auch einzelne

Bürger/-innen beteiligt werden sollen, müssen diese auch in den Stand der Handlungsfähigkeit versetzt werden.

### ***Neutrale Moderation***

Um Interessenskonflikten vorzubeugen, ist eine neutrale Moderation der Prozesse notwendig. Diese kann von kommunaler Seite gestellt werden oder auch von einem freien Träger, der selbst nicht zu stark mit Eigeninteressen involviert ist. Wichtig ist, dass die ausgewählte Person das Vertrauen der Beteiligten hat, über die notwendigen personalen Kompetenzen verfügt und einen verlässlich langen Zeitraum für diese Tätigkeit zur Verfügung steht.

### ***Praktische Kooperationsprojekte***

Eine besondere Erfahrung des Projekts Bildung(s)gestalten war die, dass konkrete praktische Kooperationsprojekte eine wichtige Funktion für Netzwerke haben. Die gelingende Arbeit an konkreten Themen und Aufgaben und die gemeinsame praktische Umsetzung der Ideen in Angebote für Kinder- und Jugendliche, fördert das gegenseitige Wissen über Stärken und Schwächen der Partner und damit auch das gegenseitige Vertrauen.

Das Projekt Bildung(s)gestalten konnte zeigen, welche Möglichkeiten durch die Vernetzung und Partizipation nichtstaatlicher Akteure im Bereich außerschulischer Bildung entstehen können. Jenseits der vom SGB VIII vergebenen Mitwirkungsrechte freier Träger in den Jugendhilfeausschüssen und herkömmlicher Praxisgestaltung, entstanden Formen der Kooperation, die staatliches Handeln zwar nicht ersetzen aber ergänzen können. Deutlich werden aber auch die Grenzen, die dem Projekt Bildung(s) gestalten hinsichtlich der Durchsetzung einer Regional Governance gesteckt sind. Als Innovation von außen war es stark davon abhängig, von welchen Vorerfahrungen mit ähnlichen Vernetzungsprozessen, welcher Beteiligungskultur und welchem Bildungsklima die Kommunen geprägt waren. Die für Veränderungen im Bildungsbereich zu kurze Projektlaufzeit von drei Jahren hat nicht ausgereicht, um bedeutende bildungspolitische Veränderungen an den Standorten zu bewirken.

Ob das Projekt als Modell für die Umgestaltung kommunaler Bildung tauglich ist und Nachahmer findet, muss die weitere Entwicklung zeigen. Zumindest haben alle beteiligten Kommunen Interesse an einer wie immer gearteten Fortsetzung des Projekts geäußert. In der Stadt Bochum arbeitet man trotz finanzieller Hürden an einem Konzept, wie der begonnene Prozess am Projektstandort Wattenscheid-Mitte sowie in drei weiteren Stadtteilen fortgeführt werden kann.

## 4 Literaturverzeichnis

- AGOT-NRW e.V. (2011): Kommunale Bildungslandschaften aus der Sicht der Offenen Kinder- und Jugendarbeit und der Familienbildung. Projektantrag. Düsseldorf.
- Berse, Christoph (2009): Mehrdimensionale Bildung im Kontext Kommunalen Bildungslandschaften. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Opladen, Farmington Hills, Mich: Budrich UniPress.
- Bradna, M./Meinecke, A./Schalkhauser, S./Stolz, H.-J./Täubig, V./Thomas, F. (2010): Lokale Bildungslandschaften in Kooperation von Ganztagschule und Jugendhilfe. Abschlussbericht. Hg. v. DJI. (unveröffentlicht).
- Bundesjugendkuratorium (BJK); Sachverständigenkommission für den elften Kinder- und Jugendbericht; Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) (2002): Bildung ist mehr als Schule. Leipziger Thesen zur aktuellen bildungspolitischen Debatte. Gemeinsame Erklärung des Bundesjugendkuratoriums, der Sachverständigenkommission für den Elften Kinder- und Jugendbericht und der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe. Bonn, Berlin, Leipzig.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) (2006): Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Unter Mitarbeit von Arbeitsgruppe Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Berlin.
- Deutscher Städtetag (2007): Aachener Erklärung des Deutschen Städtetages anlässlich des Kongresses „Bildung in der Stadt“ am 22./23. November 2007.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2007): Diskussionspapier des Deutschen Vereins zum Aufbau Kommunalen Bildungslandschaften.
- Deutsches Jugendinstitut: Lokale Bildungslandschaften in Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Hg. v. Deutsches Jugendinstitut. München. Online verfügbar unter <http://www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=595>, zuletzt geprüft am 08.11.2013.
- Duveneck, Anika (2012): Kommunen übernehmen Verantwortung für gute Bildung. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): Kommunale Bildungslandschaften. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung (Schriftenreihe zu Bildung und Kultur, 9), S. 9–41.
- Fürst, Dietrich (2004): Regional Governance. In: Arthur Benz (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, S. 45–64.
- Göbel, Dieter (2010): Begrüßung und Einführung. In: Bildungslandschaften und Bildungsnetzwerke (mit-)steuern und gestalten - Die Jugendämter sind gefordert. DOKUMENTATION DER VORTRÄGE UND MATERIALIEN der Arbeitstagung für Leitungs- und Fachkräfte von Jugendämtern im Rheinland am 6. Oktober 2010 im LVR in Köln, S. 3–5.
- Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.) (2012): Kommunale Bildungslandschaften. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung (Schriftenreihe zu Bildung und Kultur, 9). Online verfügbar unter <http://www.boell.de/publikationen/publikationen-kommunale-bildungslandschaften-14000.html>, zuletzt geprüft am 17.09.2013.
- Knauer, Sabine (2007): Zum Thema. In: Deutsche Kinder- und Jugendstiftung (Hg.): BILDUNGLANDSCHAFTEN IN GEMEINSCHAFTLICHER VERANTWORTUNG GESTALTEN. Grundsatzfragen und Praxisbeispiele. Berlin (Themenheft, 07), S. 9–15.
- Lindner, Werner: „All politics is local“ – Aktuelle Herausforderungen der Kinder- und Jugendarbeit auf kommunaler Ebene. Zugänge und Bausteine für eine lokale Politikfeldanalyse. In: deutsche jugend 2012 (6/2012), S. 249–258.
- Mack, Wolfgang; Harder, Anna; Kelö, Judith; Wach, Katharina (2006): Lokale Bildungslandschaften. Projektbericht. Deutsches Jugendinstitut. München.

