

Rürup, Matthias; Röbbken, Heinke

## **Kommunale Akteurskonstellationen in der Ganztagsbildung. Eine Fallstudie aus Niedersachsen**

*Journal for educational research online 7 (2015) 1, S. 125-151*



Empfohlene Zitierung/ Suggested Citation:

Rürup, Matthias; Röbbken, Heinke: Kommunale Akteurskonstellationen in der Ganztagsbildung. Eine Fallstudie aus Niedersachsen - In: Journal for educational research online 7 (2015) 1, S. 125-151 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-110508

in Kooperation mit / in cooperation with:

**WAXMANN**  
VERLAG GMBH  
Münster · New York · München · Berlin



<http://www.waxmann.com>

### **Nutzungsbedingungen**

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### **Terms of use**

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### **Kontakt / Contact:**

peDOCS  
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Matthias Rürup & Heinke Röbbken

## **Kommunale Akteurskonstellationen in der Ganztagsbildung**

Eine Fallstudie aus Niedersachsen

### **Zusammenfassung**

*In diesem Beitrag wird auf Basis einer explorativen Fallanalyse ein kommunaler Gestaltungsprozess zur Entwicklung der Ganztagsbildung untersucht. Ausgehend vom Educational Governance-Ansatz wird am Beispiel des Projektes Kooperative Ganztagsbildung der Stadt Oldenburg nachgezeichnet, welche Akteure neben der Kommunalverwaltung bei wesentlichen Entscheidungsfindungen zur Umsetzung der kooperativen Ganztagsbildung regelmäßig involviert sind. Darüber hinaus werden die spezifischen Zugriffsrechte bzw. Verhandlungspositionen der beteiligten Akteure interpretativ analysiert. Im Ergebnis wird vor allem eine dominante Rolle der Stadtverwaltung deutlich, die durch eine geschickte Nutzung von Handlungsspielräumen ein politisch abgestimmtes Konzept der Ganztagsbildung auch gegen eine zunächst ablehnende Position der Landespolitik umsetzen kann.*

### **Schlagworte**

*Bildungspolitik; Kommunalpolitik; Fallstudie; Educational Governance; Ganztagschule; Ganztagsbildung*

## **Local constellations of actors in the all-day education**

A case study from Lower Saxony

### **Abstract**

*Using an exploratory case study this paper analyzes the development process of a concept of all-day schooling. Based on the educational governance perspective the concept Cooperative All-Day Schooling in the city of Oldenburg is investigated in*

Dr. Matthias Rürup (corresponding author), Institut für Bildungsforschung, Bergische Universität Wuppertal, Gaußstraße 20, 42907 Wuppertal, Deutschland  
E-Mail: ruerup@uni-wuppertal.de

Prof. Dr. Heinke Röbbken, Fakultät I Bildungs- und Sozialwissenschaften, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Ammerländer Heerstraße 114–118, 26129 Oldenburg, Deutschland  
E-Mail: heinke.roebken@uni-oldenburg.de

*order to determine which actors besides the municipal administration are regularly involved in central decision making processes for the development of all-day schooling. Furthermore, specific access rights as well as negotiation positions of the actors involved in the project are interpreted. The results indicate a dominant role of the municipality, which is able to use its scope of action in order to implement a politically coordinated concept of all-day schooling against an initially negative attitude of the Federal Land ministry.*

## **Keywords**

*Education politics; Local politics; Case study; Educational governance; All-day schools; All-day education*

## **1. Einleitung**

Schule und Schulentwicklung werden im bundesdeutschen Bildungssystem als eine vorrangig staatlich getragene Aktivität beschrieben. In den letzten Jahren lassen sich allerdings bemerkenswerte Veränderungen innerhalb dieser auf staatliche Akteure<sup>1</sup> eingegrenzten Gestaltungspraxis beobachten. Einerseits bekommen Kooperationen von staatlichen Institutionen und Stiftungen bei der Förderung von Schulinnovationen eine stärkere Rolle; gerade im kommunalen Kontext der Schulbaufinanzierung finden sich bemerkenswerte Formen von *Private-Public-Partnerships* bzw. der Auslagerung bestimmter bisher öffentlicher Aufgaben auf private Unternehmen (vgl. z. B. Weiß, 2011; Warsewa & Baumheier, 2010).

Von besonderer Tragweite im kommunalen Kontext der Schulgestaltung ist schließlich die aktuell bundesweit wirkende Bestrebung zum Ausbau ganztägiger Bildung<sup>2</sup> (vgl. Durdel, 2009). Dabei handelt es sich nicht allein um ein Förderprogramm für ganztagsfähige Schulbauten; der Ganzttag soll zugleich zu pädagogisch hochwertigen Neukonzeptionen des Schulalltags genutzt werden. Im kommunalen Kontext der Schulgestaltung ergeben sich so neue Anforderungen der Vernetzung regional vorhandener Bildungsangebote öffentlicher und privater Träger bei einem zu gewährleistenden Interessensausgleich (vgl. Hebborn, 2008). Positiv gefasst und pragmatisch gewendet wird dieser nicht immer konfliktfreie Gestaltungsauftrag unter den Begriffen regionaler Bildungslandschaften, lernende Regionen oder auch Lernen vor Ort (vgl. Mack, 2008; Emminghaus & Tippelt, 2009; Speck, Olk, Böhm-Kasper, Stolz & Wiczorek, 2011; Bleckmann, 2011).

---

1 Die Nutzung des generischen Maskulinums schließt die weibliche Form ein und erfolgt lediglich aus Gründen der Lesbarkeit.

2 In diesem Beitrag wird statt von einem Ausbau der Ganzttagsschule von Ganztagsbildung gesprochen. Mit dieser Formulierungsvariante soll dem sozialpädagogischen Anspruch der Jugendhilfe sprachlich Wertschätzung gegenüber gebracht werden, dass bei einer Integration von freizeitpädagogischen Praxen in den Schultag eine Verschulung dieser Praxen (im Sinne einer Curricularisierung, Standardisierung und Zertifizierung) vermieden werden sollte.

In diesem Beitrag soll die Ganztagsbildung in einer einzelnen Kommune zum Anlass genommen werden, den in der kommunalen Schulgestaltung wirkenden Akteuren, ihren Interessen und gegenseitigen Einflussmöglichkeiten analytisch nachzugehen. Vorgestellt wird die Verlaufsanalyse eines kommunalpolitischen Planung- und Entscheidungsprozesses zur Einführung einer kooperativen Ganztagsbildung. Exemplarisch soll so die Komplexität bildungspolitischer Akteurskonstellationen im kommunalen Kontext nachgezeichnet werden. Der Beitrag schließt mit weiter zu verfolgenden Forschungsfragen einer governancetheoretisch angereicherten Forschung zum schulischen Ganzttag.

## 2. Theoretischer Rahmen: Governanceperspektive

Die diesem Beitrag unterliegende Forschungsfrage nach veränderten Akteurskonstellationen im deutschen Schulwesen und der verfolgte Forschungsansatz einer explorativen Fallanalyse verweisen thematisch auf einen seit einigen Jahren im deutschen Bildungswesen zu beobachtenden dynamisch voranschreitenden Wandel bildungspolitischer Steuerungsstrategien (vgl. bezogen auf die PISA-Rezeption deutscher Kultusministerien: Tillmann, Dederling, Kneuper, Kuhlmann & Nessel, 2008). Bisherige Praktiken der politisch angeleiteten Schulreform werden in einer umfassenden Weise ersetzt und ergänzt, so dass bisherige Vorstellungen über relevante Entscheidungsträger und -prozesse der Schul- und Schulsystementwicklung sowohl programmatisch als auch faktisch als revisionsbedürftig erscheinen.

Zu nennen sind dabei einerseits die Modernisierungsdebatten zu einer neuen Steuerung im Bildungswesen, die nach Vorläuferentwicklungen im kommunalen Verwaltungsbereich (vgl. KGSt, 1993) seit gut zehn Jahren auch in der deutschen Schulpolitik auf Länderebenen angekommen sind. Ausgerichtet an Prinzipien des *New Public Management* (NPM) wird hierbei auf Maßnahmen wie Zielvorgaben, Profilbildung, Schulprogramme, Finanz-, Personal- und Lehrplanautonomie, gesetzt (vgl. Koch & Gräsel, 2004). Mit einer größeren (operativen) Eigenverantwortung von Kommunen und Einzelschulen und einer zeitgleichen Reduzierung der hierarchisch-staatlichen top-down-Steuerung schließen diese Reformen an einen Trend an, der sich auch international in vielen Schulsystemen beobachten lässt und von dem erwartet wird, dass dadurch die Effizienz und Effektivität von Schulen erhöht, Bildungsungleichheiten abgebaut und die Schülerleistungen verbessert werden können (vgl. Connolly & James, 2011).

