

## Schulen und Stadtteilorientierung – Strukturelle Grenzen und institutionelle Chancen

*Susann Burchardt*



Susann Burchardt

### **Zusammenfassung**

Der Beitrag diskutiert Befunde aus der wissenschaftlichen Begleitung zum Bundesprogramm „E&C – Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ und konzentriert sich auf die empirischen Ergebnisse, die im Zuge qualitativer und quantitativer Analysen der Kooperationsbeziehungen von Jugendhilfe und Schulen ermittelt wurden.

Forschungsleitend war die Frage, ob und welchen Einfluss kommunalpolitische Steuerungsmodi im Sinne von *Governance* für die Kooperationsbeziehungen von Jugendhilfe und Schule in sozialen Brennpunkten besitzen.

Zunächst wird der forschungspraktische Rahmen vorgestellt, in dem der vorliegende Beitrag entstanden ist. Es folgt die Problematisierung des Aspektes der komplexen politischen Zuständigkeiten und der gesellschaftlichen Anforderungen an die Institution Schule, insbesondere in „sozialen Brennpunkten“. Nach der Vorstellung des theoretischen Analyseansatzes sowie der Klarstellung wichtiger Begrifflichkeiten erfolgt auf der Grundlage der empirischen Ergebnisse der Versuch einer Antwort auf die benannte Forschungsfrage.

*Schlagworte:* Schule, Jugendhilfe, Kooperation, Steuerung, Governance

*Public Schools in a quarters perspective – Structural limits and institutional chances*

### **Summary**

The following article presents results from scientific steering of the program „Development and Chances of young people in disadvantaged neighbourhoods“. It concentrates on empirical results concerning public schools in structures of cooperation on local level.

Research interest was focused on institutional structures and specific modes of *governance* processes in communities and how they influence the cooperation between public schools and local partners of youth care in disadvantaged neighbourhoods.

At first the political and scientific context of this study will be exposed. The complex political responsibilities and social demands on public schools in disadvantaged neighbourhoods will be addressed. After introducing the theoretical framework, important terms will be defined. Finally empirical results serve to find an answer to the mentioned research question.

*Keywords:* public schools, youth welfare service, cooperation, Governance

## 1. Untersuchungsrahmen und zentrale Annahme

kommunale  
Ressourcen zur  
Förderung der  
Kinder- und  
Jugendhilfe

Das im Jahre 2000 aufgelegte Bundesprogramm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E&C) verfolgte das Ziel, kommunale Ressourcen zur Förderung der Kinder- und Jugendhilfe zu mobilisieren, zu vernetzen und nachhaltig zu gestalten. Längerfristig wirksame Angebots- und Hilfsstrukturen in benachteiligten Stadtteilen sollten geschaffen werden. E&C<sup>1</sup> stellte eine Projektplattform dar, die verschiedene Bausteine<sup>2</sup> beinhaltete. Diese sollten so umgesetzt werden, dass Synergieeffekte möglich werden, um entstandene Hilfsstrukturen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe nachhaltig zu gestalten. Zentral war dabei die Idee einer institutionen- und ressortübergreifenden Zusammenarbeit, um die Lebensbedingungen der Kinder und Jugendlichen in den als „soziale Brennpunkte“ ausgewiesenen Stadtteilen zu verbessern. Diese übergreifende Perspektive ist auch durch die Anbindung an das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ geboten. Zielsetzung war, dem vorwiegend investiv-infrastrukturell ausgelegten Programm „Soziale Stadt“ eine Fördermöglichkeit für nicht investive Maßnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik zur Seite zu stellen.

institutionen- und  
ressortübergreifende  
Zusammenarbeit

Soziale Stadt

Die wissenschaftliche Begleitstudie des Deutschen Jugendinstituts<sup>3</sup> strebte an, die spezifischen Merkmale und Aspekte lokalpolitischer Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen herauszuarbeiten, welche die sozialräumlichen Intentionen von E&C befördern oder diesen entgegen stehen.

lokale Governance

Die zentrale Annahme war, dass lokalpolitische Steuerungs- und Entscheidungsstrukturen, die ausgeprägte Merkmale einer neuen lokalen *Governance*, hinsichtlich veränderter institutioneller Regelungen und Verfahrensweisen in Kommune und Stadtteil (vgl. zum verwendeten *Governance*-Begriff Abschnitt 3) aufweisen, besser in der Lage sind, die Programmintentionen aufzunehmen. Diese Überlegungen waren zunächst ausschließlich programmbezogen und es wurde in keiner Weise eine normative Bewertung des *Governance*-Konzeptes im Sinne von „Good Governance“ bzw. „Guten Regierens“ auf der kommunalen Ebene vorgenommen. Eine kritische Betrachtung der praktischen Implikationen von *Governance*-Verfahren bezogen auf rechtliche und demokratierelevante Aspekte war während der gesamten Untersuchung gegeben und wird im vorliegenden Beitrag berücksichtigt (vgl. Abschnitt 3).

Um lokalpolitische Steuerungsmodi inhaltlich so umfassend wie möglich abbilden zu können, wurde die Analyse auf drei spezifische Policybereiche lokaler Politik bezogen. Neben der Analyse (a) der Umsetzung des E&C-Programmbausteins LOS sowie (b) der Auswirkungen der Neuregelungen des Sozialgesetzbuchs (SGB II) für unter 25jährige in „sozialen Brennpunkten“ stand die Untersuchung (c) der Grenzen und Möglichkeiten einer Einbindung der Institution Schule in lokale und kommunale Kooperationsprozesse im Kontext von E&C im Blickpunkt der wissenschaftlichen Begleitung. Letzteres bildet die inhaltliche Basis des vorliegenden Beitrags.

## 2. Methodologischer Ansatz und Design

Das nachfolgend dargestellte methodische Vorgehen dient der Transparenz des Forschungsprozesses und soll ein besseres Verständnis sowie eine kritische Auseinandersetzung mit den hier vorgestellten Ergebnissen ermöglichen.

