

# Ganztagsschulentwicklung als kommunale Herausforderung

von Peter Bleckmann, Deutsche Kinder- und Jugendstiftung

In der Vergangenheit sind Kommunen als bildungspolitische Akteure wenig sichtbar gewesen: im Bildungsföderalismus der Bundesrepublik sind es im Wesentlichen die Länder, die bildungspolitische Akzente setzen. Zwar liegt die Schulträgerschaft bei den Kommunen, womit ein erhebliches finanzielles Engagement für die Gebäude und den Sachaufwand der Schulen verbunden ist; eine Entscheidungsbefugnis hinsichtlich der Bildungsziele, -inhalte und -methoden ist damit aber nicht verbunden. Länder dagegen stellen Ressourcen für Lehrkräfte zur Verfügung und setzen administrative und gesetzliche Rahmenbedingungen. Ob es um Lehrerdeputate, Qualitätssicherung, Inspektionen oder kultusministerielle Erlasse geht: Alle Fragen, die die Inhalte schulischer Bildung betreffen, fallen in den Zuständigkeitsbereich der Länder.

Diese Zuständigkeiten haben sich in den letzten Jahren zwar kaum geändert; im Gegenteil ist die Länderhoheit beim Thema Bildung durch die Föderalismusreform auch gegenüber dem Bund noch einmal bestärkt worden. Geändert haben sich aber zwei Dinge: Erstens ist auf kommunalpolitischer Ebene das Interesse am Thema Bildung ganz deutlich gewachsen. Zunehmend fordern Kommunen eine aktivere bildungspolitische Rolle und Verantwortung ein; die Aachener Erklärung des Deutschen Städtetags von 2007 ist ein sichtbarer Ausdruck dieses Anspruchs. Dort heißt es: „Die Verantwortung der Städte in der Bildung muss gestärkt werden“<sup>1</sup>; und weiter: „Bildung ist mehr als Schule! Kognitives, soziales und emotionales Lernen müssen miteinander verbunden und in verbindliche Vernetzungsstrukturen einbezogen werden“<sup>2</sup>.

Die zweite Veränderung ist der bundesweit betriebene Ausbau der Ganztagschulen. Dieser Ausbau hat eine neue Situation geschaffen, die die Voraussetzungen für kommunales Engagement für Bildung auch tatsächlich verbessert, denn nach den aktuellen Ergebnissen der Studie zur Entwicklung der Ganztagschule (StEG) arbeiten 85 % der Ganztagschulen mit außerschulischen Kooperationspartnern zusammen<sup>3</sup>. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang die Jugendhilfe: Hier investieren Kommunen nicht nur erhebliche Mittel, sie haben auch die gesetzliche Verantwortung für Jugendhilfeplanung und also zentrale Entscheidungsbefugnisse. Kooperationspartner aus dem kulturellen Bereich, seien es Bibliotheken oder Theater, werden oft von Kommunen betrieben oder erhalten kommunale Mittel; dasselbe gilt für viele zivilgesellschaftliche Kooperationspartner von Schulen. Damit sind Kommunen zwar nicht für Schulbildung an sich, aber doch für Akteure zuständig, ohne die die meisten Ganztagschulen ihren Aufgaben nicht gerecht werden können. Über diesen Weg können Kommunen Kooperations- und Verhandlungsbeziehungen mit Schulen aufbauen und in diesem Rahmen auch die schulische Bildungspraxis thematisieren.

Im Folgenden werden zwei Beispiele vorgestellt, bei denen Kommunen ihren bildungspolitischen Anspruch mit Leben gefüllt und sich im Bereich Ganztagsbildung engagiert haben. Diese Kommunen sind seit 2007 Modellkommunen im Programm

---

<sup>1</sup> Aachener Erklärung des Deutschen Städtetages anlässlich des Kongresses „Bildung in der Stadt“ am 22./23. November 2007; Quelle: [www.staedtetag.de/imperia/md/content/veranstalt/2007/58.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/veranstalt/2007/58.pdf); Download am 15.09.2008

<sup>2</sup> ebd.

