

Fischer, Sandra; Hackstein, Philipp; Stöbe-Blossey, Sybille

Research Report

Neuausrichtung der Rolle des Schulträgers? Entwicklungstrends und Herausforderungen in der kommunalen Bildungspolitik

IAQ-Report, No. 2022-01

Provided in Cooperation with:

Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen

Suggested Citation: Fischer, Sandra; Hackstein, Philipp; Stöbe-Blossey, Sybille (2022) :
Neuausrichtung der Rolle des Schulträgers? Entwicklungstrends und Herausforderungen in der
kommunalen Bildungspolitik, IAQ-Report, No. 2022-01, Universität Duisburg-Essen, Institut Arbeit
und Qualifikation (IAQ), Duisburg,
<https://doi.org/10.17185/dupublico/75317>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/301576>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Neuausrichtung der Rolle des Schulträgers? Entwicklungstrends und Herausforderungen in der kommunalen Bildungspolitik

Sandra Fischer, Philipp Hackstein und Sybille Stöbe-Blossey

- Im Mehrebenensystem des Bildungsföderalismus sind verstärkte Gestaltungsansprüche des Bundes zu beobachten, die aktuell vor allem die Bewältigung der Herausforderungen der Digitalisierung betreffen.
- Gleichzeitig entwickelt sich die kommunale Bildungspolitik weiter. Über die Kooperation in Netzwerken hinaus wird zunehmend die strategische Wahrnehmung der Schulträger-Funktion thematisiert.
- Die Einbindung dieser Funktion in kommunale Bildungspolitik bietet Potenziale für die Verbesserung von Bildungschancen. Risiken für wachsende regionale Disparitäten ergeben sich jedoch aus der prekären Finanzsituation vieler Kommunen.

Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen

1 Einführung

Die Regulierung des Schulsystems gehört im deutschen Föderalismus zu den Kernkompetenzen der Bundesländer. Die damit verbundene Vielfalt steht jedoch in einem Spannungsverhältnis zu dem Grundsatz der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen, für den die Gleichwertigkeit von Bildungschancen von zentraler Bedeutung ist (Arends 2018, S. 675 f.). Dieses für föderal verfasste Staaten charakteristische Spannungsfeld zwischen Vielfalt und Einheit führt immer wieder zu Bestrebungen nach einer bundesweiten, zentralen Koordinierung im Bildungsbereich. Gleichzeitig sind seit Mitte der 2000er Jahre Veränderungen im System der Bildungssteuerung zu beobachten, die mit Schlagworten wie „Dezentralisierung“, „Regionalisierung“ und „Kommunalisierung“ beschrieben werden können (siehe bspw. die Beiträge in Altrichter und Maag Merki 2016). Was diese Entwicklungstrends für die Funktion und das Handeln der kommunalen Schulträger bedeuten, wurde bislang wenig diskutiert.

Im vorliegenden Beitrag wird aus politikwissenschaftlicher Perspektive gefragt, ob die Entwicklungstrends im deutschen Bildungsföderalismus Risiken für wachsende regionale Disparitäten mit sich bringen oder eher Potenziale für innovative Lösungen zur Förderung von Bildungschancen beinhalten. Dazu werden zunächst die Strukturen des Bildungsföderalismus in Deutschland und die Rolle der Kommunen innerhalb dieses Systems dargestellt. Anschließend werden Entwicklungstrends zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung und deren Auswirkungen auf die Rolle der Kommunen betrachtet. Vor diesem Hintergrund werden Möglichkeiten und Grenzen kommunalen Handelns am Beispiel einer aktuellen Herausforderung diskutiert – nämlich der Digitalisierung im Bildungsbereich.

Theoretischer Ausgangspunkt ist dabei der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus (Scharpf 2000): Institutionelle Strukturen stellen eine Begrenzung der Kontingenz dar und definieren den Handlungsspielraum der Akteure, bestimmen aber nicht vollständig deren Handeln. Die institutionellen Strukturen und deren Entwicklung werden daher in einem ersten Schritt analysiert, um dann am Beispiel der Digitalisierung in berufsbildenden Schulen in

Nordrhein-Westfalen zu fragen, wie kommunale Akteure – und insbesondere die Schulträger – innerhalb dieser Strukturen agieren. Dafür wird eine Sekundäranalyse von Interviews aus dem Projekt „BeQua 4.0“¹ (Teilhabe in der digitalisierten Arbeitswelt – Potenziale des Berufskollegs für eine berufliche Qualifizierung 4.0) vorgenommen.

2 Bildungsföderalismus in Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland gilt als Prototyp eines verbundföderalen Systems mit unitarischem Charakter. Dieses zeichnet sich erstens durch eine funktionale Gewaltenverflechtung aus, die dem Bund einen großen Teil der Gesetzgebungskompetenzen und die Gestaltungshoheit über die Steuern zuweist, während die Länder für die Durchführung der meisten Bundesgesetze zuständig sind (Decker und Fischer 2020, S. 268). Die Gemeinden wiederum vollziehen die meisten Gesetze und sind verfassungsrechtlich Teil ihres Bundeslandes (Ismayr 2009, S. 554 f.). Zweitens wirken die Länderregierungen über den Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes mit. Drittens gründet sich der unitarische Charakter des deutschen Föderalismus auf dem in Art. 72 II Grundgesetz (GG) kodifizierten Prinzip der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“. Die Kombination von schwachem Kompetenz- und starkem Beteiligungsföderalismus verleiht der Bundesrepublik ein Alleinstellungsmerkmal unter den föderalen Systemen (Decker und Fischer 2020, S. 268).

Trotz des Verbundsystems enthält das Grundgesetz einen Bereich ausschließlicher Länderzuständigkeiten, in denen die Bundesländer in der Gesetzgebung autonom sind (Art. 30 und 70 I GG). Eine zentrale Länderzuständigkeit besteht in der sogenannten Kulturhoheit, zu der vor allem die Schulpolitik zählt (Scheller 2018, S. 108 f.). Jedes Land ist verantwortlich für die Gestaltung des Schulsystems, das Lehrpersonal, die Lehrpläne und die Schulaufsicht, für die es Behörden unterhält („innere Schulangelegenheiten“). In den Schulgesetzen definieren die Länder die unterschiedlichen Schulformen und geben damit die Ausgestaltung der schulischen Infrastruktur in den Kommunen vor. In ihrer Funktion als Schulträger organisieren diese die Verwaltung der Schulen, erstellen örtliche Schulentwicklungspläne und finan-

¹ Informationen zum Projekt: https://www.uni-due.de/iaq/projektinfo/bequa4_0.php

zieren Gebäude und Ausstattung („äußere Schulangelegenheiten“) (Avenarius und Heckel 2000, S. 155 ff.). Im kreisangehörigen Raum ist der jeweilige Kreis Träger der Berufskollegs, die einzelnen kreisangehörigen Gemeinden sind für allgemeinbildende Schulen zuständig; in kreisfreien Städten liegen beide Zuständigkeiten in einer Hand (§ 78 I, II SchulG NRW).

Die Schulträger-Funktion der Kommune findet in der fachwissenschaftlichen Debatte wenig Beachtung. In der politikwissenschaftlichen Föderalismusforschung steht das Verhältnis von Bund und Ländern im Vordergrund (vgl. z.B. Baumert und Füssel 2012; Guckelberger 2012). In der Forschung zur lokalen Politik wird die Schulträger-Funktion wahrscheinlich deshalb kaum thematisiert, weil sie in Anbetracht ihres stark administrativen und staatlich regulierten Charakters (Böhm-Kasper 2009, S. 33 ff.) traditionell nicht als kommunalpolitische Aufgabe angesehen wird (auch wenn damit die politische Brisanz von Schulstandortentscheidungen wohl immer unterschätzt wurde); in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur wird Bildungspolitik häufig nicht einmal als Beispiel für freiwillige kommunale Aufgaben genannt (vgl. z.B. Bogumil und Holtkamp 2006). Angesichts ihres grundgesetzlich garantierten Rechts, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 28 II GG), können sich die Gemeinden jedoch einer Vielzahl von Aufgaben zuwenden, auch bildungspolitischen Initiativen.