Parallel zur erweiterten Selbstständigkeit der Schule zeigt sich andererseits ein weiterer Steuerungstrend: Die stärker eigenverantwortlichen Bildungseinrichtungen und Bildungsträger werden dazu aufgefordert und angeregt, regional und lokal stärker zu kooperieren und sich zu Bildungslandschaften zu vernetzen (vgl. Tillmann, 2011). Bildungspolitisch erwartet werden von solchen dezentralen Vernetzungen vielfältige Vorteile vor allem gegenüber traditionellen staatlich-hierarchischen Koordinationsformen, wie etwa mehr Flexibilität, hö-

here Passgenauigkeit von Entscheidungen, mehr Nähe zum Klienten, und die Möglichkeit, Wissen lokal auszutauschen und Lernprozesse zwischen den beteiligten Netzwerkpartnern zu initiieren (Williamson, 1991, S. 281; Jones, Hersterly & Borgatti, 1997; für die deutsche Diskussion insbesondere auch im Rahmen der entsprechenden Modellprogramme der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung vgl. Tibussek, 2009; Bleckmann, 2011; Stolz, 2012).

Zusätzlich im Zuge der Einführung von Ganztagschulen im deutschen Bildungswesen haben Ansätze der Netzwerkkoordination an Bedeutung gewonnen (vgl. Tillmann, 2011, S. 15). Insbesondere durch den massiven Ausbau offener Ganztagsangebote sind Schulen aufgefordert mit anderen Schulen, Kindergärten, Horten, Sportvereinen, Betrieben etc. zu kooperieren und gemeinsame Bildungsangebote für den Nachmittag zu entwickeln (vgl. Durdel, 2009; Aktionsrat Bildung, 2013, S. 90 ff.). Ein besonders prominenter Netzwerkpartner in diesem Governance-Geflecht sind die Kommunen und Gebietskörperschaften, deren Aufgabe es letztlich ist, die Vergabe von Trägerschaften für die Nachmittagsangebote zu koordinieren. Die Kommunen, als juristische Vertreter der nicht rechtsfähigen (staatlichen) Einzelschulen, sind es, die dabei mit Musikschulen, Sportvereinen, Jugendhilfe-Trägern oder Horten Verträge abschließen, wodurch sich eine „völlig neue Mixtur an Steuerungs-Einflüssen“ (Tillmann 2011, S. 19) ergibt, die zu einer deutlich vernetzteren Governance-Struktur im Rahmen der Ganztagsbildung führen dürfte.

Schließlich wäre darauf hinzuweisen, dass – unabhängig von den aktuellen Reformbemühungen im Rahmen einer neuen Steuerung im Bildungswesen – die bildungspolitische Praxis auf kommunaler Ebene auch traditionell anderen Mustern folgte als beispielsweise die Bildungspolitik auf Landesebene. Seit jeher verfügen Kommunen anders als die Kultusministerien der Länder weder über eine vergleichbare personelle Ausstattung oder monetäre Ressourcen zur schulpolitischen Einflussnahme noch über vergleichbare Gestaltungsrechte (Hebborn, 2008).

Zentral für die Bestimmung der kommunalen Handlungskontexte im Bereich der Schulgestaltung ist die Differenzierung der Bereiche innerer – auf das unterrichtende Personal und die Unterrichtsinhalte bezogener – und äußerer – die Schulwege, Schulverpflegung, Schulgebäude, sächliche Schulausstattung und für deren Verwaltung und Unterhaltung personellen Erfordernisse umfassender – Schulgestaltung (vgl. Avenarius & Füssel, 2010). Während für den Bereich der inneren Schulgestaltung die Kultusministerien mit ihren Etats und nachgeordneten Behörden die Verantwortung übernehmen, sind die Kommunen für den Bereich der äußeren Schulangelegenheiten zuständig. Zwar lassen sich – wie detailliertere Inblicknahmen kommunaler Schulausgaben für NRW aufzeigen konnten (vgl. Böhm-Kasper, 2009) – durchaus Unterschiede kommunalen Engagements feststellen. Die eigentlichen bildungspolitischen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen liegen aber traditionell – abgesehen von Diskussionen und Entscheidungen zur Schulnetzplanung – eher in außerschulischen Feldern der Jugendhilfe bzw. familienunterstützenden Sozialarbeit sowie beim örtlich verfügbaren Kultur-, Sport- und Freizeitangebot. Anders als das staatlich dominierte Schulangebot – institutionell

gestützt durch die allgemeine Schulpflicht – sind die klassischen Handlungsfelder kommunaler Bildungsarbeit so geprägt durch

- Anbieterpluralität – mit einer kapazitär erheblichen Bedeutung nicht staatlicher Träger,
- das Prinzip der Subsidiarität, als Anerkennung der Vorrangigkeit nicht staatlich/zivilgesellschaftlicher Bildungsangebote, die durch staatliche Leistungen weiter zu stützen und zu fördern sind, sowie
- das Prinzip der fallbezogenen Bedürftigkeit bzw. der Freiwilligkeit des Angebots, die eine intensive Orientierung an den individuellen Interessen und Wünschen potentieller Bildungsteilnehmer nahe legen.

Diese prinzipiell bekannten Kontextmerkmale kommunaler Aktivitäten u.a. in Bereichen der Ganztagsbildung nähren zusätzliche Zweifel, ob die kommunale Bildungspolitik angemessen im Modell einer dominant verwaltungsseitig getragenen und top-down systematisch-direktiven Planungs-, Begründungs- und Implementationstätigkeit beschrieben werden könne, wie es idealtypisch am politischen Handeln der Kultusministerien entwickelt wurde. Zu eigenständig bedeutsam scheint in den kommunalen Kontexten das Faktum einer unkoordiniert-pluralen, staatlich nicht einseitig dominierbaren zivilgesellschaftlichen Akteursvielfalt im außerschulischen Bildungswesen. Zudem erscheint die Weiternutzung von Analysemodellen einer vorrangig innerbehördlich-bürokratischen Steuerung eines staatlichen Schulwesens unpassend, da diese im Zuge der Implementation des neuen Steuerungsmodells praktisch überwunden werden soll (vgl. Koch & Gräsel, 2004; von Kopp, 2009). Aber auch eine Adaption der mit den neuen Steuerungsansätzen verbundenen politisch-programmatischen Wirkungsvorstellungen dezentraler Eigenverantwortung und Netzwerkbildung ist als wissenschaftliche Analysefolie und Frageperspektive problematisch zu nennen, da sie zu einseitig auf Programmevaluation und -optimierung fokussiert. Die neu entstehende Komplexität und Widersprüchlichkeit lokal-regionaler Schulentwicklungsprozesse kommt so womöglich weder begrifflich noch empirisch genügend in den Blick.

Bei der Erforschung von bildungspolitischen Entscheidungsprozessen auf regionaler bzw. kommunaler Ebene ist vor diesen praktisch-politischen Hintergründen ein vorsichtiges und begrifflich-konzeptuell reflektiertes Vorgehen anzuraten (vgl. Zymek, Wendt, Hegemann & Ragutt, 2011). Darauf verweist auch der aktuelle (deutsche) Forschungsstand zur kommunalen Schulentwicklung unter den Bedingungen einer gewünscht-forcierten Ganztagsbildung im Kontext lokaler Bildungslandschaften. Er ist bezogen auf die Frage relevanter Akteurskonstellationen und sich verändernder Strukturen und Formen kommunaler Bildungspolitik schlicht defizitär.

Forschungskennnisse zu den Auswirkungen einer – zu einem Großteil schließlich auch nur programmatisch vorgetragenen – Kommunalisierung der Schulpolitik liegen bisher nur rudimentär vor (vgl. Weiß, 2011). So wird auf eine Reihe von Spannungsfeldern hingewiesen, die sich z.B. bei der Zusammenarbeit zwischen

Schulamt und Jugendamt in der Ganztagserschulung ergeben, etwa wenn gemeinsam Leitbilder, Rahmenbedingungen und Arbeitsstrukturen entwickelt werden müssen (vgl. Durdel, 2009). Die Studie zur Entwicklung von Ganztagserschulungen (StEG) spiegelt lediglich die Sicht der Schulen bzw. Schulleitungen, Eltern und Schülerinnen und Schüler, während die Perspektiven vor allem der (nicht berücksichtigten/potentiellen) außerschulischen Kooperationspartner, der Jugendhilfe oder auch der Kommunalverwaltungen und kommunalpolitischen Entscheidungsträger weitgehend unberücksichtigt bleiben (vgl. aktuell zusammenfassend Aktionsrat Bildung, 2013). Zwar finden sich durchaus in der Fülle von Publikationen zur Ganztagsbildung auch Einzelfallbeschreibungen lokaler Konstellationen und Entwicklungen – in der Regel werden diese aber vorgetragen durch Vertreter der Kommunen selbst oder Initiatoren bzw. Begleitforscher entsprechender Modellprogramme (vgl. Emminghaus, 2009; Bleckmann & Durdel, 2009; Bleckmann & Schmidt, 2012, Gnahs, 2012; Baumheier, Fortmann & Warsewa, 2013; Manitiuis, Jungermann, Berkemeyer & Bos, 2013). Geprägt sind solche Fallberichte dadurch ganz überwiegend durch eine Identifikation mit den konzeptuellen Vorstellungen eines kommunalen Netzwerkmanagements und so vorrangig orientiert auf die Darstellung von Erfolgsmodellen bzw. die Analyse von Gelingensbedingungen (vgl. zusammenfassend Bleckmann, 2012).