<sup>3</sup> Pressemitteilung und Präsentation zur Veröffentlichung der Ergebnisse der 2. Befragungswelle; Quelle: [www.projekt-steg.de](http://www.projekt-steg.de); Download am 15.09.2008

„Lebenswelt Schule“ der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung und der Jacobs Foundation. Sie werden im Rahmen des Programms bei der Weiterentwicklung ihrer lokalen Bildungslandschaften unterstützt. Nicht zufällig ist in den an diesem Programm beteiligten Kommunen Ganztagschulentwicklung eines der zentralen Themen auch auf der kommunalen Agenda.

Anhand dieser Beispiele soll auf folgende Fragen eingegangen werden:

- Was sind die Interessen und Motive, die die Kommunen dazu motiviert haben, im Bereich Ganztagschulentwicklung aktiv zu werden?
- Was sind Erfahrungen, die dabei gemacht wurden?
- Welche Implikationen hat das kommunale Engagement hinsichtlich der politischen Steuerung einerseits und der Qualitätsentwicklung von Ganztagschulen andererseits?

### **Beispiel 1: Bernburg, Sachsen-Anhalt**

Die Motivation der Stadt Bernburg, bildungspolitisch Akzente zu setzen, ist in einer Notlage begründet. Im Jahr 2003 machte Bernburg bundesweit Schlagzeilen: Mit knapp 20 % war die Quote der Schülerinnen und Schüler, die die Schule ohne Abschluss verließen, doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt. Wie viele andere Regionen nicht nur in den Neuen Bundesländern war und ist Bernburg vom Geburtenrückgang und massiver Abwanderung betroffen. Das statistische Landesamt Sachsen-Anhalt rechnet für den Salzlandkreis, zu dem auch Bernburg gehört, in der Zeit von 2005 bis 2025 mit einem Bevölkerungsrückgang von fast 30 %<sup>4</sup>. Diese Zahlen sind zumindest zum Teil den hohen Arbeitslosenzahlen und einer insgesamt schwierigen wirtschaftlichen Situation geschuldet. Der prognostizierte Fachkräftemangel verstärkt die Gefahr einer negativen wirtschaftlichen Entwicklung in der Region zusätzlich. Die ansässigen Unternehmen beklagen die mangelhaften Kompetenzen der örtlichen Schulabgänger: Eine Abwärtsspirale droht.

Angesichts dieser Situation hat die Stadt Bernburg ein vitales Interesse daran, diesen Prozess aufzuhalten, wenn nicht umzukehren. Eine Möglichkeit, gegenzusteuern, ergab sich mit der Entscheidung des Landes Sachsen-Anhalt, die Internationale Bauausstellung (IBA) Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010 ins Leben zu rufen, bei der quer durch das gesamte Bundesland städtebauliche Lösungswege bei der Bewältigung des demographischen Umbruchs erprobt werden sollen<sup>5</sup>. Die Spitzen der Kommunalverwaltung der Stadt Bernburg sahen in diesem Kontext eine Chance, auch aus der Bildungsnot eine Tugend zu machen: Sie entschieden sich dafür, sich mit einem Projekt zum Thema „ZukunftBildung“ an der IBA zu beteiligen.