Wenig thematisiert wurde bislang auch der Einfluss, den der Bund – trotz der Kulturhoheit der Länder – faktisch schon immer zumindest indirekt auf die inneren und äußeren Schulangelegenheiten hatte: Denn ein struktureller Widerspruch besteht darin, dass sich die Autonomie der Länder in der Gesetzgebung nicht zugleich auf die Finanzen erstreckt. Auch dort, wo die Länder und Kommunen zuständig sind, benötigen sie eine Finanzausstattung, über die sie selbst nicht autonom entscheiden können. Die Länder verfügen, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nicht über eigene Steuerhebungsrechte, und die Kommunen sind finanziell in hohem Maße abhängig von bundesrechtlich geregelten Anteilen am Steueraufkommen und von – durch die Finanzsituation des jeweiligen Landes beeinflussten – Landeszuschüssen und dem interkommunalen Finanzausgleich auf Lan-

desebene. Zudem schränkt die durch die Föderalismusreform II im Jahr 2009 eingeführte Schuldenbremse für Bund und Länder die Möglichkeiten der Länder zur Verschuldung ein. Die Kommunen waren zwar formal davon ausgenommen, jedoch könnte die 2020 voll in Kraft getretene Schuldenbremse indirekte Wirkungen entfalten, etwa wenn der von der Schuldenbegrenzung ausgehende Spardruck für die Länder dazu führt, Zuschüsse oder Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu reduzieren (Sidki 2011, S. 684 f.). Eine Folge der Asymmetrie zwischen Kompetenzen und Finanzen sind Pendelbewegungen zwischen einer eher zentralen, an der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse orientierten und einer eher dezentralen, die Kulturhoheit der Länder betonenden Politikgestaltung.

3 Steuerung im Bildungssystem zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung

Das Grundgesetz von 1949 sah nur wenige Bildungsbereiche vor, in denen der Bund auf Grundlage seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz auf Einheitlichkeit hinwirken konnte.² Im Schulbereich oblag daher die bundesweite Herstellung eines bildungspolitisch gewünschten Maßes an Einheitlichkeit vor allem der Selbstkoordination der Länder (Arends 2018, S. 676 f.). Diese hatten schon vor Inkrafttreten des Grundgesetzes 1948 die Kultusministerkonferenz ins Leben gerufen. Bis heute stellt die KMK das wichtigste Koordinierungsgremium der bundesweiten Schulpolitik dar (Hepp 2011, S. 110). Mit dem Deutschen Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen, der 1965 durch den Deutschen Bildungsrat abgelöst wurde, öffnete man aber bereits 1952 ein Tor für ein stärkeres Engagement des Bundes in der Schulpolitik, das im Zuge der Föderalismusreform 1969 schließlich weit aufgestoßen werden sollte. Insofern war schon vor 1969 „eine deutliche Tendenz zu einer gesamtstaatlich harmonisierten Aufgabenbewältigung“ (Guckelberger 2012, S. 225) erkennbar, die ihren Ursprung in den politischen wie gesellschaftlichen Forderungen nach einer gleichmäßigen Verteilung von Bildungschan-

² So war es dem Bund gemäß Art. 74 I Nr. 13 GG a.F. erlaubt, die wissenschaftliche Forschung zu fördern und die außerfamiliäre Kindertagesbetreuung noch nicht schulpflichtiger Kinder im Rahmen der öffentlichen

Fürsorge (Art. 74 I Nr. 7 GG a.F.) sowie die außerschulische berufliche Bildung (Art. 74 I Nr. 11 GG a.F.) zu regulieren (Guckelberger 2012, S. 222).

cen sowie dem Ausgleich einer fehlenden finanziellen Ausstattung insbesondere der kleineren Länder hatte (Hepp 2011, S. 111).

So fand 1969 Art. 104a IV GG a.F. Eingang in das Grundgesetz: Demnach durfte der Bund „den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind“. Der durch die Verfassungsreform 1969 neu eingefügte Art. 91b GG a.F. begründete die Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung, wonach Bund und Länder auf Grundlage von Vereinbarungen in sämtlichen Bildungsbereichen zusammenwirken konnten. Angesichts der Kulturhoheit der Länder bedeutete diese Norm verfassungsrechtlich einen Kompetenzzuwachs für den Bund (Guckelberger 2012, S. 228). Gleichzeitig wurde schon in den 1970er Jahren die Rolle einer regionalen Bildungspolitik thematisiert: So sprach der Deutsche Bildungsrat 1975 von der Notwendigkeit einer regionalen Bildungspolitik, um allen Bürger*innen Startgerechtigkeit zu ermöglichen und regionale Disparitäten zu vermeiden, da diese zu Lasten wirtschaftlich schwacher Regionen gehen würden (Deutscher Bildungsrat 1975, S. 73 f.).

Mit dem Ende des Deutschen Bildungsrates 1975 und einer wachsenden Skepsis gegenüber zentralstaatlicher Planung kamen die Überlegungen zur regionalen Bildungspolitik auf Bundesebene jedoch zum Erliegen (Niedlich 2020, S. 225). Auch die gemeinsame Bildungsplanung scheiterte ab Mitte der 1970er Jahre an den infolge der Ölpreiskrise kleiner werdenden finanziellen Handlungsspielräumen von Bund und Ländern und an parteipolitischen Differenzen (Guckelberger 2012, S. 229; Scheller 2018, S. 107). Bis Ende der 1990er Jahre sollte das Bildungsthema in der öffentlichen Debatte keine große Rolle mehr spielen; der Bund unternahm während dieses Zeitraums keine nennenswerten Anstrengungen, seine bildungspolitischen Kompetenzen auszudehnen (Hepp 2011, S. 125).

Erst mit Veröffentlichung der PISA-Studie 2001, die dem deutschen Bildungssystem im internationalen Leistungsvergleich ein schlechtes Zeugnis ausstellte, rückte die Bildungspolitik wieder ins Zentrum (Hepp 2011, S. 126). Jedoch standen die Zeichen in den 2000er Jahren unter dem Eindruck der neoliberalen Wende in der Sozial- und Wirtschaftspolitik generell

eher auf Dezentralisierung (siehe hierzu die Beiträge in Altrichter und Maag Merki 2016). Mit der Föderalismusreform I aus dem Jahr 2006 wurde die Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung gestrichen (Nikolai 2020, S. 322; Scheller 2018, S. 110). Außerdem beschränkte der an die Stelle des Art. 104a IV GG a.F. getretene Art. 104b I GG die Möglichkeit des Bundes, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden zu gewähren, auf Bereiche, für die das Grundgesetz ihm entsprechende Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Da er diese für das Schulsystem nicht hat, waren Finanzhilfen dort ausgeschlossen. Konnte der Bund 2003 mit dem Investitionsprogramm „Zukunft, Bildung und Betreuung“ die Länder – und damit vor allem die für den Schulbau zuständigen Kommunen – beim Auf- und Ausbau von Ganztagschulen noch unterstützen, war ein solches Programm nach 2006 nicht mehr möglich (Guckelberger 2012, S. 238; Hepp 2011, S. 144 f.; Nikolai 2020, S. 321 f.).

Die Tendenz zur Dezentralisierung zeigte sich auch darin, dass seit Beginn der 2000er Jahre immer mehr Kommunen bildungspolitische Initiativen starteten. Der Deutsche Städtetag griff die wachsende Zahl bildungspolitischer Initiativen im November 2007 mit der „Aachener Erklärung“ auf und formulierte den Anspruch, dass Kommunen Bildung als zentrales Feld der Daseinsvorsorge betrachten und ihre Gestaltungsmöglichkeiten nutzen sollten (Deutscher Städtetag 2007). Begründet wurde diese Strategie einerseits mit dem Ziel des sozialen Ausgleichs und dem Abbau von Bildungsbenachteiligung, andererseits mit einer humankapitalorientierten Perspektive auf Bildung als Standortfaktor und der Förderung der Wirtschaftsentwicklung durch die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte (vgl. z.B. Bleckmann und Durdel 2009; Maykus 2017; Stöbe-Blossey et al. 2019). Ein interkommunaler Wettbewerb ist demnach in der Begründung kommunaler Bildungspolitik angelegt (Duvencek 2017), womit sich die Frage nach dem Risiko einer Verschärfung regionaler Disparitäten stellt.

Bereits 2001 hatte der Bund damit begonnen, kommunales Engagement in der Bildungspolitik zu unterstützen. Mit dem Programm „Lernende Regionen“ (2001-2008) (BMBF 2008), dem Folgeprogramm „Lernen vor Ort“ (2009-2014) (BMBF 2021a) und einer anschließenden „Transferinitiative“ (BMBF 2021b) fördert er seitdem den Aufbau von Netzwerkstrukturen im Bildungsbereich und eines datengestützten Bildungsmanagements (Stöbe-Blossey et al. 2019, S. 85 ff.; siehe dazu auch die Analyse des

Programms „Lernen vor Ort“ in Niedlich 2020, S. 291 ff.). Mit diesen Programmen wendet der Bund sich unter weitgehender Umgehung der Länder direkt an die Kommunen als bildungspolitische Akteure. Bildung ist Ländersache – diese im bundesdeutschen Föderalismus als Selbstverständlichkeit geltende Aussage wird somit „von unten“ durch Initiativen vor Ort und „von oben“ durch Bundesprogramme in Frage gestellt.

