

Diskussionsgrundlage zur
35. ordentlichen Hauptversammlung des
Deutschen Städtetages
12. – 14. Mai 2009
in Bochum

27.04.2009

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-170/171
Telefax +49 221 3771-200

E-Mail
klaus.hebborn@staedtetag.de

Bearbeitet von
Klaus Hebborn
Prof. Dr. Angela Faber

Aktenzeichen
40.00.07 D

Forum C: Bildungsoffensive – eine Antwort auf die Krise?!

Mittwoch, 13. Mai 2009

15:00 Uhr – 17:00 Uhr

Veranstaltungsort:

RuhrCongress Bochum, Tagungsraum 2

Einführung:

Klaus Hebborn, Beigeordneter für Bildung, Kultur und Sport
des Deutschen Städtetages

Moderation:

Oberbürgermeister Dr. Wolfgang Schuster,
Landeshauptstadt Stuttgart

Podium:

Günter Winands, Staatssekretär, Ministerium für Schule und
Weiterbildung des Landes NRW, Vertreter der Kultusministerkon-
ferenz

Wolfgang Rombey, Stadtdirektor der Stadt Aachen, Vorsitzender
des Schul- und Bildungsausschusses des Deutschen Städtetages

Prof. Dr. Wilfried Bos, Universität Dortmund

Marianne Demmer, Stellvertretende Vorsitzende
der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft

Heinz-Peter Meidinger,
Vorsitzender des Deutschen Philologenverbandes

Dieter Dornbusch, Vorsitzender des Bundeselternrates

Betreuung:

Prof. Dr. Angela Faber, Hauptreferentin beim Deutschen Städtetag

Einleitung

Die Ergebnisse internationaler Studien haben neben Qualitätsmängeln auch eine hohe Selektionswirkung des deutschen Bildungssystems offen gelegt. Die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland sind in hohem Maße abhängig von der Herkunft und der ökonomischen Situation. Beide Befunde – Qualitätsmängel und Selektion – sind für Deutschland mit seinem Anspruch auf demokratische Teilhabe und Chancengleichheit sowie mit seiner leistungsfähigen Wirtschaft nicht hinnehmbar. Hinzu kommt, dass die deutschen Bildungsausgaben, die unter dem OECD-Schnitt liegen, nach dem von der Kultusministerkonferenz in Auftrag gegebenen Bericht „Bildung in Deutschland“ mit der wirtschaftlichen Entwicklung nicht Schritt gehalten haben und prozentual zwischen 1995 und 2005 deutlich gesunken sind.

Die seit einigen Jahren stattfindende Diskussion über Bildungsreformen wird auch im kommunalen Bereich intensiv geführt. In vielen Städten hat sich ein Paradigmenwechsel vollzogen: Die lange Zeit auf die Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur für die Bildung fokussierte Zuständigkeit wird zunehmend in Richtung einer aktiv-gestaltenden und die unterschiedlichen Bildungsbereiche zu einem Gesamtsystem („Kommunale Bildungslandschaft“) vernetzenden Rolle weiterentwickelt.

Der Wandel des kommunalen Aufgabenverständnisses in der Bildung erfolgt nicht nur aufgrund der Aufgabe kommunaler Daseinsvorsorge, sondern aus der Erkenntnis heraus, dass ein modernes und funktionierendes Bildungswesen sowie entsprechend qualifizierte Bürger/innen von zentraler Bedeutung für die örtliche Struktur- und Wirtschaftsentwicklung sind. Zudem ist die kommunale Ebene Ausgangspunkt aller Bildungsprozesse. Hier entscheidet sich Erfolg oder Misserfolg von Bildung, werden die Grundlagen für berufliche Perspektiven und gesellschaftliche Teilhabe gelegt. Schließlich ist eine neue Form der Zusammenarbeit von Ländern und Kommunen insbesondere auf der örtlichen Ebene notwendig, um komplexe Problemlagen und Anforderungen in der Bildung zukunftsorientiert bewältigen zu können. Vor diesem Hintergrund haben viele Städte ihr Engagement im Bildungswesen insgesamt neu definiert. Im Zentrum stehen dabei zwei Aspekte: der Gestaltungsauftrag und der Vernetzungsgedanke.