Dieser defizitäre Forschungsstand hat sicherlich auch etwas mit der prinzipiellen Marginalität einer (deutschen) Bildungspolitikforschung zu tun (vgl. Reuter & Sieh, 2010). So lassen sich im internationalen Kontext deutlich reichhaltigere Forschungen zur Bildungspolitik auffinden (vgl. Sykes, Schneider & Plank, 2009; Honig, 2006) die auch die lokalen Kontexte als „nested or embedded learning systems“ analytisch differenzierter in den Blick nehmen (vgl. Sykes, O’Day & Ford, 2009, S. 773; siehe auch Newman, Deschenes & Hopkins, 2012; Storey & Farrar, 2009). Nachteil dieser Forschung ist allerdings, dass die empirischen Befunde angesichts der differierenden rechtlich-institutionellen Rahmen und der verschiedenen Entwicklungsgeschichten der Bildungssysteme kaum auf deutsche „Zustände“ übertragbar sind. Weiterführend verwendbar sind hingegen die begrifflich-systematisierenden Analyserahmen, wenngleich einzuschränken ist, dass der aktuelle Stand der Begriffs- und Theoriearbeit im US-amerikanischen Kontext selbst nicht gänzlich zu überzeugen vermag. So empfiehlt Berends (2009) angesichts einer amerikanischen Forschungsübersicht zu Akteuren und Institutionen in der Bildungspolitik und in Verweis auf Barr & Dreeben (1983) eine stärkere theoretisch-konzeptionelle Modellierung des Bildungssystems als „a set of nested hierarchical layers, each having a conditional and contributory relation to events and outcomes occurring at adjacent ones“ (Berends, 2009, S. 849).

Reklamiert wird so vor allem eine stärkere sozialwissenschaftliche Begriffssystematik, die den Mehrebenencharakter und die ebenenübergreifende Verflechtung schulpolitischer Gestaltungsprozesse angemessen nachzuzeichnen vermag. Konzeptionell in dieselbe Richtung weist der in Deutschland in jüngerer Zeit hervortretende Forschungsansatz der Educational Governance-Perspektive (vgl. Altrichter & Heinrich, 2007; Altrichter & Maag Merki, 2010;

Fend, 2008), an die in diesem Beitrag konzeptionell angeschlossen werden soll. Mit ihr hat sich die erziehungswissenschaftliche Forschung zur zielgerichteten Gestaltbarkeit (der Steuerung) des Bildungswesens einer differenzierten Begriffs- und Analysesystematik geöffnet, die aus der Politikwissenschaft und Soziologie stammt und dort international etablierte Theorien des akteurszentrierten Institutionalismus, des Neo-Institutionalismus, der Rational-Choice-Theorie und Transaktionskostenökonomie bündelt und mit empirischen Analysen zu Politikverflechtungsfälle in politischen Mehrebenensystemen verknüpft (vgl. Benz, 2004). Zentraler Ansatzpunkt für den politikwissenschaftlichen Governance-Ansatz ist die Feststellung einer begrenzten Steuerungsfähigkeit der Politik bei der direkt-hierarchischen Durchsetzung von komplexen Reformanliegen (vgl. Schimank, 2009). Schon seit den 1970er Jahren wurde daraus die analytische Konsequenz gezogen, eine an faktisch gelingenden Implementationsprozessen interessierte Politik müsse auch andere indirekte, kontextbezogene, marktförmige oder auch partizipative Formen und Strategien politischen Handelns stärker in den Blick nehmen (vgl. Mayntz & Scharpf, 1995).

Governance-Forschungen – auch und gerade im Ansatz der Education Governance – konzentrieren sich auf dieser Basis auf die Rekonstruktion konkreter Akteurskonstellationen; d. h. von bestehenden oder auch fehlenden Kommunikationsbeziehungen, Ressourcenverteilungen und Zugriffsrechten zwischen Personen und/oder Organisationen, die an einer konkret beobachtbaren sozialen Praxis beteiligt sind. Politische Akteure werden innerhalb dieser sozialen Praxen grundsätzlich als nur ein Akteur neben anderen betrachtet, auch wenn z. B. im Rahmen einer Programmevaluation politische Maßnahmen und Anliegen besonders fokussiert werden. Daneben ist aber die unhintergehbare Akteursvielfalt und Interessenpluralität in durch wechselseitige Abhängigkeiten (Interdependenzen) geprägten Akteurskonstellationen eine wesentliche Grundannahme der Educational Governance.

Für die Untersuchung kommunaler Gestaltungsprozesse der Ganztagsbildung bedeutet diese – hier als fallerschließende Heuristik aufgegriffene und weiterführend empfohlene – Hinwendung zur Analyseperspektive der Educational Governance zuallererst eine Anerkennung von basalen empirischen Klärungsbedarfen in Abgrenzung zu bildungspolitischen Programmatiken eines lokalen Netzwerkmanagements oder lokaler Bildungslandschaften. Anstatt lediglich zu fragen, wie konfliktfrei-produktiv die Kooperationsbeziehungen zwischen Bildungseinrichtungen sind bzw. von beteiligten Akteuren wahrgenommen werden, verweist die Governance-Perspektive darauf, dass unabhängig und vorgängig aufzuarbeiten wäre:

- Welche Akteure (Organisationen, Personen) neben der Kommunalverwaltung bei kommunalen Entscheidungsfindungen zur Umsetzung von Ganztagsbildung regelmäßig involviert sind sowie
- über welche spezifischen Zugriffsrechte bzw. Verhandlungspositionen (Anhörungs-, Veto- oder eigene Gestaltungsrechte) die so beteiligten Akteure jeweils verfügen.



Erst im Anschluss an eine solche deskriptiv-explorative Klärung der vorhandenen lokalen Akteurskonstellationen in ihrer Eigendynamik, so soll hier auch als Legitimation der folgenden Fallstudie die These vertreten werden, lassen sich den konkreten kommunalen Gestaltungskontexten angemessene Forschungsfragen zu Möglichkeiten, Grenzen und hierbei insbesondere typischen Konfliktfeldern kommunaler Projekte zur Ganztagsbildung formulieren.

### **3. Fallbeispiel und methodisches Vorgehen der Fallanalyse**

Basis der hier vorgestellten Fallanalyse sind vorbereitende Arbeiten zu einem Forschungsprojekt, in dem beabsichtigt war, die Veränderung der kommunalpolitischen Akteurskonstellationen im Rahmen einer kommunalen Einführung von Ganztagschulen im Zeitverlauf netzwerkanalytisch aufzuarbeiten. Ziel dieses Forschungsprojektes sollte es sein, ein differenziertes Bild davon zu zeichnen, in welcher Weise verschiedene Akteure in den einzelnen Phasen des Entwicklungsprozesses auf ein kommunales Projekt der Ganztagsbildung einwirken oder auch von einer Mitwirkung ausgeschlossen werden.

Methodisch war mit diesem Untersuchungsansatz ein qualitatives Vorgehen nahe gelegt, da dieses seine Stärken im rekonstruktiven Verstehen sozialer Praxen hat (vgl. Lamnek, 2005, S. 507 ff.). Insbesondere die erwartete Vielfalt der an der Ganztagschule beteiligten Akteure mit jeweils unterschiedlichen Sichtweisen und Interessen auf das Thema Ganztagschule sprach für qualitative Erhebungs- als auch Auswertungsmethoden, um die jeweiligen Hintergründe und Perspektiven der einzelnen Interessengruppen differenziert aufzeigen und vertiefend analysieren zu können (vgl. Reichertz, 2005, S. 576). Zudem existieren bisher keine Vorstudien zu den Akteursgeflechten in der Entwicklung von Ganztagschulen, so dass eine qualitative Analyse mit explorativem Charakter angebracht erschien.

Angesichts dieses Forschungsanliegens galt es eine deutsche Kommune zu finden, bei der die Einführung einer Ganztagsbildung noch bevorstünde – zumindest in einem schulstrukturell klar abgrenzbaren Bereich. Als eine solche Kommune wurde die niedersächsische Stadt Oldenburg identifiziert, die (erst) zum Schuljahr 2012/2013 mit einem zweijährigen Pilotprogramm einer Ganztagsbildung im Grundschulbereich begonnen hat (vgl. Lammerding, Puntigam, Seelmeyer & Speck, 2011).

Im Rahmen intensiv-vertrauensvoller Erstkontakte mit Vertretern der Stadtverwaltung Oldenburg wurde dem geplanten Forschungsprojekt ein Zugang zu kommunalen Dokumenten gewährt, die die fast dreijährige Beratungstätigkeit zur Einführung von Ganztagsgrundschulen belegen. Von besonderem Forschungsinteresse waren diese Materialien, da sie erwarten ließen, schon konkrete Namen, Funktionen und Positionen wesentlicher Akteure (Organisationen und Personen) hervortreten zu lassen, die in der Oldenburger Bildungslandschaft Einfluss und

Bedeutung hätten und so als Interviewpartner der geplanten sozialwissenschaftlichen Netzwerkanalysen zuallererst anzusprechen wären.