Die rechtlichen Grundlagen der Kompetenzverteilung im föderativen System wurden durch diese Entwicklung allerdings bislang nicht tangiert. Vielmehr richtet sich der kommunale Diskurs ebenso wie die Bundesförderung vorrangig auf den Aufbau von Netzwerken, also auf eine Zusammenarbeit der Akteure mit dem Ziel, Ressourcen zu bündeln, Schule und Jugendhilfe vor Ort zu vernetzen, Bildungswege und Übergänge zwischen den Segmenten des Bildungssystems zu gestalten, gesellschaftliche Partizipation zu ermöglichen und ein datenbasiertes Management aufzubauen (Ratermann und Stöbe-Blossey 2012, S. 263 ff.). In der wissenschaftlichen wie in der fachpolitischen Debatte wird denn auch weniger eine kommunale „Bildungspolitik“ als vielmehr eine regionale bzw. kommunale „Bildungslandschaft“ adressiert.

In NRW trafen kommunale Initiativen auf eine Strategie des Landes, die Selbstständigkeit der einzelnen Schulen und kooperative Prozesse der Schulentwicklung in regionalen Schulnetzwerken zu fördern (siehe z.B. Berkemeyer et al. 2008). Entsprechende Modelle waren bereits 1995 im Bericht der NRW-Bildungskommission „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft“ (Bildungskommission NRW 1995) gefordert und anschließend erprobt worden. Darauf aufbauend hat das Land seit 2008 im Rahmen des Programms „Regionale Bildungsnetzwerke“ mit fast allen Kreisen und kreisfreien Städten Kooperationsverträge abgeschlossen und fördert Bildungsbüros in deren Verwaltungen (Jungermann et al. 2015, S. 33). Ziel des Programms ist es, „alle kommunalen, schulaufsichtlichen und gesellschaftlichen Kräfte vor Ort zur Unterstützung von Schulen zu bündeln“ (MSB 2021), wobei die rechtlichen Zuständigkeiten von Land und Kommunen gewahrt, aber besser miteinander verzahnt werden. Gerahmt wurde das Programm als Förderung dezentraler Politik; deutlich wird aber auch die Intention des Landes, die Position der staatlichen Schulverwaltung gegenüber den steigenden kommunalen Gestaltungsambitionen über

das Leitbild einer staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft abzusichern (Ratermann und Stöbe-Blossey 2012, S. 266 f.).

Eine kritische Auseinandersetzung mit diesen Entwicklungen hat erst in den letzten Jahren eingesetzt. Kritiker*innen bemängeln beispielsweise, dass Themen wie Partizipation oder die Vernetzung von Schule und Jugendhilfe nur unzureichend Beachtung fänden. Die Konsequenz sei, dass das Ziel von Bildungslandschaften, Bildungsgerechtigkeit zu fördern, letztendlich verfehlt werde. Darüber hinaus sei das Konzept der Bildungslandschaft in der Praxis oft verknüpft mit der Idee von Bildung als Wettbewerbs- und Standortvorteil. Damit rücke aber eine Mittelschichtsklientel ins Zentrum der Politik, während sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche an den Rand gedrängt würden (siehe bspw. die Beiträge in Schmachtel und Olk 2017). Darüber hinaus gibt es inzwischen eine breite Debatte darüber, welche Veränderungen die Entwicklung kommunaler Bildungspolitik tatsächlich gebracht hat. Dabei werden die praktischen Implikationen sowohl der Netzwerksemantik (siehe z.B. Emmerich 2017) als auch des datengestützten Managements (siehe z.B. Brüggemann 2021) kritisch hinterfragt.

Zwar wurde die Aufteilung der Zuständigkeiten für innere und äußere Schulangelegenheiten bereits in ersten Auswertungen von Projekten zur kooperativen Schulentwicklung als anachronistisch sowie als Ausdruck einer fragmentierten Verantwortung hinterfragt und die Notwendigkeit von Reformen bei der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen betont (Lohre 2007, S. 49). Jedoch wurde diese Frage in den darauffolgenden Jahren weder fachpolitisch noch in der wissenschaftlichen Debatte vertieft thematisiert. Dies ist in mindestens zweierlei Hinsicht erstaunlich: Erstens haben Kommunen eine stärkere Steuerungsfunktion übernommen, wie man gerade in NRW an den Bildungsbüros sehen kann. Zum Teil fungieren diese als bloße Netzwerk-Geschäftsstellen, zum Teil erfüllen sie aber auch politisch-strategische Aufgaben (Stöbe-Blossey et al. 2019, S. 176). Zweitens zeigen Fallstudien, dass im Rahmen der Zuständigkeiten für äußere Schulangelegenheiten zentrale Entscheidungen getroffen werden, etwa durch den Bau eines Campus, auf dem verschiedene Schulformen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe als stadtteilbezogener Kristallisationspunkt zusammengeführt werden. Zwar sind diese Projekte in Netzwerke eingebunden; die zentralen Entscheidungen fallen aber im Rahmen

rechtlich normierter kommunaler Aufgaben, nämlich in der Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung, und auf der Basis kommunaler Finanzierung, die meist partiell durch – in der Regel zeitlich begrenzte – Förderprogramme ergänzt wird (Duveneck 2017, S. 242 ff.). Damit stellt sich verschärft die Frage, ob und inwieweit die Kommunalisierung regionale Ungleichheiten verstärkt (vgl. z.B. Emmerich 2017; Rundel und Saleminck 2021). Diese Frage wird aber in der Literatur selten aufgeworfen; wenn von Segregation die Rede ist, dann eher von sozialräumlicher Segregation innerhalb der einzelnen Kommunen oder mit Blick auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen den Ländern (vgl. z.B. Arends 2018), welche Anknüpfungspunkt für eine mögliche Bundesfinanzierung ist.

Grundgesetzänderungen haben die Optionen für eine solche Bundesförderung erweitert. Seit 2017 eröffnet Art. 104c GG a.F. dem Bund die Möglichkeit, „Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur“ zu gewähren. 2019 erfolgte eine weitere Grundgesetzänderung, mit der die Begrenzung auf finanzschwache Gemeinden in Art. 104c aufgehoben und stattdessen die „Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur“ als Grund für die Finanzhilfen des Bundes aufgenommen wurde (Nikolai 2020, S. 322; Scheller 2019, S. 14; Träger 2019, S. 235 f., 243 ff.). Auf dieser Grundlage wurde es möglich, Bundesmittel für als bedeutend erachtete, in der Zuständigkeit der Kommunen liegende Investitionen bereitzustellen – die Digitalisierung an Schulen.

4 Digitale Transformation der Schulen

Der im Mai 2019 in Kraft getretene DigitalPakt Schule (BMBF 2021c) stellt den Ländern auf Grundlage des neu gefassten Art. 104c GG für eine Laufzeit von fünf Jahren zweckgebunden fünf Milliarden Euro aus dem Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ zur Verfügung, um digitale technische sowie lehr- und lernbezogene Infrastrukturen aufzubauen und zu optimieren (§2 Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024). Der Bund beteiligt sich mit bis zu 90 Prozent an der Gesamtfinanzierung. Die Verwaltungsvereinbarung geht in der Präambel auf Fragen der gesellschaftlichen Teilhabe ein: „Bund und Länder wollen die notwendigen Vo-

raussetzungen dafür schaffen, dass das Bildungssystem in Zeiten des digitalen Wandels Teilhabe und Mündigkeit für alle Heranwachsenden und Chancengleichheit für jedes einzelne Kind ermöglicht.“ Kommunale Disparitäten spricht sie in § 8 IV an, indem sie den Ländern auferlegt, die Teilnahme finanzschwacher Kommunen zu ermöglichen. Die Länder haben die Aufgabe, die Verteilung der Mittel zu organisieren. Die Umsetzung des Programms erfolgt durch die Kommunen, die als Schulträger die Anschaffungen für die Schulen tätigen.