Das wichtigste Vorhaben in diesem Zusammenhang heißt „Campus Technicus“, eine neue Ganztagschule mit praxisorientiertem Schwerpunkt, in der die drei bisherigen Sekundarschulen<sup>6</sup> Bernburgs zusammengeführt werden sollen. Der im Rahmen der IBA geförderte Schulneubau, das sogenannte „Treibhaus“, soll bis 2010 im Stadtzentrum Bernburg entstehen und eine Belebung der Innenstadt befördern. Über den Umweg eines ambitionierten Bauvorhabens wurde die Stadt damit zu einem bildungspolitischen Akteur, denn mit der neuen Schule sind ebenso ambitionierte Erwartungen hinsichtlich der Qualität der schulischen Bildung verbunden. Im Kern geht es um die Verbesserung der

---

<sup>4</sup> <http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/bevoelkerung/prognose/index.html>

<sup>5</sup> [www.iba-stadtumbau.de](http://www.iba-stadtumbau.de)

<sup>6</sup> Schulen der Klassenstufen 5-10 mit den Bildungsgängen der Haupt- und Realschule in Sachsen-Anhalt

Praxisorientierung des Unterrichts; als zentrales Merkmal des Schulkonzepts wurde der Ansatz des „praktischen Arbeitens und Lernens“, kurz „pAuL“, vorgeschlagen<sup>7</sup>.

Die administrative Konstellation der Zuständigkeiten war damit folgende: Das Land Sachsen-Anhalt, vertreten durch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, erklärte seine Bereitschaft, ein Vorhaben der Stadt Bernburg im Rahmen der IBA zu unterstützen, das gleichzeitig eine städtebauliche und eine bildungspolitische Innovation darstellte. Für die Genehmigung des pädagogischen Konzepts der neuen Ganztagschule war das Kultusministerium zuständig, das wiederum dem Antrag nur stattgeben konnte, wenn der neu gebildete Salzlandkreis, in dessen Gebiet Bernburg liegt, das Vorhaben priorisierte. In der Folge musste sich der Baudezernent Bernburgs mit pädagogischen Konzepten beschäftigen. Die Schulleiter mussten einbezogen werden und die Idee einer praxisorientierten Schule mit Leben füllen, dieses aber gleichzeitig mit den Anforderungen des Kultusministeriums abgleichen. Die Stadt musste mit Anwohnern des geplanten Baus verhandeln. Der Landkreis musste mit den anderen Städten im Kreisgebiet verhandeln, die wegen der wahrgenommenen Bevorzugung Bernburgs das Vorhaben teils mit Skepsis verfolgten. Im Verlauf dieses komplexen Verhandlungsprozesses veränderte sich das Konzept von einer engen naturwissenschaftlich-technischen Orientierung hin zu einem ganzheitlichen Bildungsansatz, ohne die Grundidee der Praxisnähe aufzugeben. Dieses Konzept erfordert einen günstigeren Personalschlüssel, als er ansonsten in sachsen-anhaltinischen Schulen üblich ist.

Nach vielfältigen und teils komplizierten Verhandlungen stehen inzwischen alle Zeichen auf „grün“. Unterstützt wurden die notwendigen Aushandlungsprozesse durch die Bildung einer Steuerungsgruppe und eine professionelle Prozessbegleitung. Im weiteren Verlauf wird eine Bildungsmanagerin vor Ort die Vernetzung zwischen den beteiligten Schulen und anderen lokalen Akteuren vorantreiben, unter anderem der Jugendhilfe, Schüler- und Elternvertretungen und, nicht zuletzt, den Unternehmen.<sup>8</sup>

## **Beispiel 2: Weiterstadt, Hessen**

Weiterstadt, eine Kommune im südhessischen Rhein-Main-Gebiet, engagiert sich ebenfalls stark für Ganztagsbildung. Auch hier sorgte ein Schockerlebnis für Dynamik: Die Ergebnisse der 1. Pisa-Studie hatten die Notwendigkeit grundlegender Veränderungen im Bildungswesen deutlich werden lassen; Grund genug für engagierte Lehrer und Kommunalpolitiker, nach einem Weiterstädter Weg aus der Misere zu suchen. Im Anschluss an eine hitzige öffentliche Diskussion beim Weiterstädter Stadtgespräch im Jahr 2002 wurde der Bildungsbeirat der Stadt ins Leben gerufen: Ihm gehören Vertreter der Stadt aus den Bereichen Kinder- und Jugendhilfe, die Leiter der Schulen und Kindertageseinrichtungen sowie Schüler- und Elternvertreter an. Die Sitzungen leitet auf ehrenamtlicher Basis der ehemalige Personalmanager eines Großunternehmens. Im November 2002 bekam der Bildungsbeirat von der Stadt offiziell den Auftrag, das gesamte Bildungswesen in Weiterstadt in einem Bildungsbericht zu erfassen und davon ausgehend einen zusammenhängenden Bildungsplan für Weiterstadt zu entwickeln. In Dialog-Foren wurden die Vertreter des staatlichen Schulamtes, des hessischen Kultus- und des Sozialministeriums in die Diskussion einbezogen.