Die Gesamtuntersuchung hatte Fragestellungen zum Gegenstand, die einerseits einen explorativen Forschungsschritt erforderten, andererseits im Anschluss an die Literaturrezeption aber bereits eine Ex-ante-Hypothese<sup>4</sup> beinhalteten. Diese Hypothese besagt, dass die Ausgestaltung kommunaler Steuerung für die Umsetzungspraxis von E&C sowie seines Bausteins LOS von Bedeutung ist. Dabei steht das Vorhandensein einer Vorannahme der für eine unvoreingenommene Beschreibung kommunaler Steuerungsstrukturen notwendigen Offenheit gegenüber dem Forschungsfeld nicht entgegen. Denn jeder Form induktiver Generalisierung geht in der Regel zunächst eine bestimmte theoretische Abstraktion voraus. Aus dieser Mehrschichtigkeit des Erkenntnisinteresses erwuchs das Erfordernis, eine integrative, gleichermaßen strukturentdeckende und hypothesenprüfende Forschungsstrategie zu verfolgen. Diesem Anspruch wurde hier in der Realisierung einer Methodenkombination aus qualitativen und quantitativen Erhebungs- und Analyseinstrumenten gefolgt.

Die verfolgte Forschungsstrategie bringt dadurch empirische Ergebnisse hervor, die sich zueinander komplementär verhalten und durch verschiedene, sich ergänzende Perspektiven eine umfassendere Abbildung der sozialen Wirklichkeit liefern können (Denzin, 1978).

Grundlegend für die vorliegende Darstellung sind entsprechend des triangulierten Methodendesigns zum einen qualitative Befunde aus Gesprächen mit lokalen Schlüsselpersonen aus zwölf ausgewählten west- und ostdeutschen Modellstandorten, in denen E&C-Bausteine umgesetzt wurden, sowie zum anderen quantitative Befunde aus der als Querschnittsuntersuchung angelegten Totalerhebung. Als Untersuchungsgebiete wurden alle 286 Quartiere einbezogen, in denen der E&C-Baustein LOS umgesetzt wird. Da E&C komplementär zum Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt“ angelegt ist, sind diese ausschließlich in den darin erfassten 331 Sanierungsgebieten ausgewiesen worden. Schriftlich befragt wurden 1.030 lokale Schlüsselpersonen im Zeitraum von Oktober bis Dezember 2005, darunter 161 Schulleiterinnen und Schulleiter, deren Angaben mit denen von Vertreter/innen freier Träger und der Kommunalverwaltung den Analysen zugrunde gelegt worden sind. Parallel dazu wurden Angaben der amtlichen Kommunalstatistik zur Abbildung von Standortmerkmalen herangezogen.

Der Forschungsprozess gestaltete sich als Abfolge aufeinander aufbauender empirischer Erhebungsphasen und Analyseschritte. Zunächst wurden qualitativ-vergleichende Fallstudien sozialer Brennpunkte erstellt, die zur Exploration des Feldes (vgl. Hopf 1979, S.18) und zur Beschreibung lokaler Steuerungsprozesse in den untersuchten Politikfeldern – so auch bezogen auf die kooperative Einbindung von Schulen im Stadtteil – dienten. Anschließend wurden anhand dieser Beschreibungen analytische Begriffe empirisch untersetzt und Indikatoren zur Entwicklung quantitativer Erhebungsinstrumente entwickelt.<sup>5</sup>

explorativer  
Forschungsschritt

Ex-ante-Hypothese

Methodenkombination aus qualitativen und quantitativen Erhebungs- und Analyseinstrumenten

Forschungsprozess als Abfolge aufeinander aufbauender empirischer Erhebungsphasen und Analyseschritte

Das so gewonnene qualitative und quantitative Material bildete im vorliegenden Fall die empirische Grundlage einer integrativen Analyse der Kooperationsbeziehungen von Schule und Jugendhilfe in den sozialen Brennpunkten, in der die Befunde wechselseitig aufeinander bezogen wurden. Die empirischen Befunde der vorangegangenen qualitativen Teilstudie wurden dabei zur Gewinnung von Interpretationsfolien insbesondere für explorativ-quantitative Analysebefunde genutzt.

### 3. Kooperation von Jugendhilfe und Schule im sozialen Brennpunkt – Begründungszusammenhänge und Handlungsgrundlagen

Schule als eine *auf der kommunalen Ebene angesiedelte zentrale gesellschaftliche Institution* ist in besonderem Maße von sozialen Problemlagen betroffen. Vor allem Schulen in „sozialen Brennpunkten“ führen ihren Erziehungs- und Bildungsauftrag unter erheblichem äußeren Problemdruck aus. So gerät die Bildungseinrichtung Schule vor allem in benachteiligten Quartieren in Situationen, die eine geregelte und normgerechte Wissensvermittlung kaum mehr gewährleisten. Schulen sind aber nicht nur in besonderer Weise von den Problemen benachteiligter Stadtteile betroffen. Als staatliche Sozialisationsinstanzen, als Bildungseinrichtungen und auch als kulturelle Lebensräume von Kindern und Jugendlichen stellen sie auch eine wichtige Ressource zur Überwindung von individuellen Benachteiligungen dar.

Die Prekarität der Problemlagen in benachteiligten Quartieren begründet auch die Notwendigkeit einer Einbindung von Schulen in kommunale Kooperationsnetze. Politischer und gesellschaftlicher Handlungsbedarf sowie strukturelle Hindernisse für eine Erfolg versprechende Bearbeitung der Problemlagen sind in Bezug auf „soziale Brennpunkte“ offensichtlich (vgl. *Projektgruppe E&C 2006, Burchardt/Tillmann 2007*).

Wenn von der kooperativen Einbindung von Schulen die Rede ist, so meint dies in erster Linie die Kooperation von Schulen mit außerschulischen Partnern, hier insbesondere der Kinder- und Jugendhilfe. Die wissenschaftliche und fachpraktische Debatte zu Fragen schulischer Kooperationen auf der lokalen Ebene ist sehr ergiebig in der Hinsicht, dass sie die Notwendigkeit der sozialräumlichen Einbindung von Schulen aus sozialpädagogischer und bildungssoziologischer Sicht detailliert und sachlich nachvollziehbar darstellt (vgl. etwa: *Mack/Raab/Rademacker, 2003, Schirp/Schlichte/Stolz, 2004, Sachverständigenkommission Zwölfter Kinder- und Jugendbericht 2005*). Forderungen nach mehr Schulautonomie oder auch einer „Kommunalisierung“ von Schulen (vgl. *Deinet/Icking 2005*) kennzeichnen weitere Stichpunkte der Debatte. Neue Anforderungen an eine Kooperation von Schulen und Trägern der Jugendhilfe werden auch unter dem Gesichtspunkt eines veränderten Verständnisses von Bildung und Lernkultur (vgl. stellvertretend *Rauschenbach 2006*) sowie neuer Handlungs- und Bildungskonzepte diskutiert.