Die Kommunen gewinnen in diesem Zusammenhang an Bedeutung, da die digitale Transformation hohe Investitionen erfordert. Die Trennung zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten wird wegen der finanziellen Belastung zunehmend in Frage gestellt. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen fordert daher eine Novellierung des Schulgesetzes in NRW und argumentiert, dass angesichts der digitalen Transformation und ihrer Herausforderungen „eine grundsätzliche Neufassung der rechtlichen Grundlage zur Schulausstattung (§ 79 SchulG) mit Blick auf die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen notwendig“ sei (Städtetag NRW 2021). Darüber hinaus sei für die erfolgreiche Umsetzung der Digitalisierung in den Schulen „eine nachhaltige Finanzierung“ entscheidend, „in die neben Land und Kommunen auch der Bund einzubeziehen“ sei. Diese müsse „neben notwendigen weiteren Investitionen die Finanzierung der laufenden Kosten, des technischen Supports sowie der notwendigen Ersatzbeschaffungen vorsehen. Nur so [könne] gleichwertige und qualitätsvolle Bildung auf Dauer in allen Landesteilen erreicht werden“ (Städtetag NRW 2021).

Die Corona-Pandemie hat die Bedeutung der Digitalisierung im Schulbereich in den Vordergrund gerückt – insbesondere im Hinblick auf die Teilhabe sozial benachteiligter Schüler*innen. Vor diesem Hintergrund hat das Präsidium des Deutschen Städtetages Bund, Länder und Kommunen aufgefordert, an „einer gemeinsamen, langfristig angelegten Digitalisierungsstrategie“ (Deutscher Städtetag 2020) zu arbeiten, Fragen der nachhaltigen Finanzierungsverantwortung zu klären und die Kommunen bereits im Vorfeld in die Umsetzung der Programme einzubinden, „um Nachsteuerungsbedarfe und damit Zeitverzögerungen zu vermeiden“ (Deutscher Städtetag 2021). Vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie einigten sich Bund und Länder für die Jahre 2020 und 2021 auf drei Zusatzvereinbarungen zum DigitalPakt Schule, die jeweils 500 Millionen Euro für mobile Endgeräte für Schüler*innen und Lehrkräfte sowie

weitere 500 Millionen Euro für die Verwaltung und Pflege der digitalen Lehr-Lern-Infrastruktur an Schulen bereitstellen (BMBF 2021c). Da die Kommunen für die Umsetzung zuständig sind, geht die Notwendigkeit von Investitionen in Digitalisierung einher mit Fragen nach regionalen Disparitäten in den Bildungschancen sowie den Möglichkeiten kommunaler Bildungspolitik.

5 Datenmaterial und Methodik

Im Sinne des akteurzentrierten Institutionalismus stellt sich die Frage, wie kommunale Akteure mit den Herausforderungen der Digitalisierung umgehen – vor dem Hintergrund der gegebenen institutionellen Strukturen und deren Entwicklung. Welche Bedeutung haben kommunale Strategien unter diesen Rahmenbedingungen und welche Auswirkungen können sie auf die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen haben? Diesen Fragen wird empirisch anhand einer Sekundäranalyse von Interviews aus dem Forschungsprojekt „BeQua 4.0“ (u.a. Hackstein et al. 2021; Ratermann-Busse et al. 2020) nachgegangen.

In NRW werden die verschiedenen Bildungsgänge der berufsbildenden Schulen unter dem Begriff „Berufskolleg“ zusammengefasst. Berufskollegs bilden eine Schnittstelle zwischen dem allgemeinen und dem beruflichen Bildungssystem. Sie stellen den schulischen Teil für die duale Ausbildung zur Verfügung und bieten verschiedene vollzeitschulische Berufsausbildungen an. Außerdem können allgemeine Schulabschlüsse erworben oder nachgeholt sowie ausbildungsvorbereitende Bildungsgänge besucht werden. Mit diesen Angeboten und der Möglichkeit, Schulabschlüsse nachzuholen, tragen Berufskollegs zur Verbesserung der ausbildungsrelevanten Kompetenzen von Schüler*innen bei und bauen Brücken zu weiterführenden Bildungsgängen bis hin zum Hochschulstudium. Durch das breite Spektrum an Bildungsgängen haben sie eine besondere Bedeutung für die Bildungschancen und damit für die Teilhabe an einer digitalisierten Arbeitswelt.

Im Projekt BeQua 4.0 wurden acht Berufskollegs in sechs kreisfreien Städten und zwei Kreisen des Ruhrgebiets untersucht, in einer Region, die stark vom wirtschaftlichen Strukturwandel betroffen ist – verbunden mit einer hohen Arbeitslosigkeit und großen kommunalen Haushaltsdefiziten. Aufgrund ihrer Funktion für den regionalen Arbeitsmarkt und für die Bildungsteilhabe von Jugendlichen stehen die

Berufskollegs im Ruhrgebiet daher vor besonderen Herausforderungen. Bei der Auswahl der acht Kommunen und Berufskollegs wurden sowohl die unterschiedlichen Berufsfelder als auch die heterogenen kommunalen Strukturen (Stadt / Kreis) berücksichtigt, um eine möglichst große Varianz in der Stichprobe zu erreichen.

Im Rahmen von BeQua 4.0 wurden ca. 80 Experteninterviews geführt. Zur Auswertung wird die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2015) verwendet. Für die Fragestellung des vorliegenden Beitrags wurde eine Sekundäranalyse (Richter und Mojescik 2021) von 19 Interviews mit Vertreter*innen der zuständigen Schulaufsichtsbehörden des Landes und der kommunalen Schulträger sowie mit Schulleitungen von Berufskollegs durchgeführt (Tabelle 1). Die Sekundäranalyse konzentriert sich auf die Zusammenarbeit zwischen diesen Akteuren, die Rolle der heterogenen strukturellen und finanziellen Rahmenbedingungen der Kommunen und den Umgang der Akteure mit der Digitalisierung. Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt in anonymisierter Form.

Tabelle 1: Interviewpersonen, Anzahl der Interviews, Interviewkürzel

Interviewpersonen	Anzahl der Interviews	Interviewkürzel
Schulaufsicht	5	SA1-5
Schulträger	6	ST1-6
Schulleitung eines Berufskollegs	8	SL1-8

6 Kommunale Strategien für die Digitalisierung der Schulen

Bei der Entwicklung der digitalen Bildungsinfrastruktur und der Bereitstellung von Medientechnik und Geräten für die berufliche Bildung spielen die kommunalen Schulträger aufgrund ihrer Zuständigkeit für die Ausstattung der Schulen eine zentrale Rolle. Anhand der Sekundäranalyse der Interviews wird im Folgenden zunächst auf die Funktion der Schulträger bei der Ausgestaltung der digitalen Infrastruktur eingegangen – also auf die klassische Zuständigkeit für äußere Schulangelegenheiten. Anschließend wird nach einer (Weiter-)Entwicklung der Schulträger-

Funktion im Rahmen kommunaler Bildungspolitik gefragt.

6.1 Digitale Bildungsinfrastruktur für Berufskollegs

Die Befragungen in den Berufskollegs zeigten einen heterogenen Stand in der Digitalisierung. In einigen Kommunen wird die Entwicklung der digitalen Bildungsinfrastruktur schon seit langem vorangetrieben:

„Wir haben [...] bereits Anfang oder Ende der 90er Jahre angefangen [...], die damaligen Fachunterrichtsräume zu verkabeln [...] und haben dann auch bereits begonnen, die Schulgebäude [...] an den städtischen Backbone anzubinden, also an das [städtische] Systemhaus als zentraler Carrier.“ (ST6)

Die meisten Vertreter*innen der Kommunen betonen, dass es noch Lücken in der digitalen Bildungsinfrastruktur gibt – zum Beispiel bei der Bereitstellung von Breitband- und drahtlosen Internetverbindungen. In einer kreisfreien Stadt wird betont, dass der kommunale Schulträger für alle Schulformen zuständig ist, und da nur etwa ein Viertel aller Schüler*innen ein Berufskolleg besuche, werde vor allem den allgemeinbildenden Schulen viel Aufmerksamkeit geschenkt (ST3). In den Kreisen hingegen liegt der Schwerpunkt der Zuständigkeit der Schulträger bei den Berufskollegs, während für die allgemeinbildenden Schulen die einzelnen Gemeinden verantwortlich sind. Vertreter*innen der Schulaufsicht, die für mehrere Kommunen zuständig sind, formulieren daher den Eindruck, dass in den Kreisen den Berufskollegs mehr Bedeutung beigemessen wird als in den kreisfreien Städten:

„Die Rahmenbedingungen sind einfacher und [...] die Schulträger sind eher auf die Berufskollegs ausgerichtet im Kreis, weil es ihre einzigen Schulen sind [...]. Und haben eben auch eine größere Bindung an die umliegende Wirtschaft.“ (SA3)