Der Korpus, der sowohl durch Online-Recherchen als auch durch die Materialübergabe durch die Stadt Oldenburg zugänglich gemachten und nachfolgenden ausgewerteten Dokumente, bestand aus:

- den Protokollen von 39 Sitzungen des Schulausschusses der Stadt Oldenburg zwischen den Jahren 2006 und 2011, die öffentlich über das Internetportal der Stadt abrufbar waren;<sup>3</sup> zusätzlich sondiert wurden auch die Sitzungsprotokolle des Jugendhilfeausschusses,
- 89 Dokumenten zur AG-Arbeit *Kooperative Ganztagsbildung in Grundschulen* im Projekt *Weiterentwicklung der Oldenburger Bildungslandschaft* aus den Jahren 2009 bis 2011, die sich aus Protokollen, Arbeitsunterlagen, Korrespondenzen, Konzeptentwürfen und Stellungnahmen dazu sowie Powerpoint-Präsentationen der Projektgremien zusammensetzen,
- sowie weitere – vor allem ergänzend und prüfend und in diesem Sinne kreuzvalidierend herangezogene – Dokumente aus Onlinerecherchen zum Projekt „Kooperative Ganztagsbildung in Grundschulen“. Dazu zählen Pressemeldungen der Stadt Oldenburg, online veröffentlichte Konzeptpapiere sowie Online-Tagungsdokumentationen der Stadt.

Im Rahmen einer ersten analytischen Sichtung dieser Materialien wurde deutlich, dass diese über das systematisierend-orientierende Rechercheanliegen hinaus, selbst schon einen differenzierten Einblick in die „Gemengelagen“ des bildungspolitischen Agierens in Oldenburg boten. In einem zusätzlichen Arbeitsschritt der Projektvorbereitung wurde so entschieden, das durch Onlinerecherchen ergänzte Material einer eigenständigen prozessanalytischen Aufarbeitung zu unterziehen; methodisch gesprochen: einer qualitativen Dokumentenanalyse (vgl. Meyen, Löblich, Pfaff-Rüdiger & Riesmeyer, 2011). Formal handelt es sich bei der im Folgenden präsentierten Studie also um eine historiographische Archivarbeit, die sich auf eine umfassende, prüfbar lückenlos vorliegende schriftliche Dokumentation eines kommunalen Beratungsprozesses stützt (vgl. Burckhardt, 2006; Wolff, 2005). Nach Meyen et al. (2011, S. 168) ist ein entsprechendes methodisches Vorgehen besonders geeignet, um die Strukturen eines Aushandlungsprozess zu ermitteln und die Bedeutung der Handlungen einzelner Akteure im Prozessverlauf aufzudecken.

Die qualitative Dokumentenanalyse erfolgte entlang theoretischer Eckpunkte (vgl. ebd., S. 37), die neben der aufzuarbeitenden zeitlichen Struktur des Diskussionsverlauf in Oldenburg die inhaltliche Systematisierung der Materialauswertungen anleitete. Wie oben schon erwähnt wurde hierzu als fallerschließende Heuristik auf die Begrifflichkeiten und Kategorien der Educational Governance Perspektive zurückgegriffen (vgl. Altrichter & Heinrich 2007). Im Rahmen der qualitativen Dokumentenanalyse wurden so folgende Einzelaspekte fokussiert:

3 [http://buengerinfo.stadt-oldenburg.de/sio041.php?\\_\\_ctopic=gr&\\_\\_kgnr=38](http://buengerinfo.stadt-oldenburg.de/sio041.php?__ctopic=gr&__kgnr=38)

- Die Akteure im Aushandlungsprozess der kooperativen Ganztagsbildung,
- ihre Sichtweisen und Standpunkte im Aushandlungsprozess,
- die Phasen des Aushandlungsprozesses sowie
- die Entscheidungsmomente im Aushandlungsprozess.

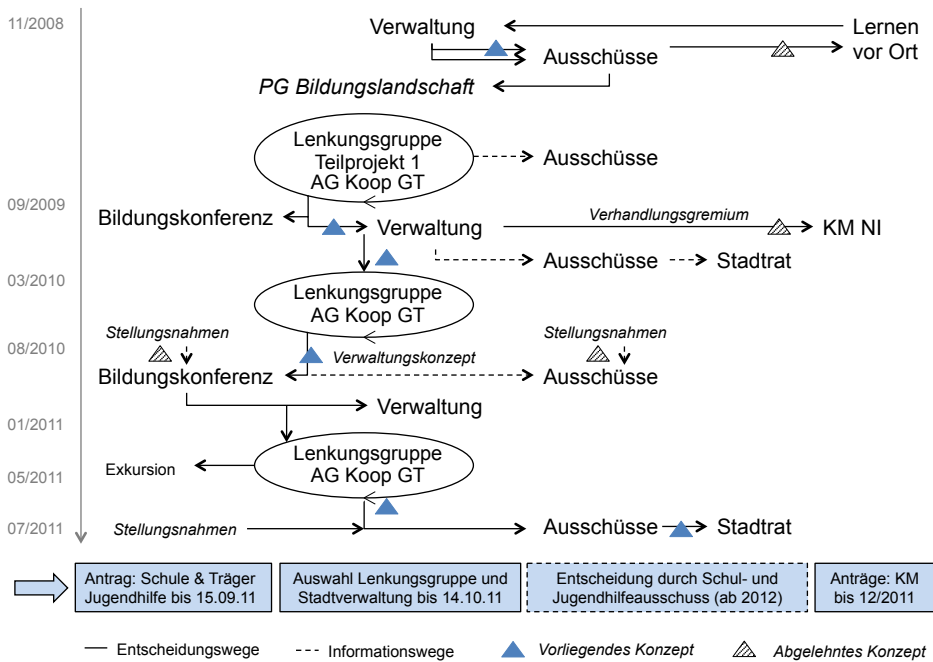
Die konkrete Auswertung des Materials erfolgte in einem mehrschrittigen Prozess, a) der Identifikation und inhaltlichen Aufarbeitung der einzelnen relevanten Ereignisse (der Gremiensitzungen, Korrespondenzen, eingehenden Stellungnahmen) im Zeitverlauf anhand der beteiligten Akteure, der verhandelten Themen, der jeweils vorgebrachten Positionen und gefällten Entscheidungen. Hinsichtlich der einzelnen Themen und Positionen erfolgte b) eine inhaltsanalytische Verdichtung (Paraphrasierung), um wiederkehrende oder nur einmalige Themen und Positionierungen besser identifizieren zu können.

Anhand des so aufgearbeiteten Diskussionsverlaufs wurden schließlich die kontinuierlichen und entscheidenden Konfliktpunkte, die jeweils konfligierenden Akteure sowie die eingesetzten und schließlich erfolgreichen Formen der Konfliktbearbeitung identifiziert. In einem umfassenden Telefongespräch wurde die Stadtverwaltung Oldenburg einerseits mit einzelnen Dokumentationslücken im Material konfrontiert, die anschließend durch zusätzlich zur Verfügung gestellte Dokumente ausgeglichen werden konnten. Andererseits wurde die Stadtverwaltung Oldenburg über erste aus dem Material erschlossene Verlaufs- und Strukturhypothesen informiert; die in diesem Telefongespräch gewonnenen Eindrücke wurden bei einer erneuten und abschließenden Durchsicht des Materials reflektierend einbezogen, inwieweit sie auch schriftlich als ausreichend dokumentiert angesehen werden konnten.

#### **4. Fallbeschreibung: Der Beratungsverlauf *Kooperative Ganztagsbildung* 2008 bis 2011 in Oldenburg**

Im Folgenden soll der Oldenburger Beratungsprozess differenziert vorgestellt werden, aus Platzgründen fokussiert auf die analytisch relevanten Aspekte, der in den Beratungen direkt und indirekt beteiligten Akteure (vgl. Kapitel 4.1) sowie der entscheidenden Beratungsgegenstände (vgl. Kapitel 4.2). Einen allgemeinen Überblick über den analytisch ermittelten Beratungsverlauf zur Einführung einer kooperativen Ganztagsbildung an Grundschulen in Oldenburg von November 2008 bis Sommer 2010 gibt Abbildung 1.

Abbildung 1: Beratungsverlauf im Projekt *Kooperative Ganztagsbildung* in der Stadt Oldenburg 2008 bis 2011



Als initialer Impuls der eigenständigen Projektarbeit der Stadt Oldenburg zur „Weiterentwicklung der Oldenburger Bildungslandschaft“ ist das frühe Scheitern eines im November 2008 erstellten Förderantrages der Kommune im Rahmen des BMBF-Programms *Lernen vor Ort*<sup>4</sup> zu identifizieren. Die Stadt entschloss sich zügig – schon im Februar/März 2009 – das für das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geplante Projekt dennoch umzusetzen, um so Anliegen aufzugreifen, die in bisherigen strategischen Konzepten der Stadt zur Familienfreundlichkeit bzw. zum Oldenburger Sport-, Kultur- und Kindertagesbetreuungsangebots offen geblieben waren (KGO1 vom 09.12.08).<sup>5</sup> Kommunalpolitisch vorbereitet und gewünscht war so einerseits eine Verwaltungsreform zur Integration der Kinder- und Jugendhilfe sowie Schulträgersaufgaben der Stadt in einem Amt sowie eine „örtliche

4 <http://www.lernen-vor-ort.info/de/98.php>

5 Die einzelnen Dokumente werden anhand eines im Zuge der Analysen erstellten Dokumentennummerierung nachgewiesen: Protokolle des Schul- und Jugendhilfeausschusses werden mit SchA bzw. JuA und dem Monat und Jahr der Sitzung abgekürzt (z. B. 2/2009); Dokumente aus der Projektarbeit werden mit dem Kürzel KG wie *Kooperative Ganztagsbildung* und einer laufenden Nummer versehen, die in chronologischer Reihenfolge vergeben wurde – erst später, auf Nachfrage an die Stadtverwaltung, hinzugekommene Dokumente sind so durch eine Nummer mit nachgestelltem Buchstaben notiert, um die chronologische Reihenfolge der schon vergebenen und neuen Nummerierungen zu erhalten.