Kooperation von  
Schulen mit  
außerschulischen  
Partnern

„Kommunalisierung“ von Schulen

verändertes  
Verständnis von  
Bildung und  
Lernkultur

Offen bleibt hingegen oft die Frage, ob und wie institutionelle Grenzen und gesetzliche Restriktionen im Rahmen dieser Überlegungen zu berücksichtigen sind und wie diese ggf. durch neue institutionelle und strukturelle Arrangements in Teilen überwunden werden können. Denn die notwendige sozialräumliche Öffnung von Schulen impliziert die Forderung nach wirksamen Kooperationsbeziehungen von Akteuren, die anderen gesetzlichen und strukturellen Rahmenbedingungen folgen und somit anderen Funktions- und Handlungslogiken ausgesetzt sind.

Im Hinblick auf die Einbindung von Schulen in lokale Kooperationsprozesse ist dies evident: Die Institutionen der Jugendhilfe und die Schule weisen einen unterschiedlichen „*Locus of control*“ auf. Liegen Entscheidungen über die Arbeitsinhalte von Schulakteur/innen politisch auf der Landesebene, so ist das lokale Handeln von Trägern der Jugendhilfe durch das kommunale Jugendamt bzw. das beschlussfassende Organ des Jugendhilfeausschusses bestimmt und wird durch die gesetzlichen Regelungen des Sozialgesetzbuchs (SGB VIII) gerahmt. Eine sozialräumliche Öffnung der Schule wird erschwert, weil die Art der sozialräumlichen Einbettung der Schulen von den zuständigen Entscheidungsträgern auf der jeweiligen Landesebene bisher nur ungenügend berücksichtigt wird<sup>5</sup>. Der kommunale Jugendhilfeausschuss, der über etwaige Kooperationsvereinbarungen zwischen Jugendhilfe und Schule „vor Ort“ zu befinden hat und somit eine sozialräumliche Öffnung befördern könnte, kann die Schulen als Institutionen aber gar nicht ansteuern, d.h. für sie keine verbindlichen Entscheidungen treffen. Dies ist ein Punkt, der bei der Suche nach Problemlösungen für eine verstärkte und auf Dauer gestellte Kooperation von Jugendhilfe und Schule oft vernachlässigt wird. Lösungsvorschläge besitzen daher oft geradezu einen Appellcharakter an das Engagement der verantwortlichen Personen auf beiden Seiten (vgl. *Rhiemeier, 2006*).

„Locus of control“

Das Miteinander von Schule und Jugendhilfe ist vielfach abhängig von den Personen, die aus unterschiedlichen Gründen über entsprechende individuelle Ressourcen verfügen; es stellt keine normale und strukturell verankerte Verfahrensweise bei der Regelung kommunaler Angelegenheiten in diesem Bereich dar.

Um Kooperationsstrukturen nachhaltiger zu gestalten, müssen institutionelle Strukturen auf der kommunalen Ebene entstehen, die Kooperationen von Schulen mit außerschulischen Partnern ermöglichen und nicht behindern, Strukturen, die zwar von Personen getragen werden, aber nicht vom Engagement Einzelner existenziell abhängig sind.

institutionelle Strukturen auf der kommunalen Ebene, die Kooperationen von Schulen mit außerschulischen Partnern ermöglichen und nicht behindern

Vor dem Hintergrund der beschriebenen strukturellen Grenzen der Einflussnahme der Kommune in diesem Bereich muss gefragt werden, welche Möglichkeiten überhaupt bestehen, das lokale Schul- und Bildungswesen zu beeinflussen. Anders: Wie kann die Institution Schule in lokale Steuerungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden werden? Wie können die passenden Voraussetzungen geschaffen werden für eine kontinuierliche Kooperation von Schulen mit ihren außerschulischen Partnern?

#### 4. Theoretischer und analytischer Kontext

Governance-  
Konzepten

Um diese Fragen beantworten zu können, ist eine übergreifende Perspektive auf die Verfahren und Strukturen, in denen die beteiligten Akteure agieren, notwendig. Diese übergreifende Perspektive wird durch die Anwendung von *Governance*-Konzepten möglich (vgl. Mayntz 2005), Benz 2004, Fürst/Zimmermann 2005, Schuppert 2005).

Die *Governance*-Diskussion trägt der Tatsache Rechnung, dass die Zahl der an Entscheidungsprozessen mitwirkenden Akteure auf allen politischen und gesellschaftlichen Ebenen zunimmt und diese nicht mehr hierarchisch, d.h. „top down“ steuerbar sind.

Die Anwendung der *Governance-Perspektive* für den Bereich Schule und Bildung auf der kommunalen Ebene ist durch den dort anzutreffenden Einfluss unterschiedlicher politischer Entscheidungsträger und getrennter Zuständigkeiten naheliegend.

Die Anwendung von *Governance* als Analyseperspektive besagt aber nicht zwangsläufig, dass von empirisch feststellbaren Veränderungen der Entscheidungs- und Steuerungsprozesse in Kommunen ausgegangen wird, dies ist vielmehr eine weitgehend offene empirische Frage. Es ist aber möglich, dieser Frage nachzugehen, indem man unter Nutzung der besonderen Perspektive von *Governance* tatsächlich stattfindende, inhaltliche Veränderungen politischer Steuerungsprozesse beschreibt und analysiert. Diese beinhalten, so die Annahmen, die diesem Begriffskonzept zugrunde liegen, im Kern eine Zunahme von interorganisatorischer Kooperation und Koordination und daraus resultierende neue Formen von Steuerungs- bzw. Regelungsmodi, die im Wesentlichen durch verhandlungsförmige Entscheidungsprozesse unter Einbezug der relevanten Akteure aus Politik und Gesellschaft sowie der Betroffenen gekennzeichnet sind.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchungen wird einerseits die *Governance-Perspektive* eingenommen, indem bei der Beschreibung und Analyse kommunaler Steuerungsmodi die vielfältigen Akteurskonstellationen sowie Handlungsstrukturen und institutionellen Verfahren auf der lokalen Ebene in den Blick genommen werden. Andererseits wird ein konkreter *Governance*-Begriff verwendet, welcher *Governance*-Strukturen als charakteristische Ausprägungen dieser veränderten Steuerungs- und Regelungsstrukturen beschreibt. (vgl. Benz 2004; Burchardt/Förster 2005, Heinelt 2004, Fürst/Zimmermann 2005)