Demnach gebe es in Bezug auf die Digitalisierung der Berufskollegs einen deutlich erkennbaren Unterschied zwischen Kreisen und kreisfreien Städten. Des Weiteren sprechen Schulträger in Kreisen von Unterschieden zwischen Berufskollegs und allgemeinbildenden Schulen im Kreisgebiet; die digitale Ausstattung der Berufskollegs sei viel besser als diejenige anderer Schulformen vor allem in kleineren kreisangehörigen Gemeinden (ST1). Möglicherweise

fehlt einigen kleinen Gemeinden die Verwaltungskapazität, um die Digitalisierung ihrer Schulen voranzutreiben. Ein zentraler Faktor ist nach Wahrnehmung der befragten Vertreter*innen der Schulträger darüber hinaus der Stellenwert der Berufskollegs in der jeweiligen kommunalen Bildungspolitik und der politischen Spitze:

„Das ist immer die Frage der Akteure, welches Interesse haben die zum Teil persönlich auch. Wie stark sind sie in diesen Faktor Bildung eingebunden, für wie wichtig halten sie [Bildung], das ist in den Kreisen, in Kommunen, ein, ein ungeheuer entscheidender Faktor. Haben Sie einen Kreisdirektor, der das für sich auf die Fahne geschrieben hat, dem das ungeheuer wichtig ist, dann wird er sich auch immer sehr intensiv um Berufskollegs kümmern und um Ausbildung und um die Kontakte mit Wirtschaft halt.“ (SA3)

Regionale Ungleichheiten in der digitalen Bildungsinfrastruktur hängen auch mit der finanziellen Situation der Kommunen zusammen. Im Ruhrgebiet haben viele Kommunen strukturelle Haushaltsdefizite und befinden sich in einer pflichtigen Haushaltssicherung, „[so] dass eigentlich nicht genug Geld für die Digitalisierung da ist. Was notwendig wäre, ist nicht da.“ (ST5) Die Förderprogramme des Bundes und der Länder verlangen in der Regel einen kommunalen Eigenanteil von 10 bis 20 Prozent. Je nach Fördervolumen und Finanzlage der Kommune stellt dieser Eigenanteil eine Hürde dar, die regionale Ungleichheiten verschärfen kann – im Ruhrgebiet betrifft dieses Problem nicht nur einzelne Kommunen, sondern mit unterschiedlichen Ausprägungen die gesamte Region. Knappe kommunale Haushalte bedeuten mitunter auch begrenzte Personalkapazitäten beim Schulträger:

„Auch da haben wir ungefähr vor einem halben Jahr bei der Stadt einen 3D Drucker, professionelles 3D Drucksystem bestellt [...]. [Die lange Bearbeitungsdauer] liegt momentan daran, dass die Stadt [X] ein personelles Problem hat, im Schulverwaltungsamt. Die sind hoffnungslos unterbesetzt, was die Personen angeht und gerade aus der Beschaffung, IT, oder dem digitalen Bereich, da geht gar nichts.“ (SL7)

Dennoch gibt es große Unterschiede im kommunalen Handeln. Offenbar spielen das Verhältnis und die Art der Kommunikation zwischen den Schulträgern und den Schulleitungen der Berufskollegs eine wichtige Rolle. Dies hat Einfluss darauf, wie weit die digitale Transformation der Schulen voranschreitet und

inwieweit die vorhandenen finanziellen Mittel gezielt eingesetzt werden:

„Also wir auch als Schulträger stellen jedes Jahr wieder neue Gelder zur Verfügung, um die Schulen weiter zu modernisieren [...]. Aber das ist jetzt wieder Aufgabe der Schule, zu sagen ‚Bitte, lieber Schulträger, da hat sich so was geändert, das ist nicht mehr State of the Art. Bitte, wir müssen da was tun.‘ Also das ist immer ein Dialog.“ (ST6)

Aus den Interviews mit den Schulleitungen geht hervor, dass der Dialog zwischen Schulträger und Schulleitungen in den Städten und Kreisen unterschiedlich ausgeprägt ist und von den Schulträgern unterschiedlich stark gefördert wird. In einzelnen Fällen scheint ein Mangel an Kommunikation zu Unklarheiten und Verzögerungen bei Digitalisierungsprozessen zu führen. Besonders schwierig ist dies bei der Umsetzung von Förderprogrammen des Bundes und der Länder. Die Antragsverfahren erfordern einen hohen personellen und organisatorischen Aufwand sowohl für die Schulträger als auch für die beteiligten Schulen. Um bspw. Mittel aus dem Digitalpakt Schule zu erhalten, muss der Schulträger einen umfangreichen Medienentwicklungsplan erstellen und mit den Berufskollegs abstimmen, um Fördergelder überhaupt beantragen zu können. Berufskollegs wiederum sind in NRW dazu verpflichtet, schulinterne Medienkonzepte zu entwickeln. Demnach ist auch bei Förderprogrammen das Zusammenwirken zwischen Schulträger und Berufskolleg zentral, um bedarfsorientiert und zielgerichtet Fördergelder zu beantragen:

„Bei Förderprogrammen, egal, ob das jetzt Land oder Bund ist, [sind wir, der Schulträger] Antragsteller. Das heißt, wir müssen uns mit den Berufskollegs austauschen, was denn gebraucht wird, und das entsprechend formulieren in Abstimmung mit den Schulleitungen der Berufskollegs und dann die Antragstellung auf den Weg bringen. Bei so komplexen Anträgen ist es dann so, dass das über viele Monate läuft, viel nachgearbeitet werden muss und ein Feinschliff gemacht werden muss und dann letztendlich, wenn man Glück hat, auch eine Bewilligung zustande kommt.“ (ST1)

Um die Umsetzung des Digitalpaktes für Schulen zu erleichtern, hat das Land NRW sogenannte Gigabit.NRW-Büros eingerichtet, die bei den Schulaufsichten auf der Ebene der Bezirksregierungen angesiedelt sind. Diese Stellen beraten die Schulträger im Rahmen des Fördervorhabens und bündeln und be-

arbeiten die Anträge. Der Schulträger fungiert in diesem Kontext somit als Scharnier zwischen den Berufskollegs und der Schulaufsicht, wodurch seine Schlüsselfunktion betont wird.

6.2 Kommunale Netzwerke und die Funktion der Schulträger

Insgesamt zeigt die Auswertung der Interviews, dass ein wesentlicher Faktor im Digitalisierungsprozess darin besteht, wie aktiv die Schulträger ihre Rolle im Rahmen der Steuerung äußerer Schulangelegenheiten gestalten – inwieweit sie in Netzwerke und Gremien eingebunden sind und wie die Zusammenarbeit und Kommunikation mit den Schulen, anderen lokalen Akteuren und der Schulaufsicht organisiert ist. Gleichzeitig bestätigt sich die vom Städtetag formulierte Einschätzung (vgl. 4), dass die Trennung zwischen äußeren und inneren Schulangelegenheiten zunehmend verschwimmt. Im Rahmen der Digitalisierung besteht die Aufgabe der Schulträger zunächst in der Bereitstellung der Geräte. Da der Einsatz digitaler Medien aber mit Anwendungskompetenzen und geeigneten didaktischen Konzepten verbunden sein muss, gehen die Aktivitäten vieler Schulträger über die äußeren Schulangelegenheiten hinaus – und betreffen damit Bereiche, für die das Land zuständig ist. Ein Vertreter eines kommunalen Schulträgers kritisiert, dass das Land zu wenig in die Entwicklung digitaler Unterrichtskonzepte investiere, und zieht daraus Konsequenzen für seine eigene Arbeit:

„Also hinter einem digitalen Unterrichtskonzept würde ich ja einiges mehr verstehen, als nur ein paar Produkte einzusetzen. [...] Aber ist auch nicht unsere Aufgabe, das als Stadt zu entwickeln. Das ist natürlich innere Schulangelegenheit. Wir unterstützen Schulen gerne dabei, wenn sie sagen: ‚Wir brauchen da noch irgendwie Unterstützung vom Schulträger‘. Aber das passiert auf anderen Ebenen. Wir sind allerdings trotzdem dabei zu überlegen, wie können wir bewirken, dass da viel, viel mehr passiert an Schulen. Weil wir merken, aus Sicht des Landes kommt da viel zu wenig.“ (ST3)

Ein anderer Schulträger berichtet über Maßnahmen zur Lehrerfortbildung:

„Also wie gesagt, für die klassische Lehrerfortbildung ist der Schulträger nicht zuständig. Also wir sind aber seit Beginn der Ausstattungsmaßnahmen der Meinung, dass man das immer mitdenken muss. [...] So,

und wir haben zwei Lehrerstellen bei uns im Medienzentrum, die auch mit Pädagogen besetzt sind, die auch als Medienberater agieren, also die Schnittstelle zwischen Schule, Land und Schulträger.“ (ST6)

Vor diesem Hintergrund wird die Diskussion um die Abgrenzung zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten erneut aufgegriffen:

„Also was ich mir eigentlich vorstelle, ist eine digitale Verantwortungsgemeinschaft von Kommunen und Land. Vor dem Hintergrund der Grundstruktur äußere und innere Schulangelegenheit. Diese Trennung, also wir haben hier einfach eine Trennung und die tritt an vielen Punkten zu Tage, und ich glaube, beim Thema Digitalisierung wäre es wirklich angeraten darüber nachzudenken, wie gehen wir damit um und wie macht man das System flexibler, damit die Schulen schneller vorankommen.“ (ST5)

Einige Kommunen haben die Steuerung äußerer Schulangelegenheiten aktiv in eine strategiebasierte lokale Bildungspolitik eingebettet. Das Beispiel eines Kreises, auf das im Folgenden näher eingegangen wird, legt nahe, dass diese Vorgehensweise trotz knapper finanzieller Mittel und komplexer Antragsverfahren Chancen für die Förderung der Digitalisierung der Berufskollegs bietet. In dem betreffenden Kreis wurde 2009 im Rahmen des NRW-Landesprogramms „Regionale Bildungsnetze“ (vgl. 3) ein Bildungsbüro eingerichtet. Seitdem koordiniert das Bildungsbüro eine Vielzahl lokaler Projekte und die Beteiligung an den Förderprogrammen des Bundes zur Unterstützung lokaler Bildungslandschaften.³

Im Jahr 2016 haben der Schulträger und alle öffentlichen Berufskollegs des Kreises eine Kooperationsvereinbarung unterzeichnet und ein Kooperationsbündnis gegründet, um unter anderem eine gemeinsame Medienentwicklungsplanung vorzunehmen und Fördermittel zu beantragen. Darüber hinaus werden Ausstattungsbedarfe der Berufskollegs innerhalb des Netzwerks koordiniert und Fragen der Wartung und des Supports behandelt. Zudem sind Unterarbeitsgruppen unter Beteiligung von Lehrkräften entstanden – zum Beispiel zu Fortbildungsfragen oder „Lehren und Lernen mit digitalen Medien“.

„Das ist der Verbund dieser acht Berufskollegs und uns als Schulträger, und in dem Rahmen werden eigentlich alle Programme entwickelt, Förderpro-

gramme, Ausstattungsprogramme, Supportprogramme etc., so dass wir [...] in der Regel nicht mit einzelnen Berufskollegs arbeiten, sondern immer mit dem sogenannten Verbund.“ (ST1)

Die Aussage der Schulleitung eines Berufskollegs im Kreis zeigt zum einen, dass die Kooperation den Zugang zu Förderprogrammen verbessert. Zum anderen verdeutlicht die Aussage, dass sich innere und äußere Schulangelegenheiten immer mehr überschneiden:

„Also diese 19,6 Millionen wären gar nicht bewilligt worden, wenn wir nicht ein Medienkonzept gehabt haben. Wir müssen dazu sagen, dass wir innerhalb des Verbund in zwei Qualitätsbausteinen oder eigentlich sogar in dreien zu diesem Thema arbeiten. Der eine Qualitätsbaustein beschäftigt sich mit der IT-Infrastruktur und der andere mit Lehren und Lernen mit digitalen Mittel und der dritte ist noch Fortbildung. Also das sind so die drei, die sich auch im Rahmen des [Verbunds] mit den Sachen beschäftigen.“ (SL2)

Derartige Verbünde sind sowohl in Kreisen als auch kreisfreien Städten zu finden und werden in NRW seit 2020 vom Land gefördert. Dabei ist das Ziel die Verbesserung regionaler Bildungschancen junger Menschen unter Berücksichtigung der Entwicklung der regionalen Wirtschaft und Gesellschaft. Durch die Zusammenarbeit in Verbänden können die Berufskollegs ihre spezifischen Bedürfnisse besser artikulieren und bündeln, wie der Vertreter des Schulträgers einer kreisfreien Stadt berichtet:

„Es gibt dieses [...] Landesprojekt, in dem alle acht Berufskollegs, die wir haben, sehr eng verknüpft werden miteinander auch in der Entscheidungsfindung, in der Strategie. Was natürlich sich auch auf Digitales auswirkt. Dazu sind wir in [Stadt X] gerade dabei, einen Masterplan ‚Digitale Bildung‘ zusammenzustellen.“ (ST3)

Die Interviews in dem näher untersuchten Kreis zeigen, dass verschiedene Akteure des Landes, des Kreises sowie der kreisangehörigen Städte und Gemeinden auch in anderen Bereichen kooperieren, um innere und äußere Schulangelegenheiten besser zu verknüpfen. Die Befragten berichten, dass der Schulträger mit der Schulaufsicht, den Medienberatern des Landes, dem Bildungsbüro als zentraler Anlaufstelle des kreisweiten Bildungsnetzwerks, den

³ Aufgrund der anonymisierten Darstellung ohne Quellenangabe.

Berufskollegs sowie mit kommunalen Akteuren zusammenarbeitet. In dieser ebenenübergreifenden Konstellation soll die Digitalisierung der Schulen im Allgemeinen und der Berufskollegs im Besonderen ganzheitlich vorangetrieben werden. Dabei werden innere und äußere Schulangelegenheiten miteinander verknüpft, indem die Bereitstellung von digitaler Bildungsinfrastruktur und Medientechnik mit der Fortbildung und Beratung von Lehrkräften sowie der Unterstützung durch didaktische Konzepte verbunden wird:

„Die Zusammenarbeit mit dem [Gigabit-Büro] ist sehr gut, da wir auch im Augenblick eine Arbeitsgruppe haben. [...] Wir planen gerade, auch vor dem Hintergrund der Förderung im Digitalpakt [...], regionale Projekte, möchten wir gerne unser Medienzentrum erweitern, und zwar mit Angeboten, die wichtig sind für Lehrerinnen und Lehrer beziehungsweise auch in der Beratung. [...] Auch hier wieder gemeinsam mit dem [Konzeptteam], gemeinsam mit den Medienberatern, mit unserem regionalen Bildungsbüro und dann natürlich mit allen Kommunen.“ (ST2)

Die folgende Aussage veranschaulicht das Rollenverständnis des Schulträgers und verdeutlicht die Vernetzung von schulischen, kommunalen und anderen relevanten Akteuren. Gleichzeitig werden die Bezüge zur lokalen Bildungspolitik und zum regionalen Bildungsnetzwerk hervorgehoben:

„Also wir haben ja als Schulträger verschiedene Rollen. Eine Rolle ist ja auch, Entscheidungen und auch Entwicklungen in die Politik zu tragen. Dafür haben wir zum einen unseren Fachausschuss, Ausschuss für Bildung und letztendlich unseren Kreistag bei großen Entscheidungen. Da ist unsere Aufgabe [...], Anliegen der Schulen auch in die Politik zu tragen. Es ist auch so, dass dieses Fachgremium, der Ausschuss für Bildung, jeweils in einem Berufskolleg tagt, immer im Wechsel und sich auch immer persönlich ein Bild macht von der Situation vor Ort. Und [...] auch immer alle Schulleitungen teilnehmen und auch im Gremium selber ein Sprecher der Schulleitungen vertreten ist und auch die Bezirksregierung, die obere Schulaufsicht, immer als Gast teilnimmt [...]. Und das andere ist auch nochmal die Ebene der Partner des regionalen Bildungsnetzwerkes. Auch da gibt es entsprechende Gremien und Lenkungskreis, Bildungsnetzwerk und so weiter, wo auch immer wieder Ideen entwickelt werden und dann in Umsetzung gebracht werden, sei es im Austausch mit den Städten, die dort auch vertreten sind, oder auch mit

Stiftungen, also Partner aus der Wirtschaft, Stiftungen, wo wir uns bemühen, auch gute Projekte in Abstimmung dann mit den Berufskollegs auf den Weg zu bringen.“ (ST1)

7 Fazit

Das Beispiel des Kreises gibt Hinweise sowohl auf Potenziale als auch Gelingensbedingungen kommunaler Bildungspolitik. Trotz schwieriger finanzieller Rahmenbedingungen, begrenzter personeller Ressourcen und komplizierter Förderprogramme scheinen Kommunen in der Lage zu sein, Bildungschancen zu fördern – in diesem Fall, indem sie die Digitalisierung in Berufskollegs durch Vernetzung und Kooperation unterstützen. Als wichtige Voraussetzung dafür erweist sich – über die Wahrnehmung der ursprünglichen Aufgabe der Bereitstellung von Infrastruktur und Technik hinaus – die Neuausrichtung der Funktion der Schulträger im Sinne einer aktiven Einbeziehung von Gestaltungs- und Vernetzungsfunktionen. Deutlich wird auch, dass regionale Bildungsnetzwerke die formal geregelten Entscheidungsstrukturen in der kommunalen Politik und Verwaltung nicht ersetzen: Bei der Weiterentwicklung kommunaler Bildungspolitik geht es nicht um „Governance statt Government“, sondern um regionale Vernetzung und die Beteiligung von Schulen als Elemente der Vorbereitung kommunaler Entscheidungen, die sich an Zukunftszielen orientieren.