Herausforderungen der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise

Neben der Finanz-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik wird der Bildung zunehmend eine zentrale Rolle unter den in der Krise besonders relevanten Politikfeldern eingeräumt. Bildung und Qualifizierung werden dabei als Mittel zur Bewältigung der tiefgreifenden Finanz- und Wirtschaftskrise angesehen, und zwar sowohl für den Einzelnen als auch für die Wirtschaft insgesamt.

Gerade in Krisenzeiten zeigt sich, dass das erworbene Bildungsniveau – da von den Kapitalmärkten unabhängig – wertbeständig und damit krisenfest ist. Die in der Vergangenheit in den Bereich Bildung getätigten Investitionen behalten im Gegensatz zu anderen Investitionen in der Volkswirtschaft ihren Wert. Unabhängig von der Verbesserung der Aussichten auf einen Arbeitsplatz steigert ein gutes Bildungs- bzw. Qualifikationsniveau auch die persönliche Krisenbewältigungsfähigkeit. Bildung weitet die Perspektiven und hilft bei der Bewältigung der allgemeinen Anforderungen des Lebens in einer komplexen und globalisierten Welt, in der hergebrachte Systeme wie Familie, Arbeit, Kirche oder Nachbarschaft teilweise ihre Orientierungsfunktion einbüßen.

Auch wenn die Notwendigkeit zur Förderung der Bildung durch die aktuelle Krise zusätzlich verstärkt wird, ist gleichwohl zweierlei festzustellen: Zum einen kann und muss das Bildungssystem einen wirksamen Beitrag zur Bewältigung der Krise und der damit verbundenen Folgen

leisten; allerdings können die Strukturprobleme durch die Bildung nicht gelöst werden. Notwendig ist vielmehr eine Gesamtstrategie, die Maßnahmen und Reformen in der Bildung einschließt. Zum anderen wird durch die Krise in besonderer Weise deutlich, dass keine Ebene im Bundesstaat die großen gesellschaftlichen Aufgaben allein bewältigen kann. Dies gilt für die Bildung insbesondere. Die spezifischen Kompetenzen und Erfahrungen der drei bundesstaatlichen Ebenen müssen im Hinblick auf eine nachhaltige und qualitätsorientierte Bildung in der Zukunft miteinander verzahnt werden.

Die aktuelle Krise und die sich daraus ergebenden Folgen betreffen grundsätzlich alle Menschen, wenn auch in unterschiedlicher Weise. Von den Folgen – insbesondere der steigenden Arbeitslosigkeit und dem Verdrängungswettbewerb auf dem Arbeitsmarkt – betroffen sind vor allem sogenannte Risikogruppen, das heißt Jugendliche ohne Schulabschluss bzw. generell Menschen mit niedrigem Bildungsabschluss, Kinder und Jugendliche aus Familien, die von Exklusion bedroht sind, und/oder mit Migrationshintergrund. Aus jüngeren Datenerhebungen geht hervor, dass im Jahr 2005 die Arbeitslosenquote bei Menschen mit Bildungsabschlüssen im Sekundarbereich I oder weniger bei 20%, bei Menschen mit Bildungsabschlüssen im Tertiärbereich hingegen nur bei 5,5% lag.

Die Bildungsanstrengungen aller staatlichen Ebenen sind daher zu verstärken und in einer gemeinsamen Strategie zu bündeln. Mitentscheidend für deren Erfolg ist, inwieweit es gelingt, die Zuständigkeiten, Ressourcen und Kompetenzen der unterschiedlichen Ebenen im Sinne einer gemeinsamen Bildungsoffensive zusammenzuführen.

I.

Strukturprobleme des deutschen Bildungswesens

Strukturprobleme, die eine Weiterentwicklung der Bildung erschweren, bestehen insbesondere in folgenden Bereichen des Bildungswesens:

Uneinheitlichkeit als Mobilitätshindernis

Dem Bildungswesen in Deutschland gelingt es mit den bestehenden Mechanismen – insbesondere der Koordinierung über die Kultusministerkonferenz – nicht, das notwendige Maß an Einheitlichkeit und damit die Voraussetzungen für die notwendige Mobilität der Bürgerinnen und Bürger sicherzustellen.