Schulentwicklungsplanung mit interdisziplinärem Planungsansatz“ (ebd., S. 1), die auch „kooperative [...] Lösungen für den Betreuungsbedarf von Schulkindern“ einschließen sollte (ebd., S. 1). Nach dem Scheitern des BMBF-Förderantrages traf sich die Lenkungsgruppe des Projekts am 04.03.2009 zur konstituierenden Sitzung (KG03). Das mit der „Auslotung möglicher Modelle für ganztägige Angebote“ und der Erarbeitung von „Eckpunkte für ein Gespräch mit dem KM des Landes Nds.“ (ebd., S. 5) beauftragte Teilprojekt 1 konstituierte sich auf einer Sitzung am 23.03.2009 (KG04).

Anhand des Analysematerials lassen sich nahezu jährliche Umschlagpunkte der Projektarbeit erkennen (zur Übersicht erneut: Abbildung 1):

- eine Ablehnung eines ersten Ganztagskonzepts der Stadt im September/Oktober 2009 durch das Kultusministerium in Niedersachsen,
- ein ablehnendes Votum zu einem veränderten Konzept im Rahmen einer kommunalen Bildungskonferenz im Sommer 2010 durch zivilgesellschaftliche Interessenvertreter sowie
- die letztlich erfolgreiche Annahme eines erneut überarbeiteten Konzepts im Rahmen einer weiteren Bildungskonferenz im Sommer 2011.

#### **4.1 Die an den Beratungen beteiligten Akteure**

Schon das für das BMBF-Programm *Lernen vor Ort* erarbeitete Projektkonzept enthält grundlegende Hinweise auf notwendig zu beteiligende Akteure bei der geplanten Umsetzung einer auf Grundschulen bezogenen kooperativen Ganztagsbildung und ihre Einflussmöglichkeiten: Während für die Stadt Oldenburg und das Land Niedersachsen „als Träger und Aufsichtsinstanzen der beiden Hauptakteure Schule und Jugendhilfe“ eine vertragsförmige Vereinbarung als notwendig hervorgehoben wird, werden als Verantwortliche der Konzepterarbeitung neben den (zukünftig zusammengefassten) städtischen Ämtern Jugendamt und Amt für Schule und Sport noch die zuständigen Fachausschüsse (besetzt mit Parteipolitikern des Stadtparlaments), die staatliche Schulaufsicht und die betroffenen Schulen benannt (KG01, S. 3). Bezogen auf die „betroffenen Kinder und Jugendlichen und ihre Eltern und [...], die] Institutionen und Träger [...] der Jugendhilfe, die bereits mit Schulen kooperieren oder künftig zur Kooperation gewonnen werden sollen“, wird hingegen ‚nur‘ davon gesprochen, dass eine „Beteiligungskultur [...] zu entwickeln“ sei (ebd., S. 3). Die in den ersten zwei Jahren des Projekts realisierte personelle Zusammensetzung der verschiedenen Gremien (Lenkungsgruppe, Teilprojekt I zur *Schulentwicklungsplanung* und dessen Unterarbeitsgruppe (UAG) zum *Modellprojekt Ganztags an Grundschulen*) dokumentiert leicht abweichende Gewichtungen: Die städtische Politik ist einzig im Lenkungsausschuss durch den zuständigen Stadtrat repräsentiert, hier ist als Gast auch ein Schulamtsvertreter eingeladen – der aber nur zu wenigen Sitzungen erscheint. Die städtische Legislative ist hingegen im gesamten Projektzeitlauf lediglich informatorisch eingezogen – wenn auch ihr positives Votum formal ent-

scheidend für die städtische Realisierung bleibt. In den Projektgremien dominieren dagegen die Vertreter der Stadtverwaltung. Alle irgendwie projektbetroffenen Ämter von Kultur, Sport, Integration, Jugend, Schule bis zum Controlling und dem Gebäudemanagement haben mindestens einen Repräsentanten zumindest im Lenkungsausschuss. Nur auf den Arbeitsebenen des Teilprojekts und des Unterausschusses finden sich Schulvertreter. Dagegen in allen Gremien vertreten sind Vertreter freier Träger aus dem Jugendhilfebereich (sowohl Hort als auch Erziehungshilfe), Delegierte des Stadtelternrates und Vertreter der externen wissenschaftlichen Begleitung. Die Personenanzahlen der einzelnen Akteursgruppen lassen auf ein Bemühen um paritätische Stimmenverteilungen zwischen städtischen Vertretern aus dem Bereich der Schulträgeraufgaben und der Jugendhilfe einerseits und der Interessenvertretern freier Träger und der einzelnen Schulen andererseits schließen, alle weiteren Akteursgruppen – unabhängig von den Vertretern der wissenschaftlichen Begleitung – sind jeweils nur mit einem Repräsentanten besetzt. Besondere Regelungen für Stimmabgaben und Vetorechte einzelner sind den Unterlagen nicht zu entnehmen: den Beratungen scheint ein Bemühen um konsensfähige Beschlüsse (Einstimmigkeit) aller Beteiligten zu Grunde zu liegen; konflikthafte Abstimmungen, bei denen Stimmengewichte und das genutzte Beschlussfassungsprinzip (einfache oder qualifizierte Mehrheit) explizit sichtbar würden, gibt es nicht.

Ein Bemühen um die kommunikative Einbeziehung weiterer Akteure wird bezogen auf die Grundschulen und die freien Träger der Jugendhilfe deutlich: Diese erhalten mehrere Schreiben der Stadtverwaltung, durch die sie sowohl über das geplante Modellprojekt *Kooperativer Ganztag* als auch über – jeweils vorläufige – Ausschreibungstexte für das Modellprogramm informiert werden (z. B. KG05 vom 08.04.2009, KG13 vom 23.06.2009, KG16 vom 25.08.2009, KG28 vom 29.05.2010). Parallel zu den Gremienarbeiten wird durch die Stadtverwaltung in Kooperation mit der lokalen Dienststelle der Bundesagentur für Arbeit (ARGE) und der städtischen Volkshochschule ein (arbeitslose)Akademiker-Projekt gestartet und beworben, dass den Auftrag habe, die Kooperationsbeziehungen in den Stadtteilen zwischen Schulen, Jugendhilfe und anderen Bildungspartnern zu erfassen (vgl. KG04, S. 4, KG05, S. 2, KG09, S. 2).

Zur breiten stadtbezogenen Außenkommunikation sind schließlich die zweimal im Projektverlauf durchgeführten Bildungskonferenzen: Während auf der Auftaktkonferenz am 20.09.2009 vor allem eine Bestandaufnahme und programmatische Selbstvergewisserung vielfältiger kommunaler Akteure stattfinden (die Ergebnisse des Akademiker-Projekts werden vorgestellt, KG11)<sup>6</sup> ist die Bildungskonferenz im 12.08.2010 der Ort, an dem sich der zivilgesellschaftliche als auch parteipolitische Widerstand gegen das vorliegende Verwaltungskonzept zur Ganztagsbildung zusammenfassend artikuliert (KG34 bis KG40).