Auch für die Umsetzung von Bundesprogrammen zur Stärkung gleichwertiger Lebensverhältnisse hat die Rolle der Kommune in ihrer Funktion als Schulträger offenkundig eine hohe Relevanz. Da die Schulträger ein Bindeglied zwischen den Schulen und der staatlichen Schulpolitik darstellen, ist die Interpretation dieser Funktion entscheidend für den Erfolg von Förderanträgen. Darüber hinaus verändert sich die Aufgabenverteilung zwischen Staat (Bund und Länder) und Kommunen: Der Staat trägt im Zuge der Digitalisierung einen höheren Anteil an den Kosten für Infrastruktur, die Kommunen sind stärker als bisher in inhaltliche Fragen involviert, da die Bereitstellung von Medien von der Gestaltung ihrer Nutzung kaum zu trennen ist. Insgesamt deutet das Beispiel der Digitalisierung somit darauf hin, dass es bei der Frage der Förderung von Bildungschancen weniger um das Verhältnis zwischen Bund und Ländern als vielmehr um das Verhältnis zwischen diesen beiden und den Kommunen geht.

Die politische Aufmerksamkeit für Bildungsfragen scheint von großer Bedeutung für Unterschiede zwischen dem Handeln der verschiedenen Kommunen zu sein. In Übereinstimmung mit dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus lässt sich anhand der Analyse der Interviews in den acht Städten und Kreisen feststellen, dass die Kommunen innerhalb des gegebenen institutionellen Rahmens und trotz ähnlicher finanzieller Beschränkungen recht unterschiedlich agieren. In einigen Städten und in beiden Kreisen wird den Berufskollegs eine große Bedeutung beigemessen, da sie sowohl Bildungschancen für benachteiligte Jugendliche schaffen als auch den regionalen Bedarfen der Wirtschaftsentwicklung Rechnung tragen. Diese Sichtweise scheint sich förderlich auf das Engagement der Kommunen für die digitale Transformation in dieser Schulform auszuwirken.

Darüber hinaus wird in den Kreisen das Engagement für die Förderung von Berufskollegs dadurch verstärkt, dass die Zuständigkeit für diesen Schultyp den Kern ihrer bildungspolitischen Kompetenzen darstellt, während in Städten die allgemeinbildenden Schulen schon allein quantitativ einen höheren Stellenwert haben als Berufskollegs. Dieser institutionelle Faktor dürfte die politische Aufmerksamkeit für Berufskollegs in Kreisen beeinflussen und kann somit die zu beobachtenden Unterschiede zwischen Kreisen und Städten zumindest teilweise erklären.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich für die Beantwortung der Ausgangsfrage nach den Auswirkungen der Entwicklungstrends im Bildungsföderalismus auf regionale Disparitäten einerseits und Potenziale für innovative Lösungen andererseits ziehen? Angesichts der begrenzten empirischen Evidenz, die auf einer Sekundäranalyse von 19 Interviews beruht, können Schlussfolgerungen nur vorläufig sein. Die Ergebnisse der vorliegenden Analysen sollen im Kontext weiterer Handlungsfelder kommunaler Bildungspolitik überprüft werden – aktuell zum Beispiel anhand des Aufbaus von Familienzentren zur Verbesserung von Bildungschancen im Primarbereich. Dennoch wird deutlich, dass ein großes Risiko für wachsende regionale Disparitäten in der generell prekären, vor allem aber ungleichen finanziellen Ausstattung der Kommunen liegt. Unterstützende Bundesmittel im Bildungsbereich allein können dieses Problem nicht beheben, sondern potenziell sogar verschärfen, denn Förderprogramme müssen von den Kommunen umgesetzt werden und erfordern in der Regel Eigenanteile. Es ist also die klassi-

sche Aufgabe der Zuständigkeit für äußere Schulangelegenheiten, die Risiken für die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen beinhaltet – und die, wie einige Beispiele zeigen, gleichzeitig hilfreich sein kann, um innovative, den lokalen Bedarfen angepasste Lösungen zu fördern.

Die empirischen Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Entwicklung einer kommunalen Bildungspolitik, welche die Neuausrichtung der Rolle des Schulträgers mit dem Aufbau von Netzwerken verbindet, die Auswirkungen finanzieller Restriktionen zwar nicht kompensieren, aber verringern kann. So vielfältig die lokalen Bedarfe sind, so vielfältig müssen auch die Lösungen sein. Somit hat eine aktive, den unterschiedlichen lokalen Bedingungen angepasste kommunale Bildungspolitik das Potenzial, Bildungschancen zu fördern und auf diese Weise zu gleichwertigen (und nicht gleichen) Lebensbedingungen beizutragen. Nicht zuletzt, aber keineswegs nur, wird es angesichts der Herausforderungen der Digitalisierung für die Zukunft darum gehen, die Funktion der örtlichen Schulträger stärker in den Blick zu nehmen und über die lokalen Gestaltungsmöglichkeiten dieser Rolle hinaus auch nach Reformanforderungen für die institutionellen Rahmenbedingungen auf Landesebene zu fragen.

8 Literaturverzeichnis

- Altrichter, Herbert und Katharina Maag Merki. 2016. *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Wiesbaden: Springer VS.
- Arends, Helge. 2018. Equal Living Conditions vs. Cultural Sovereignty? Federalism Reform, Educational Poverty and Spatial Inequalities. In *Germany. Publius: The Journal of Federalism* 47:673–706.
- Avenarius, Hermann und Hans Heckel. 2000. *Schulrechtskunde: Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft*. Neuwied: Luchterhand Verlag.
- Baumert, Jürgen und Hans-Peter Füssel. 2012. Kooperation im föderalen Bildungssystem – zwischen Wettbewerb und Qualitätssicherung. In *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt – Band 3: Entfaltungsbereiche des Föderalismus*, Hrsg. Ines Härtel, 247–273. Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag.
- Berkemeyer, Nils, Wilfried Bos, Veronika Manitus, und Kathrin Müthing. 2008. Unterrichtsentwicklung. In *Netzwerken. Konzeptionen, Befunde, Perspektiven (Netzwerke im Bildungsbereich 1)*. Münster u.a.: Waxmann.
- Bildungskommission NRW. 1995. *Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft. Denkschrift der Kommission beim Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen*. Neuwied/Kriftel/Berlin: Luchterhand.
- Bleckmann, Peter und Anja Durdel. 2009. Einführung: Lokale Bildungslandschaften – die zweifache Öffnung. In *Lokale Bildungslandschaften. Perspektiven für Ganztagschulen und Kommunen*, Hrsg. Peter Bleckmann und Anja Durdel, 11–16. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung). 2008. *Lernende Regionen. Förderung von Netzwerken. Programmdarstellung*. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung). 2021a. Lernen vor Ort. <http://www.lvo.transferinitiative.de/> (Zugegriffen: 03. Jan. 2022).
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung). 2021b. Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement. Die Transferinitiative. <https://www.transferinitiative.de/transferinitiative.php> (Zugegriffen: 03. Jan. 2022).
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung). 2021c. DigitalPakt – Im Wortlaut: Die Verwaltungsvereinbarung. <https://www.digitalpaktschule.de/de/im-wortlaut-die-verwaltungsvereinbarung-1709.html> (Zugegriffen: 03. Jan. 2022).
- Bogumil, Jörg und Lars Holtkamp. 2006. *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Böhm-Kasper, Claudia. 2009. *Kommunale Schulausgaben. Eine empirische Studie zu Ausgabendisparitäten und deren Ursachen am Beispiel Nordrhein-Westfalens*. Frankfurt a. M. u.a.: Peter Lang.
- Brüggemann, Christian. 2021. Datenbasiertes Bildungsmanagement als Steuerungsversprechen der Regionalisierungspolitik im Bildungswesen. *Zeitschrift für Pädagogik* 67:338–352.
- Decker, Frank und Sandra Fischer. 2020. Zwischen Reformnotwendigkeit und Reformresistenz. Der Föderalismus in Deutschland als Dauerbaustelle. In *regional.national.föederal. Zur Beziehung politischer Ebenen in Österreich*, Hrsg. Andrea T. Hermann, Daniela Ingruber, Flooh Perlot, Katrin Praprotnik und Christina Hainzl, 267–282. Wien Facultas.
- Deutscher Bildungsrat. 1975. *Die Bildungskommission. Bericht '75. Entwicklungen im Bildungswesen. Kurzfassung. Daten, Veränderungen, Vorschläge*. Bonn: Bundesdruckerei.