Hauptprobleme in diesem Zusammenhang sind die zum Teil erheblichen Unterschiede in den Schulstrukturen in den einzelnen Ländern (z. B. vier- oder sechsjährige Grundschule), die Unterschiede im Bereich der Ganztagsbildung bzw. -schulen hinsichtlich Umfang und Qualität und die höchst unterschiedlich ausgestalteten schulbezogenen finanziellen Leistungen der Länder (insbesondere Lernmittelfreiheit, Schülerfahrkosten). Im Bereich der Qualitätsentwicklung haben die Länder inzwischen erfolgreiche Maßnahmen wie verbindliche Bildungsstandards, Vergleichsarbeiten und Bildungsmonitoring auf den Weg gebracht mit dem Ziel, Qualität und Vergleichbarkeit herzustellen.

Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern

Bund, Länder und Kommunen sind vielfach unkoordiniert an den verschiedenen Stellen des Bildungssystems tätig. Dies liegt vor allem darin begründet, dass das Grundgesetz keine geeigneten

Instrumente zur Verfügung stellt, die ein koordiniertes Tätigwerden benötigt. Im Gegenteil: Als Ergebnis der Föderalismusreform I sind die Möglichkeiten für Zusammenarbeit und Verzahnung von Bund und Ländern in der Bildung unter dem Schlagwort der „Entflechtung“ und der Zuordnung der Bildung in die Länderhoheit nahezu unmöglich gemacht worden. Der Bund verfügt nach der Föderalismusreform I so gut wie über keine Steuerungskompetenz zur Herstellung der grundgesetzlich garantierten gleichwertigen Bildungsverhältnisse in Deutschland.

Gesamtstaatlich bedeutsame Voraussetzungen wie etwa eine qualitativ hochwertige Bildungsinfrastruktur, deren zeitgemäße technische Ausstattung oder ein flächendeckendes Angebot an Ganztagsbildung sind dem Engagement des Bundes entzogen, da sie ausschließlich der Zuständigkeit der Länder vorbehalten sind. Auch die direkte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kommunen ist nach dem Grundgesetz nicht (mehr) möglich.

Praxisfremde Zuständigkeitsverteilung im Schulwesen

Außer bei Bund und Ländern gibt es auch zwischen Ländern und Kommunen „Brüche“ im Hinblick auf Aufgabenträgerschaft und Finanzierungsstrukturen. In diesem Zusammenhang ist zum einen die Unterscheidung von Aufgaben und Finanzierung nach sog. inneren und äußeren Schulangelegenheiten zu nennen, die praxisfremd ist und den tatsächlichen Anforderungen und Bedingungen im Schulbereich bereits seit langem nicht mehr entspricht.

Zum anderen fällt die Aufgabenträgerschaft für die Bildung von Kindern im vorschulischen Bereich und im schulischen Bereich zwischen Kommunen und Ländern auseinander. Dies führt zu Problemen der inhaltlichen Abstimmung der Bildungskonzepte und des Übergangs vom Elementar- zum Grundschulbereich.

Einschränkung von Bildungschancen durch die Situation der Kommunalhaushalte

Unterschiedliche Bildungsverhältnisse und Bildungschancen ergeben sich nicht nur aufgrund des sozialen Status, sondern vielmehr auch aufgrund regionaler bzw. örtlicher Einflussfaktoren. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die kommunale Finanzsituation der Städte und Gemeinden zu nennen, die unmittelbaren Einfluss auf die Qualität der Bildungsinfrastruktur vor Ort, Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen bzw. Einwohnerinnen und Einwohnern sowie die Wirtschaftsentwicklung insgesamt hat. Der Erfolg und die Entwicklungsmöglichkeiten kommunaler Bildungspolitik sind somit unmittelbar verknüpft mit der Finanz- und Wirtschaftssituation vor Ort. Es gibt derzeit keinen Mechanismus, der die verfassungsrechtlich postulierte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse für den Bildungsbereich sicherstellen kann.

Defizite in der frühkindlichen Bildung

Der Ausbau von Kindertageseinrichtungen bis zum Jahr 2013 für bundesweit 35 Prozent der Unterdreijährigen ist eines der wichtigsten politischen Vorhaben in Deutschland. Mit Verabschiedung des Kinderförderungsgesetzes (KiföG) wurde neben dem quantitativen Ausbau auch die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Betreuung ab dem ersten Lebensjahr gesetzlich verankert. Dieser verpflichtet die Länder, im Wege der Konnexitätsregelungen in den Ländern die den Kommunen zur Erfüllung des Rechtsanspruchs entstehenden zusätzlichen Kosten auszugleichen. Bislang ist festzustellen, dass die Länder nicht bereit sind, die aus der Einführung des Rechtsanspruchs erwachsenden finanziellen Verpflichtungen anzuerkennen.