- Abnehmende Bedeutung hierarchischer Strukturen/Dezentralisierung (z.B. niederschwellige Zugangsmöglichkeiten zu Entscheidungszentren und Möglichkeiten zur Etablierung selbststeuernder Räume, Verlagerung von Entscheidungs- und Steuerungskompetenzen z.B. in benachteiligte Stadtteile)
- sektorübergreifende Ämterkooperation (z.B. eine Zunahme inhaltlicher Querschnittsarbeit auf der Verwaltungsebene → ressortübergreifende Steuerungsgruppen, Stabselemente)
- Steuerung als Prozess der Interaktion zwischen kollektiven Akteuren, (z.B. durch Bedeutungszuwachs von freien Trägern, Wirtschaft, Bewohnern und sonstigen gesellschaftlichen Akteuren)

- Kooperation von staatlichen, privaten und gesellschaftlichen Akteuren in netzwerkartigen Strukturen
- gegenseitige Interessenbefriedigung bei der Umsetzung von verbindlichen Entscheidungen (z.B. Formen von Selbstregulierung und Verhandlungen)
- Verständigung über gemeinsame Problemdefinitionen und Handlungsziele (z.B. Angebot und Nutzung von Dialog orientierten Verfahren und Vermittlungsstrukturen)

Die Kombination beider Verwendungen – Analyseperspektive und begriffliches Konzept – ermöglicht es, die spezifischen Merkmale, die die jeweiligen kommunalen Steuerungsmodi aufweisen, herauszuarbeiten. In einem weiteren Schritt können die ermittelten Steuerungsmodi auf der Grundlage des theoretisch gewonnenen und durch explorativ ermittelte empirische Informationen untersetzten *Governance*-Konzeptes dahingehend bewertet werden, ob es sich im Sinne des verwendeten Begriffskonzeptes um *Governance* handelt oder nicht.

Die Annahme, wie bereits einleitend formuliert wurde, ist, dass kommunale Steuerungsmodi im Sinne von *Governance* eine sozialräumliche Öffnung von Schulen in „sozialen Brennpunkten“ befördern und entsprechende konkrete Handlungserfolge im Bereich der Unterstützung der Kooperationsbeziehungen von Schule und Jugendhilfe sowie anderen außerschulischen Partnern nach sich ziehen. Damit einher geht die Annahme, dass die Lebens- und Bildungsbedingungen für Kinder und Jugendliche in „sozialen Brennpunkten“ positiv beeinflusst werden können.

Um zu ermitteln, ob die Steuerungsprozesse in den Kommunen im Bereich von Schule und Bildung *Governance*-Merkmale aufweisen, wurden in der dargestellten Art und Weise (vgl. Abschnitt 2) explorativ Kriterien und Indikatoren entwickelt, die dann in einer quantitativen Erhebung in den Kommunen geprüft wurden.

Ein zentraler Punkt war dabei, die strukturelle Asymmetrie zwischen der Institution Schule und den kommunal angebotenen Institutionen der freien und öffentlichen Jugendhilfe bei der Kriterienentwicklung zu beachten. Diese ergibt sich aus der politischen Zuordnung der Schulen zur jeweiligen Landesebene und den unterschiedlichen Funktions- und Handlungslogiken zwischen Schulen und kommunalen Akteuren.

Durch die Etablierung von Vermittlungsstrukturen ist es grundsätzlich möglich, Handlungssysteme, die unterschiedlichen Funktionslogiken unterliegen, strukturell so miteinander zu verbinden, dass gegenseitige Kommunikation im Sinne gemeinsamer Problemdefinitionen und kooperatives Handeln im Sinne gemeinsamer Problemlösungen verbessert werden (vgl. grundlegend *Schmitter/Lehmbruch* 1979). Unter Berücksichtigung der vorher angestellten Überlegungen kann das Vorhandensein eines Vermittlungsgremiums, einer Vermittlungsstruktur, zur Ermöglichung einer besseren Kooperation bspw. zwischen den Trägern der Jugendhilfe sowie der Schule bereits als Indikator für kommunale *Governance* angesehen werden, da über derartige Vermittlungsstrukturen verhandlungsförmige und von hierarchischen Beziehungen entkoppelte Verfahren und Kooperationen möglich werden.

strukturelle Asymmetrie zwischen der Institution Schule und den kommunal angebotenen Institutionen der freien und öffentlichen Jugendhilfe

Kriterien für die Identifizierung von *Governance*-Strukturen im Bereich Schule und Bildung

Ein Kriterium für die Identifizierung von *Governance*-Strukturen im Bereich Schule und Bildung ist demnach das Eingebundensein von SchulvertreterInnen in kommunale Netzwerke und Gremien und eine Zusammenarbeit mit anderen kommunalen Akteuren. Weitere Kriterien beziehen sich auf die Art und Weise der Bearbeitung des Themas Schule und Bildung in der Kommune: Wird es ressortübergreifend bearbeitet? Sind Schulen aktive Kooperationspartner der Kommune? Werden Schulen als institutionelle Ressource für die Stadtteilentwicklung, insbesondere in „sozialen Brennpunkten“, betrachtet? Entscheidend ist z.B. ob die Schulentwicklungsplanung Teil der Stadtentwicklungsplanung und somit erkennbar ist, ob eine integrierte Bearbeitung von Problemen stattfindet.

### Problematisierung der Governance-Perspektive

An dieser Stelle soll auf wesentliche Aspekte eingegangen werden, die einen kritischen Abstand bei der Bewertung von *Governance*-Strukturen im Kontext des vorgestellten Begriffsrahmens erfordern.

Ich sehe in diesem Zusammenhang drei zentrale Punkte, an denen eine kritische Betrachtung von Veränderungspotenzialen ansetzen muss, sollen entsprechende Reformbestrebungen nicht von vornherein zum Scheitern verurteilt sein.