---

<sup>7</sup> [www.btz-bernburg.de/pdf/campus.pdf](http://www.btz-bernburg.de/pdf/campus.pdf)

<sup>8</sup> Die Prozessbegleitung und das Bildungsmanagement werden von der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung und der Jacobs Foundation im Rahmen des Programms „Lebenswelt Schule“ unterstützt. [www.lebenswelt-schule.net](http://www.lebenswelt-schule.net)

Im Jahr 2003 erschien der kommunale Bildungsbericht, 2004 wurde ein „Bildungsgesamtplan 2005 bis 2010“ vorgelegt, der anschließend von der Stadtverordnetenversammlung einstimmig verabschiedet wurde. Hier wird als Ziel formuliert, die Weiterstädter Schulen mit pädagogischer Mittagsbetreuung zu offenen Ganztagschulen weiter zu entwickeln. Diesem Ziel ist Weiterstadt inzwischen durch die Bündelung von Ressourcen erheblich näher gekommen: Einerseits wurden die Möglichkeiten, Ganztagschulen mit Bundes- und hessischen Landesmitteln auszubauen, in Weiterstadt voll ausgenutzt; einzelne Schulen wurden zudem in das Förderprogramm „Familienfreundliche Schule“ des Landkreises aufgenommen. So wuchs bei den Schulen die Akzeptanz des Bildungsbeirats, war er doch dafür verantwortlich, dass gute Konzepte entstanden und in der Folge auch zusätzliche Ressourcen bereit gestellt werden konnten.

Im weiteren Verlauf ist es gelungen, verbindliche Absprachen und Zielformulierungen zwischen allen Schulen und der Kommune zu treffen. Dies passierte im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung Schule-Jugendhilfe, in der vereinbart wurde, dass auf der einen Seite die Kommune über das gesetzlich geforderte Maß hinaus Mittel für Schulsozialarbeit zur Verfügung stellt; auf der anderen Seite gehen die Schulen eine Reihe von Verpflichtungen ein: 1. Entwicklung von Ganztagschulkonzepten, 2. ganzheitliche Lehr- und Lernkonzepte und individuelle Förderung, 3. ein gleichberechtigtes Miteinander von Lehrkräften und sozialpädagogischen Fachkräften, und 4. die Bereitschaft zur Evaluation. Langfristig plant die Kommune, bestehende Horte aufzulösen und in sich entwickelnde Ganztagschulen zu integrieren.

Aus kommunaler Sicht ist die Unterstützung der Ganztagschulentwicklung in diesem Zusammenhang von besonderem Interesse: Nicht zuletzt aus Gründen der Standortpolitik hat die Stadt das Ziel, eine familienfreundliche Kommune zu werden. Dafür sind Ganztagsangebote dringend notwendig. Darüber hinaus besteht das fachliche Interesse, die Position der Jugendhilfe gegenüber den Schulen zu stärken: Schulsozialarbeiter/innen sollten in den Schulen mit den Lehrer/innen als gleichberechtigte Kolleg/innen zusammen arbeiten und ihre Kompetenz in die Entwicklung integrierter Lehr- und Lernkonzepte einzubringen, statt nur rein additiv eine Feuerwehrfunktion wahrzunehmen. Im Lernkonzept einer Weiterstädter Ganztagschule heißt es dazu: „Sozialpädagogische Fachkräfte der Jugendförderung Weiterstadt werden eingebunden in den schulischen Alltagsablauf. Ihre Arbeit ist räumlich, zeitlich und inhaltlich integraler Bestandteil unseres ‚Neuen Lernkonzepts‘“<sup>9</sup>.