Auch die Weiterentwicklung der Qualität der Kinderbetreuung birgt weitere Herausforderungen. Kindertageseinrichtungen für Kinder im Alter bis zum Schuleintritt werden seit einigen Jahren über die Betreuungsfunktion hinaus vor allem als Bildungseinrichtungen und damit als Teil des

Bildungswesens angesehen. Gestützt auf Ergebnisse der Lernforschung und Entwicklungspsychologie sowie mit Blick auf die Möglichkeiten frühzeitig einsetzender Lernprozesse steht dabei neben dem sozialen und motorischen Lernen insbesondere der Erwerb der deutschen Sprache einschließlich entsprechender Sprachfördermaßnahmen im Vordergrund. Zahlreiche Länder haben Sprachstandsfeststellungsverfahren und daran anknüpfende Fördermaßnahmen gesetzlich eingeführt. In vielen Ländern gibt es darüber hinaus Bildungsvereinbarungen, die zumeist das Grundschulalter einschließen.

Die Profilierung der frühkindlichen Bildung weist gleichwohl noch gravierende Defizite auf. Diese liegen einerseits in den bereits erwähnten unterschiedlichen Zuständigkeiten für die Bereiche Jugendhilfe und Schule begründet. So ist beispielsweise die Kooperation beim Übergang vom frühkindlichen Bereich in die Schule vielerorts verbesserungsbedürftig. Andererseits steht eine Weiterentwicklung der Erzieher/innen-Ausbildung an die neuen Bildungsanforderungen in qualitativer und quantitativer Hinsicht noch weitgehend aus. Schließlich gibt es hinsichtlich der Finanzierung frühkindlicher Erziehung, Bildung und Betreuung, etwa bei der künftigen Vergütung der Erzieher/innen, adäquaten Größen der Lerngruppen, des Ausbaus der Angebote für unter Dreijährige keine tragfähigen Regelungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

Probleme bei Bildungsübergängen

Die unterschiedlichen Zuständigkeitsregelungen in der Bildung führen auch an den „Schnittstellen“ des Bildungssystems zu erheblichen Übergangsproblemen. Dies gilt nicht nur für den Übergang Kita – Grundschule, sondern auch und gerade für den Übergang von der Schule in die Berufsausbildung. Die traditionelle Abfolge Schule – Berufsausbildung – Arbeit funktioniert heute vielfach nicht mehr. Davon betroffen sind vor allem Absolventen von Haupt- und Förderschulen, darunter vielfach mit Migrationshintergrund.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass es im Hinblick auf Berufsorientierung und -vorbereitung sowie entsprechende Maßnahmen und Programme keinen Mangel gibt. Die Vielfalt der Angebote und der Zuständigkeiten bzw. Träger (allgemeine und berufliche Schulen, Agenturen für Arbeit, ARGen bzw. Optionskommunen, kommunale Fachbereiche, Organisationen der Wirtschaft u.a.m.) ist das Problem: Sie führt zu Intransparenz, mangelnder inhaltlicher Abstimmung, wenig effektivem Ressourceneinsatz sowie mangelnder Vernetzung der Angebote.

Mangelnde Integration kultureller Bildung

Die kulturelle Bildung ist ein integraler und gleichberechtigter Teil der Bildung. Darüber besteht zwischen allen Beteiligten und Bildungsverantwortlichen Konsens. Wenngleich die kulturelle Bildung in den Schulgesetzen der Länder im Grundsatz geregelt wird und die Kommunen mit Einrichtungen wie Bibliotheken oder Musikschulen wichtige außerschulische Bildungseinrichtungen vorhalten, gibt es kein durchgängiges Konzept kultureller Bildung in Deutschland.