- Deutscher Städtetag. 2007. Aachener Erklärung des Deutschen Städtetages anlässlich des Kongresses „Bildung in der Stadt“ am 22./23. November 2007. <https://www.staedtetag.de/themen/aachener-erklaerung-2007> (Zugegriffen: 07. Jan. 2022).
- Deutscher Städtetag. 2020. Digitalisierung im Schulbereich. Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages. <https://www.staedtetag.de/positionen/beschluesse/digitalisierung-im-schulbereich-2020> (Zugegriffen: 03. Jan. 2022).
- Duveneck, Anika. 2017. Kommunalisierung von Bildung unter Wettbewerbsbedingungen. In *Educational Governance in kommunalen Bildungslandschaften*, Hrsg. Thomas Olk und Stefanie Schmachtel, 228–250. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Emmerich, Marcus. 2017. Semantiken regionaler Bildungssteuerung. In *Educational Governance in kommunalen Bildungslandschaften*, Hrsg. Thomas Olk und Stefanie Schmachtel, 78–99. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Guckelberger, Annette. 2012. Bildung und Föderalismus. In *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt – Band 3: Entfaltungsbereiche des Föderalismus*, Hrsg. Ines Härtel, 217–246. Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag.
- Hackstein, Philipp, Monique Ratermann-Busse und Marina Ruth. 2021. Management von Digitalisierungsprozessen an Berufskollegs – Aufgaben und Funktionen von Akteuren der erweiterten Schulleitung. In *bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online*. 41:1–22. https://www.bwpat.de/ausgabe41/hackstein_etal_bwpat41.pdf (Zugegriffen: 03. Jan. 2022)
- Hepp, Gerd F. 2011. *Bildungspolitik in Deutschland. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ismayr, Wolfgang. 2009. Das politische System Deutschlands. In *Die politischen Systeme Westeuropas*, Hrsg. Wolfgang Ismayr, 515–565. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jungermann, Anja, Veronika Manitius und Nils Berkemeyer. 2015. Regionalisierung im schulischen Kontext. Ein Überblick zu Projekten und Forschungsbefunden. *Journal for educational research online* 7:14–48.
- Lohre, Wielfried. 2007. Über das Netzwerk hinaus – Entwicklung und Steuerung regionaler Bildungslandschaften. In *Bildungsnetzwerke und Regionale Bildungslandschaften. Ziele und Konzepte, Aufgaben und Prozesse*, Hrsg. Dorothea Minderop und Claudia Solzbacher, 43–50. Neuwied/Kriftel: Luchterhand.
- Maykus, Stephan. 2017. Bildungslandschaften aus systemtheoretischer Sicht. In *Educational Governance in kommunalen Bildungslandschaften*, Hrsg. Thomas Olk und Stefanie Schmachtel, 127–146. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Mayring, Philipp. 2015. *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Weinheim/Basel: Beltz Verlag.
- MSB (Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalens). 2021. Regionale Bildungsnetzwerke. <https://www.schulministerium.nrw/en/node/20707> (Zugegriffen: 16 Aug. 2021).
- Niedlich, Sebastian. 2020. *Neue Ordnung der Bildung. Zur Steuerungslogik der Regionalisierung im deutschen Bildungssystem*. Wiesbaden: Springer VS.
- Nikolai, Rita. 2020. Schulpolitik im deutschen Föderalismus. Von Kontinuitäten und Brüchen seit 1949 bis heute und aktuelle Herausforderungen. In *Reformbaustelle Bundesstaat*, Hrsg. Felix Knüpling, Mario Kölling, Sabine Kropp und Henrik Scheller, 315–332. Wiesbaden: Springer VS.
- Ratermann, Monique und Sybille Stöbe-Blossey. 2012. Die Entwicklung von „Educational Governance“ und die Rolle der Kommune. In *Governance von Schul- und Elementarbildung. Vergleichende Betrachtungen und Ansätze der Vernetzung*, Hrsg. Monique Ratermann und Sybille Stöbe-Blossey, 253–282. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ratermann-Busse, Monique, Marina Ruth und Philipp Hackstein. 2020. Berufskollegs in Zeiten von Digitalisierung und Corona. Der Einfluss von Corona auf Digitalisierungsprozesse und eine berufliche Qualifizierung 4.0. *Bildung und Beruf: Zeitschrift des Bundesverbandes der Lehrkräfte für Berufsbildung* Ausgabe November/Dezember:372–379.

- Richter, Caroline und Katharina Mojescik. 2021. *Qualitative Sekundäranalysen: Daten der Sozialforschung aufbereiten und nachnutzen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Rundel, Christina und Koen Salemink. 2021. Bridging Digital Inequalities in Rural Schools in Germany: A Geographical Lottery? *Education Sciences* 11:181.
- Scharpf, Fritz Wilhelm. 2000. *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scheller, Henrik. 2018. Educational Federalism in Germany. Tensions Between the States' Autonomy and Co-operative Unitarization. In *Federalism and Education*, Hrsg. Kenneth K. Wong, Felix Knüpling und Mario Kölling, 101–130. Charlotte: Age Publishing.
- Scheller, Henrik. 2019. „DIGITALPAKT SCHULE“ – Föderale Kulturhoheit zulasten der Zukunftsfähigkeit des Bildungswesens? *Aus Politik und Zeitgeschichte* Ausgabe 27-28:11–17.
- Schmachtel, Stefanie und Thomas Olk. 2017. Educational Governance in kommunalen Bildungslandschaften: Empirische Befunde und kritische Reflexionen – eine Einführung. In *Educational Governance in kommunalen Bildungslandschaften*, Hrsg. Thomas Olk und Stefanie Schmachtel, 10–50. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Sidki, Marcus. 2011. Auswirkungen aktueller Entwicklungen auf die kommunale Verschuldung. *Wirtschaftsdienst*. 91:679–685.
- Städtetag NRW. 2021. Umsetzung des Digitalpakts Schule. Beschluss des Vorstandes des Städtetages Nordrhein-Westfalen. <https://www.staedtetag-nrw.de/positionen/beschluesse/2020/umsetzung-digital-pakt-schule> (Zugegriffen: 03. Jan. 2022).
- Stöbe-Blossey, Sybille, Karola Köhling, Philipp Hackstein und Marina Ruth. 2019. *Integration durch Bildung als Kooperationsaufgabe. Potenziale vorbeugender Sozialpolitik*. Wiesbaden: Springer VS.
- Träger, Hendrik. 2019. Der DigitalPakt Schule als Auslöser einer neuen Föderalismusdebatte? In *Jahrbuch des Föderalismus*, Hrsg. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, 233–246. Baden-Baden: Nomos.

Autorinnen und Autor



Dr. Sandra Fischer

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

IAQ-Forschungsabteilung Bildung, Entwicklung, Soziale Teilhabe und
Forschungsstelle Diversität an der Philosophischen Fakultät
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Mail: sandra.fischer@uni-due.de

Telefon: +49 203 37 93755



Philipp Hackstein

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

IAQ-Abteilung Bildung, Entwicklung, Soziale Teilhabe

Mail: philipp.hackstein@uni-due.de

Telefon: +49 203 37 91839



Prof. Dr. Sybille Stöbe-Blossey

Leiterin der IAQ-Forschungsabteilung
Bildung, Entwicklung, Soziale Teilhabe

Mail: sybille.stoebe-blossey@uni-due.de

Telefon: +49 203 37 91805

IAQ-Report 2022 | 01

Redaktionsschluss: 17.01.2022

Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen

47048 Duisburg

IAQ-Reports:

<https://www.uni-due.de/iaq/reihen.php>

Über das Erscheinen des IAQ-Reports informieren wir
über eine Mailingliste:

<https://www.uni-due.de/iaq/newsletter.php>

Der IAQ-Report (ISSN 1864-0486) erscheint seit 2007
in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektroni-
sche Publikation. Der Bezug ist kostenlos.

Redaktion:

Claudia Braczko
claudia.braczko@uni-due.de

Thomas Haipeter
thomas.haipeter@uni-due.de

IAQ im Internet
<https://www.uni-due.de/iaq/>

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

ub | universitäts
bibliothek

Dieser Text wird via DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.17185/duepublico/75317

URN: urn:nbn:de:hbz:464-20220119-083515-9

Alle Rechte vorbehalten.