## **Fazit**

So gegensätzlich die Ausgangsvoraussetzungen auch sind: Die beiden Beispiele deuten darauf hin, dass Kommunen qualitativ hoch entwickelte Ganztagschulen brauchen, um attraktive Kommunen zu sein. Immer mehr Eltern fordern Ganztagsangebote ein. Auch andere, aus kommunaler Sicht wichtige Ansprüche an schulische Bildung können im Rahmen von Ganztagschulen besser verwirklicht werden. Viele Kommunen nutzen ihre Zuständigkeiten - im einen Fall für die äußeren Schulangelegenheiten - sprich das Schulgebäude -, im anderen für Jugendhilfe - um sich in einen Aushandlungsprozess zu begeben, in dem auch die inhaltliche Qualitätsentwicklung von Ganztagschulen Gegenstand der Diskussion wurde.

---

<sup>9</sup> [www.hessenwaldschule.de](http://www.hessenwaldschule.de)

In diesem Prozess verändern sich Steuerungsmechanismen, und zwar auf allen Seiten. Jenseits einer einfachen Polarisierung zwischen einer Schule als nachgeordneter Dienststelle des Landes und einer vollumfänglich selbstständigen Schule werden Ganztagschulen zunehmend zu Verhandlungspartnern in kommunalen Netzwerken. Kommunen und Länder, die sich im Bildungsbereich engagieren, sind auf Abstimmung untereinander und zwischen verschiedenen Fachgebieten und Dezernaten angewiesen. Damit gehen alle Beteiligten auf einen Weg hin zu Aushandlungsprozessen, die einen sehr kompetenten Umgang mit komplexen Steuerungsprozessen erfordern. Dies stellt das Personal in Schulen wie auch in Kommunal- und Landesbehörden vor neue Herausforderungen, die häufig auch mit Unterstützung von außen gemeistert werden.

Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang, dass das Engagement der beiden hier beschriebenen Kommunen nicht zu einer Verflachung des Qualitätsanspruchs an Ganztagschulen beigetragen hat. Ganz im Gegenteil haben beide Kommunen klar ihre Qualitätsansprüche vertreten und eingefordert. In beiden beschriebenen Fällen führt dies dazu, dass erstens zusätzliche Mittel für Ganztagschulentwicklung aufgebracht werden und zweitens die im jeweiligen Bundesland geltenden Qualitätsnormen deutlich übertroffen werden. Dabei fokussieren die hier genannten Kommunen auf solche Aspekte, die – auch nach den Ergebnissen der aktuellen StEG-Studie – in vielen Ganztagschulen noch weiter entwickelt werden müssen: die Integration von Unterricht und außerunterrichtlichen Angeboten und Prozessen sowie die sozialräumliche Öffnung der Schule ins Gemeinwesen. In diesem Sinne sind weitere Kooperationsbeispiele zwischen Kommunen und Ganztagschulen sehr wünschenswert.

Schließlich zeigen die Beispiele auch den langen Weg, der zurückgelegt worden ist und auch weiter zurückgelegt werden muss, wenn es um eine koordinierte Bildungsplanung geht, die sowohl Schulentwicklungsplanung als auch Jugendhilfeplanung in den Blick nimmt und darüber hinaus nicht blind ist für alle anderen politischen Handlungsfelder, die für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen von Bedeutung sind. In einem solchen Prozess liegen aber enorme Chancen für die qualitative Weiterentwicklung von Bildungsangeboten auf lokaler Ebene und insbesondere von Ganztagschulen.