Im schulischen Bereich ist festzustellen, dass der Unterricht in den musisch-kulturellen Fächern vielfach nicht oder nur unzureichend erteilt wird. Eine der Ursachen ist der häufig fachspezifische Lehrermangel. Die außerschulische kulturelle Bildung gehört rechtlich zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen. Entsprechend sind die Angebote stark von den Möglichkeiten und der finanziellen Situation der jeweiligen Stadt abhängig. Hinzu kommt, dass Städte in der Haushaltssicherung oder im Nothaushalt von der staatlichen Kommunalaufsicht gezwungen werden, Einschränkungen im Bereich der freiwilligen Aufgaben vorzunehmen. Von entsprechenden Sparmaßnahmen sind die betreffenden Einrichtungen der kulturellen Bildung, insbesondere Bibliotheken, Musikschulen und Jugendkunstschulen, vorrangig betroffen.

Intransparenz und unterschiedliche Verhältnisse in der Weiterbildung

Die mit der Föderalismusreform I abgeschaffte gemeinsame Bildungsplanung von Bund und Ländern wirkt sich auch in der Weiterbildung negativ aus. Die entsprechenden Gremien in der KMK existieren nicht mehr und die Weiterbildungspolitik in den Ländern geht unterschiedliche Wege. Alle Kompensationsbemühungen des Bundes (z. B. Bildungssparen, Intensivierung der Alphabetisierungsmaßnahmen) beschränken sich zumeist auf Forschungsvorhaben bzw. deren Evaluierung.

Darüber hinaus ist kritisch anzumerken, dass in den Ländern die Regelungen in den jeweiligen Weiterbildungsgesetzen bzw. anderen rechtlichen Regelungen stark auseinanderdriften. Dadurch werden die ohnehin bestehende Intransparenz und die mangelnde Abstimmung bei der Vielzahl von Programmen und Finanzierungssträngen zusätzlich verstärkt. Im Hinblick auf die Länderförderung der Weiterbildung hat es in den vergangenen Jahren erhebliche Einschnitte bzw. Kürzungen gegeben. Diese führen dazu, dass eine ausreichende Finanzierung der kommunalen Weiterbildung sowie die durch die Volkshochschulen geleistete flächendeckende Grundversorgung mit Weiterbildungsangeboten in vielen Ländern nicht oder nur eingeschränkt gewährleistet ist.

II.

Lösungsansätze und Handlungsperspektiven

Bildung ist eine gesamtstaatliche Aufgabe, die von allen staatlichen Ebenen – Bund, Länder und Kommunen – getragen werden muss. Entsprechend müssen Lösungsansätze zur Überwindung von Entwicklungshemmnissen und problematischen Strukturen einerseits die Zusammenarbeit der verschiedenen staatlichen Ebenen im Sinne eines „kooperativen Föderalismus“ ermöglichen und andererseits klare Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten für die Zusammenarbeit festlegen. Dies erscheint gerade in Krisenzeiten wichtig, um die Handlungsfähigkeit des Staates sicherzustellen. Auf dieser Grundlage ergeben sich aus kommunaler Sicht folgende Lösungsansätze und Perspektiven:

Kooperationen zwischen Bund und Ländern ermöglichen

Die mit der Föderalismusreform I vollzogene weitgehende Übertragung der Zuständigkeit für Bildung auf die Länder, die zur unerwünschten Abschottung von Bundes- und Länderzuständigkeiten geführt hat, sollte revidiert werden. Das Grundgesetz sollte Kooperationen zwischen Bund, Ländern und Kommunen in bildungspolitisch zentralen Feldern ermöglichen. Der Bund muss in die Lage versetzt werden, sich in gesamtstaatlich wichtigen Bereichen – etwa bei der Verbesserung der Bildungsinfrastruktur, dem Ausbau von Ganztagschulen oder der Modernisierung der technischen Infrastruktur in den Bildungseinrichtungen – finanziell engagieren zu können.