Die Zusammensetzung der Projektgremien bleibt nach dem ablehnenden Votum des Kultusministeriums Niedersachsen (Jahreswechsel 2009/2010) iden-

6 <http://www.oldenburg.de/stadtol/index.php?id=5394>, Stand: 25.02.2013

tisch, verändert sich jedoch grundlegend – zumindest bezogen auf die bisherige Unterarbeitsgruppe zum Ganztagskonzept – nach den verheerend negativen Stellungnahmen zum Konzeptentwurf durch Schulen und freie Träger im Sommer 2010. Nun findet sich eine deutliche personelle Erweiterung der Arbeitsgruppe von vorher zehn bis zwölf auf nunmehr über 30 Teilnehmer; jede Akteursgruppe ist statt früher mit zwei nunmehr mit vier Repräsentanten vertreten, und es werden neue Akteure aus den Bereichen der Kulturarbeit (Malerei, Musik, Theater) und von kommunalen Sportvereinen einbezogen. Auch bei den Verwaltungsvertretern zeigt sich nun eine gleichgewichtige Vertretung nicht nur vom Schul- und Jugendhilfebereich, sondern diese wird auf Personen aus der Kulturverwaltung erweitert; weiterhin mit lediglich einem Repräsentanten vertreten sind die kommunalen Verwaltungsbereiche Controlling/Finanzen und Integration sowie die Landesschulbehörde (das staatliche Schulamt). Die externe wissenschaftliche Begleitung wird ebenfalls durch zusätzliche Moderatoren aus der Universität Oldenburg ergänzt. Gleichfalls ändern sich die Arbeitsformen der Arbeitsgruppe: Während in ihrer ursprünglichen Zusammensetzung ein normales Sitzungsgespräch mit Tagesordnungspunkten, Berichterstattungen, Wortmeldungen und Beschlussfassungen prägend war, arbeitet die erweiterte AG mit Moderationsverfahren (Open Space und Kärtchenabfragen, vgl. KG45), führt Exkursionen zu Schulen mit Ganztagsbetrieb durch und erstellt das Konzept schließlich in einem kooperativ-arbeitsteilig abgestimmten E-Mail-Umlaufverfahren wechselseitiger Erstellung und Kommentierung von Textteilen. Im Rahmen dieser neuen Arbeitsformen verringert sich insbesondere die bisher herausgehobene Stellung von Verwaltungsvertretern bei der konkreten Erarbeitung des Konzepttextes; weitere – nicht der Verwaltung entstammende – Personen können sich mit eigenen Textdarstellungen wesentlich einbringen. Außen vor auch in dieser neu konstituierten Arbeitsgruppe bleiben Vertreter der Kommunalpolitik, die weiterhin nur mittelbar auf ihren eigenen Fachausschusssitzungen über die laufenden Arbeiten informiert werden.

## **4.2 Entscheidungsgegenstände im Beratungsprozess**

Der im Rahmen dieser Analyse interessierende Beratungsgegenstand der Projektgremien ist die Einführung einer kooperativen Ganztagsbildung in Oldenburger Grundschulen, ergänzend zu einer schon bestehenden Grundschule mit einem gebundenen Ganztag. Schon in den ersten Gremiensitzungen dokumentiert sich dabei die kommunalpolitische Vorentscheidung, kein Modell Offener Ganztagschule – mit lediglich fakultativer Nachmittagsbetreuung – anzustreben, diese stünden „nicht zur Disposition“ (KGo4, S. 4, S. 5, KGo6). Klar benannt wird das dabei entstehende Problem, dass „Gebundene Ganztagschulen [...] zurzeit nicht vom Land finanziert [würden], so dass alternative Finanzierungen bereitgestellt werden müssten“ (KGo4, S. 5). Das Land Niedersachsen sei bisher – wie sich auch in den Verhandlung mit ihm im Herbst 2009 zeigt (KG14 bis KG23) –

nur bereit, Finanzzusagen für Modelle offener Ganztagschulen nach Nr. 8.2 des Ganztagschülerlasses zu gewähren. Diese Landesmittel seien jedoch nur ausreichend für eine zusätzliche zehnstündige Betreuung für je 20 Kinder durch zwei sozialpädagogische Fachkräfte, was ein gebührenfreies Ganztagsangebot an vier Tagen bis maximal 15.30 Uhr erlaube – ohne Ferienzeiten (KG18, S. 2) und ohne eventuell erforderliche Gruppenteilungen für eigentlich erwünschte AG-Angebote. Für eine längere Betreuung müssten dann gebührenpflichtige Hortangebote hinzukommen, die allerdings – wenn sie im Umfang wöchentlich 20 Stunden unterschreiten – ohne den bisherigen Landeszuschuss für die Fachpersonalkosten für schulergänzende Einrichtungen der Jugendhilfe nach dem Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) auskommen müssten (KG17, S. 2). So bestünde die Gefahr, dass bei der Einrichtung von Ganztagsangeboten die Stadt entweder ein finanzielles Minus bei der Requirierung von Landesgeldern für die Schul- und Hortkinderbetreuung verkräften müsse (KG17, S. 2 verweist auf ein Drittel geringere Zuwendungen) oder dass das Ganztagsangebot zu Lasten der Betreuungsstandards (professionelles Personal, Betreuungsschlüssel, AG-Angebote) kapazitär zu strecken bzw. auf eine Schülerzahl zu begrenzen sei, die eine verbleibende Hortnachfrage gewährleiste, die ausreiche, um Landeszuschüsse für das Hortangebot zu erhalten.

Vor allem die Unterarbeitsgruppe zur Ganztagsbildung wird angesichts dieser Problemlage damit beauftragt, Vorschläge für eine „eine *sozial-)pädagogische Stärkung der Grundschule*“ (Vorbemerkung in KG08, Hervorhebung im Original) im Rahmen einer kooperativen Ganztagsbildung zu entwickeln. Neben einem ganzheitlichen Bildungskonzept der zielorientierten Verschränkung von Unterricht und anderen Lernangebote im Ganztage (ebd. S. 5) ist den Projektakteuren dabei die Vermeidung von Ganztagsangeboten wichtig, die jugendhilfetypische Betreuungsstandards nach § 24 Abs. 1 des Sozialgesetzbuchs (SGB VIII) unterlaufen. Abgesichert sein soll eine ganztägige „Kontinuität der Bezugspersonen“ (KG06, S. 3) und die Betreuung von je 20 Schülerinnen und Schülern „durch mindestens zwei sozialpädagogischen Fachkräfte“ (ebd., S. 3) als auch „das Vorhalten einer gesicherten Vertretungsreserve“ (ebd., S. 3).

Nach einem zügigen Arbeitsprozess legt die Unterarbeitsgruppe Ganztagsbildung zu den zweiten Sitzungen des Teilprojekts I am 19.05.2009 (KG09) und des Lenkungsausschusses am 27.05.2009 (KG11) den Entwurf einer durchkonzipierten Ausschreibung für ein anvisiertes vierjähriges Modellprojekt vor. Neben der Aufforderung an Oldenburger Grundschulen, sich zusammen mit jeweils einem Träger der Jugendhilfe zu bewerben, enthält der Entwurf auch schon Eckpunkte eines Finanzkonzepts zur Verhandlung mit dem Kultusministerium. In diesem Konzept stehen gemeinsam von Stadt und Land befüllte Schulbudgets im Mittelpunkt (KG20, S. 1–3). In diesen sollen die Ganztags- und weitergezählten Hortzuwendungen des Landes sowie bisherige Jugendhilfeleistungen der Kommune im Einzugsgebiet der jeweiligen Grundschule für ergänzende Nachmittagsangebote und gruppenpädagogische Einzelfallhilfen zusammengefasst werden, um den Schulen und ihren Bildungspartnern die eigenständige



Ausgestaltung und Umsetzung eines integrierten, bedarfsdeckenden und qualitativ hochwertigen Ganztagskonzeptes zu ermöglichen (vgl. KG12 vom 17.09.2009), siehe auch SchA 6/2009, TOP 4). Mit diesem Mischfinanzierungskonzept soll abgesichert werden, dass die Betreuung jedes einzelnen Kindes unabhängig davon erfolge, ob sein Betreuungsplatz prinzipiell oder zu diesem konkreten Zeitpunkt nun nach Regeln des gebührenfreien Ganztages oder des gebührenpflichtigen Hortes erfolge. Sowohl das Betreuungspersonal als auch das Betreuungskonzept sollen in Hort und Ganzttag identisch sein. Jedem Kind – egal ob im Hort oder Ganzttag – solle überdies pro Schuljahr die kostenfreie Teilnahme an einem AG-Angebot garantiert sein.

Das Land lehnt allerdings in den Verhandlungen, die sich von Juli 2009 bis Januar 2010 hinziehen, sowohl höhere Ganztagszuwendungen als nach Nr. 8.2 seines Ganztagerlasses ab (KG16 und KG17) wie auch eine Weiterzahlung der Hortzuwendungen unabhängig vom gesetzlich fixierten Nachfrageumfang oder eine Verzahnung der Mittel des Landes wie der Kommune in einem gemeinsamen Schulbudget (schon KG15 vom 07.08.2009, zusammenfassend vgl. KG20 vom 15.12.2009 und KG23b vom 12.02.2010, vgl. auch KG34b, S. 9). Auch eine kapazitätsbegrenzung des offenen Ganztagsangebots wird durch das Ministerium als unzulässig eingeschätzt (KG23 vom 22.01.2010): „Aus dem grundlegenden Merkmal ‚offen‘ ergibt sich, dass im Rahmen der Aufnahmekapazität einer Schule keine Schülerin/kein Schüler von der Teilnahme an den Angeboten der Ganztagschule ausgeschlossen werden kann“ (ebd., S. 1).