- *Governance* impliziert Strukturveränderungen mit rechtsverändernden Wirkungen bzw. Voraussetzungen; Dies wird bei entsprechenden Verlautbarungen, Positionierungen und Bewertungen von bzw. Forderungen nach neuen Steuerungsverfahren häufig vernachlässigt.
- *Governance* impliziert die Einbeziehung von Akteuren in Entscheidungsprozesse, die anderen gesetzlichen und strukturellen Rahmenbedingungen und somit anderen Funktions- und Handlungslogiken ausgesetzt sind; Hier sind m.E. die wesentlichen Gründe dafür zu suchen, warum eine in allen gesellschaftlichen und politischen Bereichen unisono geforderte Verstärkung von Kooperation so häufig nicht funktioniert bzw. nicht dauerhaft funktioniert.
- *Governance* erfordert neue/andere demokratische Legitimationsprozesse bzw. weicht etablierte demokratische Legitimationsprozesse auf.

Der letzte Punkt meint vor allen Dingen Punkte wie die Diffusion politischer Verantwortlichkeiten und die erschwerte Zuordnung von Entscheidungen in Steuerungsprozessen. Hier ist eine große Skepsis gegenüber *Governance*-Arrangements zu spüren, wenn bspw. *Governance* als eine Art Regieren im Niemandsland zwischen Staat, Markt und Gesellschaft bezeichnet wird.

Dies bestimmt zwar einen Großteil der kritischen Diskussion im Rahmen der politologischen Auseinandersetzung soll aber in diesem Beitrag nicht im Mittelpunkt stehen.

Ein umfassender, gesicherter empirischer Nachweis, dass diese Formen der Einbindung möglichst vieler, auch unterschiedlicher Akteure (private, öffentliche, ehrenamtliche) in kommunale Entscheidungs- und Steuerungsprozesse im Sinne von *Governance* – hier im Bereich der Einbindungs- und Kooperations-

prozesse von Schulen – grundsätzlich für die besonderen Problemlagen von Kommunen das geeignete Mittel darstellen, steht noch aus.

Der vorliegende Beitrag setzt hier an, kann aber allenfalls empirische Hinweise geben, die in weiteren Analysen untersetzt werden müssen.

## 5. Empirische Befunde

### 5.1 Qualitative Befunde

Hauptanliegen der qualitativen Fallstudien war, wie bereits erläutert, die Exploration unseres Untersuchungsfeldes und die Beschreibung der Kooperationsprozesse und Steuerungsstrukturen in den Modellstandorten in den untersuchten Bereichen. Im Zuge dessen sind detaillierte Standortbeschreibungen entstanden, die auch jeweils ausführliche Darstellungen der Kooperationsbeziehungen von Jugendhilfe und Schule und deren Einbettung in kommunale Steuerungs- und Entscheidungsprozesse in den Modellstandorten beinhalteten.

Diese qualitativen Befunde bildeten die Grundlage zur empirischen Unter- setzung unserer theoretisch hergeleiteten analytischen Kriterien und möglichen Indikatoren für *Governance*. Des Weiteren wurden auf der Basis der qualitativen Befunde die quantitativen Erhebungsinstrumente entwickelt.

Im Folgenden werden als Ergebnis der qualitativen Auswertungen die wichtigsten Kriterien und möglichen Indikatoren aufgeführt und erläutert, anhand derer das mögliche Vorhandensein von *Governance* im Anschluss empirisch-quantitativ geprüft wurde.

- *Schulentwicklungsplanung ist Teil der Stadt bzw. Stadtteilentwicklungsplanung und wird als wichtige Ressource für die Stadtteilentwicklung betrachtet und gezielt durch die Kommune gefördert; Schulen werden an entsprechenden Entscheidungsverfahren beteiligt.*

Hier wurde gezielt danach geschaut, ob beispielsweise der Aspekt der Erhaltung von Schulstandorten in der Stadtentwicklungsplanung und in der kommunalen Schulplanung eine zentrale Rolle spielt und ob beide Planungen aufeinander bezogen sind. Des Weiteren war ein entscheidender Punkt, welche Kriterien im Umgang mit demografiebasierten Entscheidungen über Schulstandorte eine Rolle spielen: Bestimmten reine Kostenüberlegungen die Entscheidungen oder gab es inhaltliche Kriterien, z.B. aus sozialräumlichen Überlegungen heraus Schulstandorte zu planen? Wesentlich war auch die Frage nach der Gestaltung von Schuleinzugs Grenzen und der partizipativen Gestaltung solcher Entscheidungen auf der kommunalen Ebene.

Es wurde deutlich, dass Schulen in unterschiedlichem Maße Adressaten von kommunalen oder stadtteilorientierten Förderprojekten sind, wie z.B. „Lokales Kapital für soziale Zwecke (LOS), und dass Kommunen in ebenfalls unterschiedlichem Maße Mittel für die Schulsozialarbeit bereitstellen.

- *Schule wird beim Bemühen um sozialraumorientierte Öffnung durch die Kommune unterstützt.*

Entscheidend war hier in der Regel, ob kommunale Rahmenvereinbarungen mit Trägern der Jugendhilfe existieren z.B. im Bereich der Gestaltung ganztägiger Bildungs- und Betreuungskonzepte. Wesentlich erschien auch, ob die Schulen bei eigenen Veränderungsbemühungen im Rahmen sozialräumlicher Öffnungstendenzen durch die Kommune konzeptionell unterstützt wurden. Beispielsweise in Form von Handreichungen oder kommunalen Richtlinien und Leitbildern. Ein weiterer zentraler Aspekt bezog sich auf die kommunale Unterstützung und Förderung der Vernetzung von Schulprojekten im Stadtteil oder in der Gesamtkommune.

- *Thema Schule/Jugendhilfe wird in der Kommune übergreifend bearbeitet*

Es wurde geschaut, ob Schulamt, Jugendamt, Sozialamt und weitere relevante Ämter (z.B. Stadt- und Verkehrsplanung) in übergreifenden kommunalen Gremien und Arbeitskreisen zusammen arbeiten, ob also querschnittsorientierte Arbeitsformen und Verfahren in den Kommunen existieren. Konkret bezogen auf bestimmte Programmelemente von E&C wurde ermittelt, ob das Schulamt aktiver Bestandteil des Ämternetzwerkes bei der LOS-Umsetzung ist und ob (bzw. welche) Akteure aus dem Schulbereich bei der Erstellung des Lokalen Aktionsplanes (LAP)<sup>6</sup> einbezogen bzw. beteiligt waren.