Bildungschancen und gleichberechtigte Teilhabe fördern

Die Förderung gleichberechtigter Teilhabe an Bildung ist ein zentrales Anliegen der Bildungspolitik. Die Qualität der Bildungsinfrastruktur und die Bildungschancen vor Ort dürfen nicht von der Prosperität und haushaltsrechtlichen Situation der Kommune abhängen. Zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse müssen Ressourcen zu den Kommunen und Bildungseinrichtungen geleitet werden können, damit vor Ort eine qualitativ hochwertige Bildungsinfrastruktur gewährleistet werden kann. Entsprechende Mechanismen müssen im Rahmen der Gemeindefi-

nanzierung vorgesehen werden. Auch Kommunen, die keinen ausgeglichenen Haushalt vorweisen können, müssen die Möglichkeit haben, eine gute Bildungsinfrastruktur einschließlich des Betriebs von Ganztagschulen vorzuhalten. Bildung gehört zur Zeit zu den prioritären Politikbereichen. Bei dem Zielkonflikt notwendiger Investitionen in die Bildungsinfrastruktur und dem Erfordernis der Haushaltskonsolidierung darf deshalb nicht automatisch die Haushaltskonsolidierung den Vorrang haben.

Bildungsangebote zu kommunalen Bildungslandschaften weiterentwickeln

In vielen Städten gibt es Ansätze und bereits umgesetzte Maßnahmen zur stärkeren Vernetzung der vielfältigen Bildungsangebote sowie der bisher häufig isoliert arbeitenden Bereiche der Bildung. Beispiele sind der Ausbau von Ganztagschulen bzw. -angeboten durch Kooperationen der Schulen mit anderen Partnern, die integrierte Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung oder die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Institutionen bei den Übergängen im Bildungssystem.

Als Begriff für entsprechende Konzepte hat sich die „Kommunale Bildungslandschaft“ im Sinne eines vernetzten Systems von Erziehung, Bildung und Betreuung inzwischen etabliert. Der Deutsche Städtetag hat auf seinem Bildungskongress 2007 in der „Aachener Erklärung“ als Hauptmerkmale der kommunalen Bildungslandschaft unter anderem die Zusammenarbeit der für Bildung zuständigen Akteure auf der Basis verbindlicher Strukturen sowie die besondere Berücksichtigung der Gestaltung der Übergänge im Bildungswesen genannt (abrufbar unter www.staedtetag.de).

Der Auf- bzw. Ausbau kommunaler Bildungslandschaften ist ein zukunftsweisender Ansatz, der von den Städten aufgenommen und weiterentwickelt werden sollte. Ihnen kommt eine zentrale Rolle der Steuerung und Moderation der zielorientierten Zusammenarbeit zu. Die Länder sind aufgefordert, entsprechende Aktivitäten der Städte und Gemeinden zu unterstützen. Als Grundlage für regionale Steuerung und Qualitätssicherung sollte ein umfassendes Bildungsmonitoring als integriertes Berichtswesen von Bildungsverläufen vor Ort gemeinsam von Kommunen und Ländern entwickelt werden.

Individuelle Förderung in der gesamten Bildungsbiographie sicherstellen

Die individuelle Förderung von Kindern und Jugendlichen entsprechend den jeweiligen Begabungen und Potentialen ist eine entscheidende Voraussetzung sowohl für Chancengerechtigkeit als auch für erfolgreiche Bildung insgesamt. Individuelle Förderung sollte daher als Grundprinzip in der gesamten Bildungsbiographie verankert werden.

Die Umsetzung erfordert eine Vielzahl von Maßnahmen und Änderungen im Bereich der Organisation von Bildungsprozessen (z. B. Ganztagsbetrieb, veränderte Lern- und Unterrichtsformen), des Personals (z. B. Schulsozialarbeit) und der Ressourcen (u. a. Verkleinerung der Lerngruppen). Hinsichtlich der Finanzierung dieser mit zusätzlichen Kosten verbundenen Maßnahmen muss eine Verständigung zwischen Bund, Ländern und Kommunen erfolgen.

Frühkindliche Bildung stärken und finanziell sichern

Im Bereich der frühkindlichen Bildung sollten Bund, Länder und Kommunen sowohl den quantitativen Ausbau der Betreuungsplätze weiter forcieren als sich auch gemeinsam um eine Weiterentwicklung der Qualität der frühkindlichen Bildung bemühen. Damit zunächst die noch notwendigen erheblichen Anstrengungen im Bereich des Ausbaus der Betreuungsplätze für Unterdreijährige auch tatsächlich geschultert werden können, müssen die Länder die Konnexität aner-

kennen und ihren aus dem Rechtsanspruch erwachsenden finanziellen Verpflichtungen nachkommen