Die kompromisslos-ablehnende Haltung des Kultusministeriums wird in den Projektgremien bedauernd zur Kenntnis genommen; die Stadtverwaltung beschließt dennoch an dem Anliegen einer Ganztagsbildung an Grundschulen festzuhalten – nunmehr unter Verzicht auf eine konzeptionelle Verzahnung von schulischem Vor- und Nachmittag zugunsten eines „nur“ rhythmisiert-additiven Konzepts von Schule und Betreuung (KG25 vom 19.04.2010, KG26 vom 22.04.2010). Der Anspruch auf die Sicherung horttypischer Betreuungsstandards von zwei sozialpädagogischen Fachkräften pro 20 Kindern im Ganzttag wird reduziert auf die Standards „Sonstiger Einrichtungen der Kindertagesbetreuung“, in denen für die zweite Kraft keine sozialpädagogische Qualifikation (und damit auch entsprechende Entlohnung) vorausgesetzt ist (KG26, S. 10). Die zweiten Fachkräfte werden vor allem als Chance der thematischen Erweiterung des AG-Angebots im Ganzttag hervorgehoben (ebd., S. 11): „Fachkräfte aus Sportvereinen und von Trägern der kulturellen Bildung bereichern als zweite Fachkraft die Ganztagsbildung durch ein vielfältiges Angebot an AGs, die in Kleingruppen oder gemeinsam mit der sozialpädagogischen Fachkraft für die Stammgruppe angeboten werden können“. Für weitere AG-Angebote seien hingegen kreative Lösungen der Schulen und ihrer Ganztagspartner erforderlich: Im Konzeptentwurf dezidiert empfohlen wird ein Einbezug „qualifizierte[r] Schüler und Schülerinnen der Sekundarstufe I und z.B. ehrenamtliche[r] Lesepaten, Integrationshelfer etc.“ (ebd., S. 10). Das Risiko finanzieller Mehraufwendungen durch die weniger nachgefragte Hortbetreuung schließt sich die Stadt selbst zu übernehmen und durch die Nutzung von anders-

weiligen Einsparungsmöglichkeiten im Etat der Jugendhilfe abzufedern (KG28a vom 22.06.2010, vgl. auch JuA 06/2010). Schließlich werden kommunal getragene Horte als Bildungspartner der Grundschulen im Ganztagsbetrieb zugunsten freier Träger ausgeschlossen; die Problematik des Abbaus möglicher Hortüberkapazitäten durch die Einführung des Ganztags geht so vorrangig zu Lasten der Stadt – die so außerdem als unabhängig Vertragspartner in den geplanten trilateralen Verträgen zwischen Schule, Stadt und freiem Träger auftreten kann (KG26, S. 12, KG29 vom 28.06.2010).

Mit diesem Neukonzept des Ganztags räumt die Stadtverwaltung – als zentral verantwortlicher Autor des vor allem finanziell durchkalkulierten Modells (vgl. KG24, KG25 und KG27) – alle Verhandlungsbedarfe mit dem Kultusministerium aus. Die Landesgenehmigung kann nunmehr über die normale Beantragung eines offenen Ganztags nach Nr. 8.2 des niedersächsischen Ganztagerlasses erfolgen. Die Neukonzeption wird von Mai bis Juni 2010 über mehrere Veranstaltungen sowohl an Grundschulen und freie Träger als auch in die kommunale Schulpolitik hinein kommuniziert (KG28, KG28a); eine breite öffentliche Debatte des Konzepts ist dann für den 12.08.2010 zur zweiten Bildungskonferenz vorgesehen (KG31 vom 30.06.2010). Schnell zeigt sich allerdings, dass das neue Ganztagskonzept umfängliche kritische Nachfragen, Einwände und schließlich auch ablehnende Stellungnahmen aus der kommunalen Zivilgesellschaft hervorruft. Ablehnend zeigen sich sowohl die großen freien Träger im Bereich der Jugendhilfe (schon früh KG27 vom 30.04.2010, KG30 vom 11.06.2010), als auch die Grundschulen, die ein gemeinsames Positionspapier vorlegen (KG32 vom 30.06.2010). Am 12.08.2010, dem Tag der Bildungskonferenz, erscheint schließlich ein negativer Beitrag in der lokalen Tageszeitung, der negative Voten kommunaler Bildungspolitik dokumentiert (KG33). Abschließend zeigt sich auf der Bildungskonferenz am 12.08.2010, dass das vorliegende Ganztagskonzept nicht konsensfähig ist (KG34 bis KG40). Inhaltlich lassen sich die vorgetragenen Kritiken als Ablehnung der von der Stadtverwaltung vorgenommenen Abkehr von einem pädagogisch gehaltvoll durchkonzipierten gebundenen Ganztags (verpflichtend für Schülerinnen und Schüler) und den sozialpädagogischen Personal-, aber auch Raum- und Diagnosestandards der Hortbetreuung einordnen (KG30, S. 1, KG32, KG38). Das Stadtverwaltungskonzept sei „ein pädagogisches Billigangebot, dessen Wahl in der derzeitigen Form weder aus Sicht der Eltern noch aus Sicht der Schule ernsthaft in Erwägung gezogen werden kann“ (KG32, S. 1).

Kritisiert wird schließlich nicht das Konzept selbst, sondern auch der zu wenig partizipative Prozess seiner Entstehung (KG38). Dennoch steht am Ende der Bildungskonferenz ein konsensorientierter Ausblick: Gemeinsam votieren die Teilnehmer der Podiumsdiskussion für ein Festhalten an einem Ausbau der Ganztagsbildung als parteiübergreifender Vision für Oldenburg (KG40). Der Stadtverwaltung wird der Auftrag gegeben, „unter noch breiterer Beteiligung nach einem für alle Seiten akzeptablen Kompromiss“ für eine kooperative Ganztagsbildung in Oldenburg zu suchen (ebd.). Die Neukonstitution der AG *Kooperative Ganztagsbildung* nimmt mehrere Monate in Anspruch, die erste

Sitzung mit einer deutlich erweiterten Zusammensetzung mit über 30 Personen (s. o. Abschnitt 4.1) findet am 24.11.2010 statt (KG42) und dient vor allem der Abstimmung eines zeitlich sehr gedrängten und intensiven Arbeitsprogramms. Innerhalb von sechs Monaten soll dem Stadtrat ein beschlussfähiges Konzept vorgelegt zu können, um den weiter notwendigen Genehmigungsantrag beim Land Niedersachsen fristgerecht zum Dezember 2011 einreichen und zum Schuljahr 2012/13 mit ersten Pilotschulen starten zu können (ebd., S. 3). Das in den Folgemonaten bewältigte Arbeitspensum ist immens. Durchgeführt werden:

- Exkursionen zu Schulen mit anerkannt guten Ganztagskonzepten in fünf Städten aus drei Bundesländern im Januar und Februar 2011 (KG44),
  - ein eintägiger Workshop zur Aufbereitung der Erkundungseindrücke (KG45 vom 17.02.2011),
  - vier Sitzungen der AG innerhalb von fünf Wochen von März bis April 2011 (KG49, KG50, KG52 und KG54) nebst weiteren Zusammenkünften einer Unter-AG zu Finanzierungsfragen (nach KG50, TOP 2) sowie
  - eine arbeitsteilige, per E-Mail koordinierte Textarbeit zur Erstellung eines neuen ausformulierten Rahmenkonzepts zur Ganztagsbildung nach dem letzten AG-Treffen am 06.04.2011 (Auskunft aus dem kreuzvalidierenden Telefoninterview).
- Am 02.05.2011 ist die AG-Arbeit soweit abgeschlossen, dass auf der anberaumten gemeinsamen Sitzung des Schul- und Jugendhilfeausschusses ein belastbares Arbeitsergebnis vorgestellt werden (KG55 und SchA 5/2011) und die Stadtverwaltung eine erste detaillierte Kostenkalkulation zum Gesamtinvestitionsvolumen der Ganztagsbildung in der geplanten zweijährigen Pilotphase vorlegen kann (KG56 vom 06.05.2011).

Inhaltlich ist die Arbeit der neu konstituierten AG ebenfalls sehr umfangreich: Verständigt wird sich sehr grundsätzlich über ein ganzheitliches Bildungsverständnis, das für eine produktive Arbeit in multiprofessionellen Kompetenzteams von Schule und Jugendhilfe im Ganztage zu Grunde gelegt werden könne (KG48, S. 4–5). Basaler Ausgangspunkt der AG-Arbeit ist das pädagogische Konsensmotto, die Ganztagsbildung „vom Kinde aus“ zu denken (KG44 vom 24.11.2010). Die Konfliktthemen aus dem Sommer 2011 zur Finanz- und Personalausstattung des Ganztages spielen erst ab der dritten AG-Sitzung am 18.03.2011 eine Rolle in der AG-Arbeit. Im Rahmen des Workshops am 17.02.2011 hatte die Stadtverwaltung lediglich erklärt, dass sie von der Überlegung Abstand nehme, „einen Teil der zusätzlichen Kosten für den Ausbau der Ganztagsbildung durch Einsparungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung (Soziale Gruppenarbeit) aufzubringen“ (KG45, S. 2).