- *Der Akteur Schule ist direkt und indirekt aktiver Kooperationspartner der öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe sowie inhaltlich und strukturell Bestandteil kommunaler, partizipativer Netzwerke*

Um anhand dieses Kriteriums die Steuerungsstrukturen im Handlungsfeld Jugendhilfe und Schule zu beurteilen, waren entscheidende Fragen, ob Schulakteure aktive Mitglieder im Jugendhilfeausschuss sind oder ob Fördervereine von Schulen Kooperationspartner der Kommune bzw. der öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe sind. Des Weiteren erwies es sich als relevant, ob Schulvertreter z.B. im LOS-Begleitausschuss aktiv sind.<sup>7</sup>

Sind Schulen nicht nur Adressaten sondern auch Träger von Förderprojekten (z.B. LOS-Mikroprojekte)? Existieren zum Thema Jugendhilfe und Schule Arbeitskreise nach § 78 KJHG oder andere kommunale Ausschüsse/Gremien oder Arbeitskreise nach KJHG, in die Schulen einbezogen sind (z.B. Bereich Wirtschaftsförderung, Ausbildungsförderung)?

Gibt es darüber hinaus noch andere Netzwerke, die sich mit der Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule beschäftigen, z.B. Stadtteilforen?

## 5.2 Quantitative Befunde

Die Identifizierung und Qualifizierung verschiedener Kriterien und Indikatoren für *Governance*-Strukturen im Bereich der kooperativen Einbindung von Schulen bildete die Basis für die Entwicklung der quantitativen Erhebungsinstrumente, anhand derer geprüft wurde, welche verschiedenen Steuerungsmuster sich in allen E&C-Standorten darstellen lassen und welchen Einfluss eine lokale

Steuerung nach *Governance*-Prinzipien auf die Kooperationspraxis der Schulen in den E&C-Standorten hat.

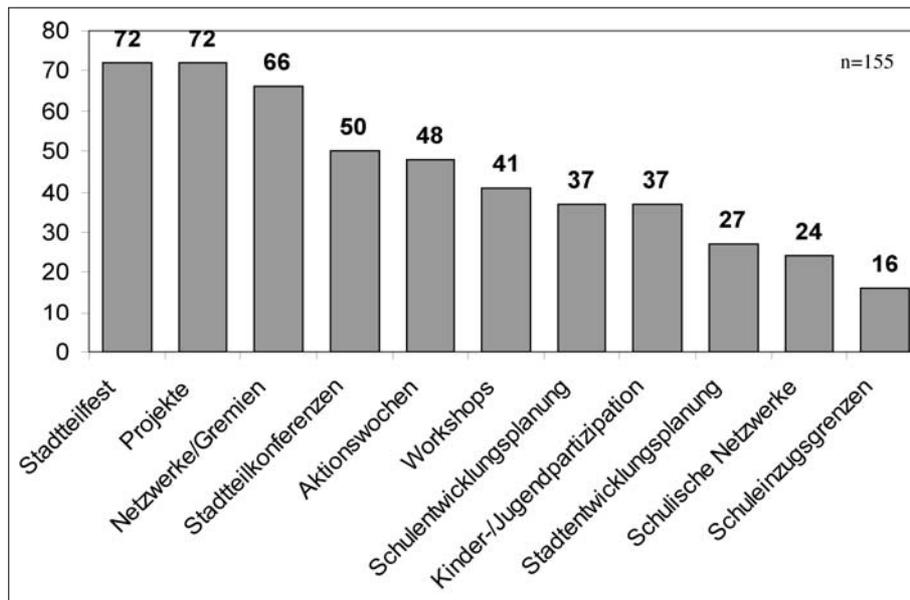
An dieser Stelle erfolgt die Darstellung, die sich auf die wesentlichen Befunde konzentriert.

Zunächst wird anhand ausgewählter Indikatoren die Kooperationspraxis von Schulen mit außerschulischen Partnern beschrieben. Anschließend wird die auf der Grundlage der quantitativen Befunde festgestellte Wirkung von vorhandenen *Governance*-Strukturen auf die schulische Kooperationspraxis dargestellt.

Es wurde betrachtet, in welchen Bereichen und in welchem Umfang Schulen eine Einbindung durch die Kommune zuteil wird. Dass Schulen im Stadtteil eine besondere Bedeutung besitzen, gaben jeweils über drei Viertel der befragten VertreterInnen der freien Träger sowie des Quartiermanagements an. Die folgende Abbildung stellt die Felder dieser Einbeziehung dar, die die befragten SchulleiterInnen nannten.

Kooperationspraxis von Schulen mit außerschulischen Partnern

Abb. 1: Bereiche der Einbeziehung von Schulen durch die Kommune (in Prozent)



Aus Abbildung 1 wird ersichtlich, dass in erster Linie punktuelle Aspekte der Einbindung dominieren wie Stadtteilstfeste, Aktionswochen und Projekte. In strategische Prozesse hingegen, wie die Stadt- und Schulentwicklungsplanung, ist nur eine Minderheit der Schulen einbezogen. Dies deutet darauf hin, dass Schulen vorrangig als Partner der *Umsetzung*, weniger als Partner der *Gestaltung* kommunaler Entwicklungen angesehen werden. Darüber hinaus ist der Bereich „*Schule, Bildung und Kultur*“ nur in etwa jeder dritten Kommune (35%) Gegenstand strategischer Zielvereinbarungen. Daraus kann gefolgert werden, dass bildungspolitische Politikfelder, anders als z.B. sozialpolitische (57%), nicht als Kernbereiche kommunaler Steuerung wahrgenommen werden.

punktuelle Aspekte der Einbindung dominieren

bildungspolitische Politikfelder werden nicht als Kernbereiche kommunaler Steuerung wahrgenommen

Aus den verschiedenen Aspekten der Einbeziehung von Schulen und kommunalpolitischer Steuerung wurde ein *Governance-Index* für diesen Policy-Bereich erstellt. Darin sind Aspekte der ressortübergreifenden Abstimmung von Schul- und Bildungsfragen und der Beteiligung von Schulen an kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen durch die Kommune eingeflossen. Merkmale, von denen entsprechend unserer theoretischen und konzeptionellen Rahmung angenommen wird, dass sie die notwendige Kooperation von Schulen mit außerschulischen Partnern befördern.