Auch die qualitative Verbesserung der Arbeit in den Kindertageseinrichtungen muss vorangetrieben werden. Dabei dürfen die Kommunen nicht mit immer neuen Aufgaben überzogen und letztlich damit alleingelassen werden. Schwerpunkte der qualitativen Weiterentwicklung der vorschulischen Bildung sollten die Entwicklung frühkindlicher Bildungskonzepte, insbesondere die Sprachförderung als Voraussetzung für einen erfolgreichen Schuleintritt, sowie die optimale Gestaltung der Übergänge durch die Kooperation von Kindertageseinrichtungen und Grundschulen sein. Bei der Weiterentwicklung der Erzieherinnen- bzw. Erzieherausbildung ist darauf zu achten, dass Erzieherinnen und Erzieher mit Grundschullehrerinnen und -lehrern auf Augenhöhe kooperieren können. Zudem ist die Frage der Bezahlung qualifizierter Fachkräfte im Bereich der Kinderbetreuung stärker in den Blick zu nehmen. Wenn die Qualitätsanforderungen angesichts gestiegener Anforderungen erhöht werden, muss eine Verständigung über eine Anpassung der Bezahlung des Personals sowie die Finanzierung dieser Qualitätsoffensive zwischen Bund, Ländern und Kommunen erfolgen.

Verantwortungsgemeinschaft Länder-Kommunen im Schulwesen weiterentwickeln

Im Schulbereich ist die Aufgabenwahrnehmung zwischen Ländern und Kommunen im Sinne einer „Verantwortungsgemeinschaft“ weiterzuentwickeln. Dies bedeutet zunächst, den kommunalen Schulträgern mehr Entscheidungs- und Gestaltungsrechte einzuräumen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der örtlichen Schulorganisation. Im Hinblick auf die Erhaltung eines leistungsfähigen, bedarfsgerechten und wohnungsnahen Schulangebotes sollten die Schulstrukturen in den Ländern dahingehend flexibilisiert werden, dass der Schulträger die Möglichkeit zur Gestaltung der Schulstrukturen vor Ort entsprechend den jeweiligen örtlichen Bedarfen und Entwicklungen erhält.

Die nicht mehr tragfähige Unterscheidung von „inneren“ und „äußeren“ Schulangelegenheiten darf künftig nicht mehr zur Zuweisung von Schulfinanzierungszuständigkeiten heran gezogen werden. Das System der Schulfinanzierung einschließlich der Finanzierung des schulischen Ergänzungspersonals muss in den Schulgesetzen der Länder im Sinne einer praxisgerechten Lastenverteilung neu geregelt werden. Dabei sollte auch eine stärkere Berücksichtigung der jeweiligen Bedarfssituation vor Ort bei der Ressourcenzuweisung vorgesehen werden. Die in der Regel praktizierte Zuweisung von Finanzmitteln auf der Grundlage pauschalierter Kriterien (z. B. Lehrer-Schüler-Relation) sollte stärker in Richtung bedarfsabhängiger Parameter (z. B. Anteil von Schüler/innen mit Migrationshintergrund) verändert werden.

Systematisches lokales Übergangsmanagement institutionalisieren

Die Übergänge im Bildungssystem bedürfen der besonderen Aufmerksamkeit, da hier entscheidende Weichenstellungen für Bildungschancen und –erfolg erfolgen. Neben dem Übergang Kita – Grundschule steht dabei aus kommunaler Sicht vor allem der Übergang von der Schule in die Berufsausbildung im Fokus. Im Hinblick auf eine erfolgreiche Gestaltung des Übergangs für möglichst alle Jugendlichen sind frühzeitige Informationen, Maßnahmen zur Berufsorientierung sowie eine individuell festgestellte Stärken-Schwächen-Analyse von entscheidender Bedeutung. Angesichts der Vielzahl der Akteure in diesem Bereich ist eine Koordinierung der unterschiedlichen Maßnahmen und Zuständigkeiten unerlässlich. Als erfolgversprechend erweisen sich dabei Konzepte des Übergangsmanagements, die vor Ort angesiedelt sind und die unterschiedlichen Zuständigkeiten und Maßnahmen koordinieren und vernetzen.