- Mavroudis, Alexander (2010): Bildungslandschaften in Nordrhein-Westfalen in Bewegung – Die Jugendämter sind gefordert“. In: Bildungslandschaften und Bildungsnetzwerke (mit-)steuern und gestalten - Die Jugendämter sind gefordert. DOKUMENTATION DER VORTRÄGE UND MATERIALIEN der Arbeitstagung für Leitungs- und Fachkräfte von Jugendämtern im Rheinland am 6. Oktober 2010 im LVR in Köln, S. 31–39.
- Maykus, Stephan (2007): Wie kann eine gemeinsame Planungspraxis gelingen? Kommunale Bildungsplanung – Schritte auf dem Weg zur integrierten Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung. In: Deutsche Kinder- und Jugendstiftung (Hg.): BILDUNGLANDSCHAFTEN IN GEMEINSCHAFTLICHER VERANTWORTUNG GESTALTEN. Grundsatzfragen und Praxisbeispiele. Belin (Themenheft, 07), S. 44–59.
- Maykus, Stephan (2010): Was können regionale Bildungsnetzwerke leisten? Online verfügbar unter [http://www.diakonie-rwl.de/cms/media/pdf/arbeitsbereiche/junge\\_menschen/schulen/aktuelles/text\\_maykus.pdf](http://www.diakonie-rwl.de/cms/media/pdf/arbeitsbereiche/junge_menschen/schulen/aktuelles/text_maykus.pdf), zuletzt geprüft am 26.09.2013.
- Olk, Thomas; Woide, Constanze (2014): Educational Governance vor Ort – Mehr Bildungsgerechtigkeit durch „vernetzte Bildung“? In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, (Heft 3), S. 121–124.
- Özlü, Deniz; Sauerbier, Katharina; Schmidt, Bianca (2013): Ehrenamtliches Engagement als soziales Kapital? Eine Untersuchung zur Initiierung nachhaltiger, ehrenamtlicher Strukturen im Sozialraum. Masterarbeit. Ev. Fachhochschule Rheinland-Westfalen-Lippe, Bochum.
- Rauschenbach, T. (2014): Zukunftsstrategie Bildung? Die genutzten und ungenutzten Potentiale kommunaler Bildungspolitik. In: Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung (Hg.): Kommunale Verantwortung für Bildung. Herausforderungen und Perspektiven. Hohengehren (DGBV-Jahrestagungen, Bd. 34).
- Reutlinger, Christian (2009): Bildungslandschaften raumtheoretisch betrachtet. Online verfügbar unter <http://www.sozialraum.de/bildungslandschaften-raumtheoretisch-betrachtet.php>, zuletzt geprüft am 22.09.2013.
- Stolz, Heinz-Jürgen (2009): Lokale Bildungslandschaften – Alter Wein in neuen Schläuchen? Kümmerer und Kreative. Jugendkunstschulen in der kommunalen Bildungslandschaft. LAG Kulturpädagogische Dienste/Jugendkunstschulen NRW e.V. Oberhausen,, 27.10.2009.
- Stolz, Heinz-Jürgen (2010): Lokale Bildungslandschaften und Ganzttag – Fachpolitische Perspektiven. In: Bildungslandschaften und Bildungsnetzwerke (mit-)steuern und gestalten - Die Jugendämter sind gefordert. DOKUMENTATION DER VORTRÄGE UND MATERIALIEN der Arbeitstagung für Leitungs- und Fachkräfte von Jugendämtern im Rheinland am 6. Oktober 2010 im LVR in Köln, S. 6–12.
- Stolz, Heinz-Jürgen (2012): Lokale Bildungslandschaften. Herausforderungen für die Jugendarbeit. Fachtag „Bildung(s)gestalten“ – Offene Kinder- und Jugendarbeit. AGOT-NRW e.V. Projekt „Bildung(s)gestalten“ Bad Salzuflen. Bad Salzuflen, 25.01.2012.
- Weiß, Wolfgang W. (2010): Kommunale Bildungslandschaften. Chancen, Risiken und Perspektiven. Kurzfassung des Gutachtens. Bremerhaven.