Aus den Angaben zur Kooperationspraxis der Schulen in den E&C-Standorten wurde ein entsprechender *Kooperationsindex* gebildet. Zudem wurden Daten der amtlichen Statistik herangezogen, um verschiedene sozioökonomische Merkmale und deren Einfluss abbilden zu können. So konnte z.B. festgestellt werden, dass *Governance* im Politikfeld „Bildung“ ein typisches Phänomen von Mittelstädten ist. Darin mag sich womöglich ein strukturelles Optimum der Mittelstädte in Bezug auf das Vorhandensein und die Einbindung etablierter gesellschaftlicher Interessen widerspiegeln.

Es zeigte sich auch, dass diese Form der Steuerung tendenziell in solchen Kommunen auftrat, die eine *höhere Migrationsquote* in der Bevölkerung aufwiesen. Möglicherweise werden klassische „*Top-Down-Strategien*“ gerade dort erfolgreich durch neue Steuerungsmodelle abgelöst, wo die Integrationsanforderungen gesellschaftlicher Akteure an die Kommunalpolitik besonders hoch sind.

Welchen Einfluss üben nun lokale Steuerungsstrategien auf die Kooperationspraxis zwischen Schulen und außerschulischen Partnern aus?

Typische  
*Governance-*  
Kommunen weisen  
wesentlich engere  
Formen der  
Zusammenarbeit auf

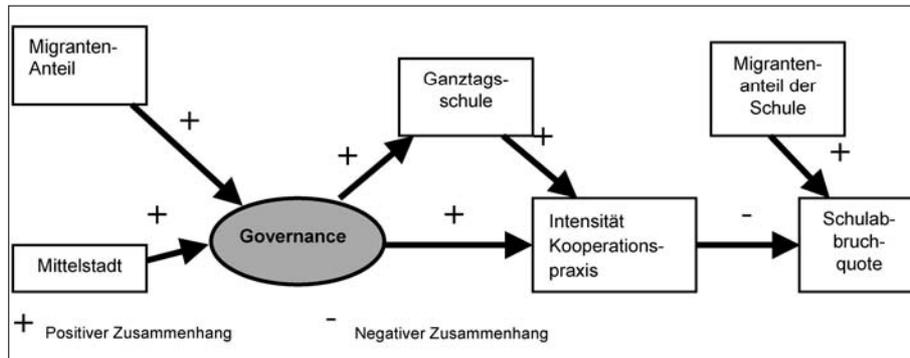
Es ist festzuhalten, dass das Ausmaß der eingangs dargestellten Kooperationsbeziehungen (vgl. Abbildung 1) zwischen Schulen und PartnerInnen im Stadtteil neben den beiden oben erwähnten Bedingungsfaktoren erheblich von den in der Kommune vorhandenen *Governance-Strukturen* im Bereich Bildung profitiert. Typische *Governance-Kommunen* weisen wesentlich engere Formen der Zusammenarbeit in diesem Feld auf, weil diese strukturell von der Kommune initiiert und institutionalisiert werden. Dies ist als direkter Zusammenhang ablesbar; außerdem werden schulbezogene Kooperationen in jenen *Governance-Kommunen* indirekt vermittelt über eine Förderung von Ganztagschulen, welche wiederum in der Regel eine Vertiefung der Zusammenarbeit mit außerschulischen Akteuren betreiben (vgl. *Behr-Heintze/ Lipski* 2005).

eine intensive  
Kooperation der  
Schule mit externen  
Partnern kommt den  
betroffenen  
SchülerInnen zugute

Auch kann gezeigt werden, dass eine intensive Kooperation der Schule mit externen Partnern letztlich den Adressaten, also den betroffenen SchülerInnen, zugute kommt. Zur Messung dieses Effekts wurde als harter Indikator der Anteil eines Jahrgangs herangezogen, der die „*Brennpunktschule*“ ohne Schulabschluss verlässt. Im Durchschnitt lag dieser Wert bei ca. 7 Prozent. Schulen, die eine intensive Kooperationspraxis aufweisen, haben deutlich geringere Schulabbrecherquoten.

Die bisher dargelegten Zusammenhänge können vereinfacht in folgendem Wirkungsmodell nachgezeichnet werden:.

Abb.2: Wirkungsmodell kommunale Governancestrukturen im Politikfeld ‚Bildung‘



Die Kooperationspraxis kann als intervenierende Variable zwischen dem Auftreten von *Governance*-Strukturen und der Verbesserung der unmittelbaren Lebenssituation der Jugendlichen in der Schule gelten.

## 6. Fazit

Kommunale Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten im Schulbereich sind stark von den schulgesetzlichen Regelungen der jeweiligen Bundesländer geprägt. Diese stecken den Rahmen ab, innerhalb dessen die kommunalen Akteure und die Schulen gemeinsam aktiv werden können.

Die referierten qualitativen und quantitativen Befunde verdeutlichen, dass kommunale, sektorenübergreifende und kooperative Steuerungsmechanismen im Sinne von *Governance* – vermittelt über eine ungleich höher ausgeprägte Kooperationspraxis im Schulbereich – konkrete positive Auswirkungen auf die Bildungs- und Lernchancen der Kinder und Jugendlichen in den „sozialen Brennpunkten“ der Kommunen haben.

*Governance*-Mechanismen befördern Strukturen, die eine kontinuierliche Zusammenarbeit von Schulen und außerschulischen Akteuren im Sozialraum gewährleisten, da sie eine Art *Kontext- bzw. Struktursteuerung* darstellen und somit offenbar, dies unterstützen auch die qualitativen Eindrücke aus den Stadtteilen und Kommunen, zu einer strukturellen Absicherung nachhaltiger Kooperationspraktiken beitragen.

Die Ergebnisse zeigen, dass wichtige Bestandteile dieses Steuerungsmodus inhaltlich übergreifende Arbeitsstrukturen sind, wie z.B. inter-institutionell zusammengesetzte Lenkungsgruppen auf Dezernats- und/oder Amtsleitungsebene unter Beteiligung aller relevanten Ämter bzw. Ämternetzwerke; weiterhin intermediäre Instanzen zur Sicherstellung effektiver Kommunikationsstrukturen zwischen den beteiligten Institutionen.

Auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse wird deutlich, dass *Governance*-Mechanismen in kommunalen Steuerungs- und Entscheidungsprozessen eine Integration kommunaler Planungen unter Einbezug der staatlichen,

schulischen Ebenen sowie eine sinnvolle, den lokalen Gegebenheiten angepasste, stadtteilorientierte Verknüpfung der Institution Schule mit anderen Bildungs- und Lernorten ermöglichen können. Die dargestellten empirischen Hinweise können als Anhaltspunkte für mögliche Zusammenhänge gewertet und interpretiert werden. Weitere empirische Analysen sind in diesem Feld allerdings notwendig. Dabei kommt es vor allen Dingen darauf an, die ermittelten quantitativen Befunde wiederum qualitativ zu untersetzen. Im Zuge entsprechender Studien müssen dabei auch die kritischen Aspekte von *Governance* systematisch in den Blick genommen werden, damit eine reflektierte und empirisch fundierte Beurteilung der politischen und gesellschaftlichen Implikationen einer Umsteuerung im Sinne von *Governance* ermöglicht wird.

## Anmerkungen

- 1 Die Programm- und Projektplattform E&C bestand in den Jahren 2000 bis 2006. Die wissenschaftliche Begleitung des Programms durch die Projektgruppe E&C des Deutschen Jugendinstitutes konzentriert sich 2007 auf die Berichterstattung und internationale Einordnung der Ergebnisse.
- 2 Z.B. das Programm LOS – Lokales Kapital für Soziale Zwecke – welches durch spezielle Mikroprojektförderungen in den Stadtteilen Beschäftigungswirksamkeit erreichen soll. Andere Bausteine waren das Freiwillige soziale Trainingsjahr (FSTJ) oder auch Kompetenz und Qualifikation (KundQ).
- 3 Die Gesamtstudie mit dem Titel „E&C im Kontext neuer kommunalpolitischer Strategien“ wurde vom Projektteam E&C – Dr. Susann Burchardt; Dr. Heike Förster; Tatjana Mögling, Peter Bischoff, Christiane Harmsen und Frank Tillmann – im Zeitraum März 2004 bis März 2007 am Deutschen Jugendinstitut erstellt.
- 4 Zum Begriff der Ex-ante-Hypothese vgl. Meinefeld 2000: 268f.
- 5 Dies ist von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich und es gibt z.B. in NRW Tendenzen, den Aspekt der sozialräumlichen Öffnung von Schulen auch auf der Ebene der Landesgesetze zu berücksichtigen.
- 6 Die Erstellung eines Lokalen Aktionsplanes durch die Kommunen ist Bestandteil der Umsetzung des E&C-Programmbausteins LOS.
- 7 Die Bildung eines lokalen Begleitausschusses der über die LOS-Förderungen für Projekte entscheidet ist Bestandteil der Umsetzung des E&C-Bausteins LOS.

## Literatur

- Behr-Heintze, A./Lipski, J.*; (2005): Schulkooperationen – Stand und Perspektiven der Zusammenarbeit zwischen Schulen und ihren Partnern. Ein Forschungsbericht des DJI. Wochenschauverlag. Schwalbach.
- Benz, A.* (Hrsg.); (2004): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Eine Einführung. Wiesbaden.
- Burchardt, S.* (2006): Nicht zuständig und nur bedingt verantwortlich. In: *AKP Fachzeitschrift für alternative Kommunalpolitik*. Jg.27, Heft 4. S. 42-43.
- Burchardt, S./Förster, H.* (2005): Nachhaltigkeit lokaler Netzwerke und Modi kommunalpolitischer Steuerung: das Bundesprogramm E&C als institutionelle Modernisierungspolitik. In: Haus, M. (Hrsg.): *Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland. Zwischen Innovation und Beharrung*. Wiesbaden. S. 178-208.
- Burchardt, S./Tillmann, F.*: (2007): Schule im Kontext kommunaler Steuerung. In: Reutlinger, Ch./Mack, W./Wächter, F./Lang, S.; 2007: *Jugend und Jugendpolitik in benachteiligten Stadtteilen in Europa*. Wiesbaden.

- Coelen, Th.* (2004): Kommunale Jugendbildung. Vernetzung von Jugendhilfe und Schule als kommunales Angebot. In: Hartnus, Birger/Maykus, Stephan (Hrsg.): Handbuch Kooperation von Jugendhilfe und Schule – Ein Leitfaden für Praxisreflexionen, theoretische Verortungen und Forschungsfragen. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge. Berlin.
- Deinet, U./ Icking, M.* (2006): Jugendhilfe und Schule. Felder – Themen – Strukturen. Leverkusen.
- Denzin, N. K.* (1978): *The Research Act. A Theoretical Introduction to Sociological Methods*; Mc Graw Hill; New York.
- Fürst, D./Zimmermann, K.* (2005): Governance – Ein tragfähiges Analysekonzept für Prozesse regionaler oder lokaler Selbststeuerung? Endbericht des DFG Projektes FU 101/22-1.
- Hartnus, B./Maykus, S.* (Hrsg.) (2004): Handbuch Kooperation von Jugendhilfe und Schule – Ein Leitfaden für Praxisreflexionen, theoretische Verortungen und Forschungsfragen. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge. Berlin.
- Lange, S./Braun D.* (2000): Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Opladen.
- Mack, W./Raab, E./Rademacker, H.* (2003): Schule, Stadtteil, Lebenswelt. Eine empirische Untersuchung, Opladen.
- Mayntz, R.*, (2005): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, G.F. (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden.
- Mayntz, R./Scharpf, F.* (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, In: dieselben (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/Main.
- Projektgruppe E&C*, (2006): Schule im Kontext sozialräumlicher Kooperationen. Workshopdokumentation. Deutsches Jugendinstitut e.V. München.
- Rhiemeier, D.* (2006): Nicht zuständig aber sehr wohl verantwortlich. In: AKP Fachzeitschrift für Alternative Kommunalpolitik. Jg.27, Heft 4, S. 38-42.
- Rauschenbach, Th.* (2006): Plädoyer für ein neues Bildungsverständnis. In: forum, Heft 2, S. 12-15.
- Reutlinger, Ch./Mack, W./Wächter, F./Lang, S.* (2007): Jugend und Jugendpolitik in benachteiligten Stadtteilen in Europa. Wiesbaden.
- Sachverständigenkommission 12. Kinder- und Jugendbericht*; (2005): Kooperationen zwischen Jugendhilfe und Schule. DJI, München.
- Schirp, J./Schlichte, C./Stolz, H-J.* (2004): Annäherungen. Beiträge zur Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule. Butzbach.
- Schmitter, P.C./Lehmbruch G.* (Hrsg.) (1979): Trends toward corporatist intermediation. Beverly Hills/London.
- Schuppert, G.F.* (Hrsg.) (2005): Governance-Forschung – Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden.