Der Installierung eines kommunalen Übergangsmanagements, bei dem die unterschiedlichen Akteure systematisch, institutionell und auf Dauer zusammenarbeiten, kommt somit eine entscheidende Bedeutung für eine erfolgreiche Gestaltung des weiteren Bildungsweges der Jugendlichen zu. Dabei ist Anschlussfähigkeit die grundlegende Anforderung an alle Maßnahmen und Initiativen. Bund und Länder sind aufgefordert, Konzepte eines kommunalen Übergangsmanagements und den Aufbau entsprechender Strukturen finanziell zu unterstützen.

Ausbildungsanstrengungen intensivieren

Die bewährten konzertierten Aktionen auf Bundes- und Länderebene zur Sicherung eines adäquaten Ausbildungsplatzangebotes müssen vor dem Hintergrund der Krise intensiviert werden, um Ausbildung und Qualifizierung mit Blick auf zukünftige Fachkräftebedarfe sicherzustellen. Dabei sind die Förderung von Risikogruppen sowie Schutzregelungen gegen Ausbildungsverluste infolge von Insolvenzen bzw. Kurzarbeit besonders in den Blick zu nehmen.

Kulturelle Bildung integrieren und sichern

Im Hinblick auf die Förderung kultureller Bildung ist für den schulischen Bereich zu fordern, dass der in den Curricula vorgesehene Unterricht in den musisch-kulturellen Fächern von den Ländern auch tatsächlich sichergestellt wird.

Im Bereich der außerschulischen kulturellen Bildung muss die Möglichkeit der Teilhabe für breite Kreise der Bevölkerung und auch in Kommunen mit prekärer Haushaltssituation geschaffen bzw. erhalten werden. In den kommunalen Bildungslandschaften müssen die Angebote der (zunehmend ganztägigen) schulischen Bildung mit den außerschulischen Bildungsträgern durch verbindliche Kooperationen verknüpft werden. In Zeiten der Wirtschaftskrise muss im Auge behalten werden, dass einmal weggebrochene Strukturen kultureller Bildung in vielen Fällen unwiederbringlich verloren sein werden.

Um dem Stellenwert von kultureller Bildung gerecht zu werden, könnten rechtliche Regelungen zur kulturellen Bildung insgesamt auf Länderebene geprüft werden. Damit könnte eine Gleichwertigkeit zwischen der (pflichtigen) schulischen und der kulturellen Bildung erreicht werden. Derartige Regelungen müssten hinreichende Gestaltungsmöglichkeiten für die Kommunen vorsehen und dem Konnexitätsgrundsatz bei der Finanzierung Rechnung tragen. Zur Erfüllung der Aufgabe der kulturellen Bildung müssen zwischen Ländern und Kommunen Finanzierungsregelungen getroffen werden. Diese dürfen nicht zu Lasten des kommunalen Finanzausgleichs, sondern müssen zusätzlich zu bereits gewährten Mitteln erfolgen. Weitere konkretisierende Aussagen können nur vor dem Hintergrund des jeweiligen Landesrechts gemacht werden.

Weiterbildung und Weiterbildungsteilnahme fördern

Im Hinblick auf die Steigerung der Weiterbildungsteilnahme sowie mehr Qualität und Transparenz ist auf der Bundesebene eine Rahmengesetzgebung denkbar. Damit sollte insbesondere angestrebt werden, Weiterbildungsmotivation und -teilnahme sowie gleichwertige Lebensverhältnisse im wichtigen Bereich der Weiterbildung, die ein nicht zu unterschreitendes Maß an regionaler Einheitlichkeit erreichen, zu gewährleisten. Inwieweit dies erreichbar erscheint, sei dahingestellt. Um der bestehenden Zersplitterung in den Ländern entgegenzutreten, wären zumindest länderübergreifende Vereinbarungen als unterste Stufe hilfreich. Mit Blick auf die Sicherstellung eines bedarfsgerechten Weiterbildungsangebotes vor Ort sind dauerhafte Kooperationen und Netzwerke der regionalen Weiterbildungsakteure unter Einschluss der Bundesagentur für Arbeit bzw. der ARGE n zu schaffen.

Darüber hinaus erscheint notwendig, dass die Weiterbildungsförderung der Länder wieder erhöht sowie verlässlich und planbar wird. Nur dann kann es gelingen, ein bedarfsgerechtes und qualitativ hochwertiges Weiterbildungsangebot im Zusammenwirken von kommunalen Volkshochschulen und regionalen Bildungsträgern sicherzustellen.