Inhaltlich im Mittelpunkt der – für die letztliche Konsensfindung zentralen – 3. AG-Sitzung am 18.03.2011 steht die Diskussion und Abstimmung von sogenannten Qualitätsstandards der Ganztagsbildung (KG50, S. 5), die pädagogisch argumentierend aus den Bedürfnissen der Kinder abgeleitet werden (vgl. KG54, S. 6). Formuliert werden Erwartungen zu festen Bezugspersonen, zur (erwünschten) Rhythmisierung des Schultags, zum Mittagessen, zum Raumbedarf, zur Vielfältigkeit und Beteiligungsorientierung des AG-Angebots sowie zur syste-

matischen Schulentwicklung und zur gleichberechtigten Kooperation zwischen Schule und Jugendhilfeträger (ebd., S. 6). Bezogen auf die Personalausstattung des Ganztags einigt sich die AG auf die „Kompromissformel“, dass „bei einer Gruppengröße von 13 bis 20 Kindern eine (sozial)pädagogische Fachkraft als Erstkraft und eine weitere geeignete Kraft“ einzusetzen sei (ebd. S. 6). Für die Überprüfung der Eignung von Zweitkräften ohne pädagogische Ausbildung wird schließlich eine Qualitätsprüfung mit festgelegten Kriterien, Beteiligungen und Verfahrensweisen vorgeschlagen (ebd., S. 7); ein Vorschlag, der sich aber auf der vierten AG-Sitzung auf die Regelung reduziert, dass die Feststellung der Eignung eine gemeinsame Aufgabe von Schule und ihrem Ganztagspartner sei, in die sich die Stadt nur als unabhängiger Prüfer einbringt, wenn diese keine Einigung fänden (KG52 vom 30.03.2011, S. 2). Nach vorherigen Klärungsgesprächen wird auf der vierten AG-Sitzung abschließend festgelegt, dass die Oldenburger Grundschulen die ihnen zustehenden Landeszuweisungen von Ganztags-Lehrerstellen vollständig kapitalisiert in die Finanzierung des Ganztages einbringen müssen (KG50, S. 7). Eine entsprechende Regelung wird Bestandteil des trilateralen Vertrages zwischen Stadt, Schule und ihrem Ganztagspartner – einem freien Träger der Jugendhilfe (KG52, S. 4).

Der erstmals auf der 5. AG-Sitzung am 06.04.2011 beraten und bis Anfang Mai gemeinschaftlich ergänzte und korrigierte Entwurf des neuen Ganztagskonzeptes dokumentiert sowohl in seinem Umfang als auch seinen Details die programmatisch weitaus grundsätzlichere, als auch konkretere und differenzierte Diskussion der neu konstituierten AG (vgl. KG54). In einer logisch-argumentierenden Abfolge von basalen Klärungen eines ganzheitlichen Bildungsverständnis über Klärungen zu notwendigen Qualitäts- und Strukturstandards für den Ganztags bis hin zu Detailvorgaben für das Antragsverfahren des geplanten Pilotprojektes und die Umsetzung der Ganztagskooperation zeigt der Text das Bemühen, ein konsistent-anspruchsvolles Rahmenkonzept vorzulegen. Das im Jahr 2011 noch unannehmbare Personal- und Finanzkonzept ist dabei nahezu unverändert. Neu sind – neben der letztlich unscharfen Vorgabe, dass die zweite Ganztagskraft für ihre Arbeit geeignet sein müsse – eine Ergänzung von Leitungs- und Fortbildungspauschalen sowie die Garantie der Stadt, dass die Finanzausstattung ausreichen würde, beide Ganztagskräfte tariflich zu bezahlen (KG54, S. 9) – ohne ausdrückliche Verpflichtung für den Ganztagspartner zumindest die zweite Kraft auch wirklich tarifgebunden anzustellen.

Nicht nur der Erarbeitungsprozess des *Neuen Ganztagskonzeptes* verläuft intensiv und zügig, auch in der weiteren kommunalen Abstimmung zum Konzept geht es in der Folge sehr schnell: Schon am 13.05.2011 geht die erste – positive – Stellungnahme der freien Träger zum Ganztagskonzept ein (KG57); am selben Tag gibt zudem der Oberbürgermeister der Stadt eine Pressemeldung heraus, in der der erreichte Diskussionsstand der AG bis hin zum jährlichen Finanzierungsbedarf ausgewiesen wird (KG58). Am 30.05.2011 wird das Ganztagskonzept auf der Stadtelternratssitzung vorgestellt (KG59); mit Datum vom 31.05.2011 stimmen die Oldenburger Grundschulen dem Konzept zu (KG60), und am 27.09.2011 berät und

beschließt der Rat der Stadt Oldenburg das Rahmenkonzept (KG62 – sowie Stadt Oldenburg, 2011, S. 1). Die stadtinterne Ausschreibung des Pilotprojekts ebenso wie die professionelle Textgestaltung des Konzepts für die Publikation erfolgt am 19. bzw. 20.11.2011 (KG63 und 64); ein Jahr später – zum Schuljahr 2012/13 – starten die zwei ersten Grundschulen mit ihren Kooperationspartnern mit der Ganztagsumsetzung.

## **5. Akteure und Akteurskonstellationen bei der Einführung kommunaler Ganztagsbildung: Diskussion des Fallbeispiels**

Selbstverständlich handelt es sich bei dem hier vorgestellten Beratungsverlauf in der Stadt Oldenburg um einen Einzelfall, der lediglich explorative Bedeutung beanspruchen kann. Abzuleiten sind aus ihm lediglich Schlussfolgerungen, was an Akteurseinflüssen und Akteurskonstellationen in kommunalen Bildungslandschaften typologisierend *auch* der Fall sein kann. Die folgende Diskussion soll in zwei Schritten erfolgen. Der Abschnitt 5.1 summiert die im Fallbeispiel exemplarisch hervortretenden Sachverhalte (typische Strukturen) im Bezug auf die aktuellen politisch-programmatischen Diskussionen zur Ganztagsbildung und lokalen Bildungslandschaften; in Abschnitt 5.2 erfolgt dann eine Einordnung des Falls vor dem Hintergrund des aktuellen Forschungsstandes der Educational Governance Perspektive.

### **5.1 Oldenburg als Fallbeispiel einer lokalen Bildungslandschaft**

Im vorliegenden Fall wird vor allem die dominante Rolle einer aktiven und kompetenten Stadtverwaltung sichtbar, die ihr pragmatisch orientiertes und politisch abgestimmtes Anliegen der Einführung von Ganztagskonzepten in Grundschulen angesichts einer strikten Veto-Position des Landes und einer kritisch gestimmten Zivilgesellschaft erfolgreich umsetzt. Dieser erste grundlegende Befund korrespondiert mit aktuellen Veränderungen in den Diskussionen zu lokalen Bildungslandschaften, in denen auch die Kommunen als stärker zu beachtender Mitspieler hervorgehoben werden (vgl. Bleckmann, 2012).

Die ablehnende Position der Landespolitik gegenüber gebundenen Ganztagschulen im Grundschulbereich muss die Stadt Oldenburg akzeptieren; Handlungsspielräume gewinnt sie jedoch, indem sie bereit ist, finanzielle Zusatzinvestitionen vorzunehmen, die es ihr ermöglichen, zumindest Betreuungsstandards angelehnt an „Sonstige Einrichtungen der Kindertagesbetreuung“ nach dem niedersächsischen Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) zu gewährleisten: insbesondere zwei Fachkräfte für 20 Kinder, wenngleich nur eine mit einer (sozial-)pädagogischen Qualifikation.

Dass dieser Personalansatz damit geringer ausfällt als in den bisherigen Horten, ist der zentrale Kritikpunkt der Grundschulen und freien Träger, die dieses Finanzkonzept zwischenzeitlich vehement und erfolgreich ablehnen. Wie der Beratungsverlauf in Oldenburg sichtbar macht, sind die Erwartungen und Befürchtungen der Grundschulen und freien Träger notwendig und frühzeitig bei der Konzipierung von Ganztagsbildung durch eine Kommune aufzugreifen und zu würdigen. Hierin kann sich der programmatisch-normative Ansatz einer partizipativen Vernetzung der an Bildung beteiligten Akteure im Rahmen einer lokalen Bildungslandschaft bestätigt sehen (vgl. Stolz, 2012).

Der letztlich nur punktuell – wenn auch keineswegs kostenneutral – nachgebesserte Finanz- und Personalansatz in dem beschlossenen Ganztagskonzept macht aber auch deutlich, dass die ursprüngliche Vorstellung der Stadtverwaltung durchaus als vernünftig und pragmatisch machbar einzuschätzen ist. Breite Akzeptanz fand dieses Verwaltungskonzept aber erst, nachdem sich in einem intensiven partizipativen Austausch die Stadtverwaltung, Grundschulen und freien Träger gemeinsam glaubhaft versichern konnten, dass es ihnen bei der Umsetzung der Ganztagsbildung bei allen praktischen Begrenzungen, um die beginnende Umsetzung einer anspruchsvollen, pädagogisch „vom Kinde aus“ begründeten Vision gehe. Hierfür steht der intensive Arbeitsprozess der neukonstituierten Arbeitsgruppe zur kooperativen Ganztagsbildung ab November 2010.

Dabei ist interessant zu beobachten, dass die programmatischen Zielsetzungen eines ganzheitlichen Bildungsverständnisses bis hin zu den Qualitätsstandards für den Ganztags keineswegs der Stadtverwaltung durch die Grundschulen und freien Träger vermittelt werden müssen; sie sind schon in den Einsetzungsbeschlüssen und ersten Sitzungen der Projektgremien Anfang 2009 als handlungsleitend erkennbar. Programmatisch-konzeptuell zeigt sich hier, dass die Stadt Oldenburg sich durchaus auf der Höhe der bundesweiten Diskussion zur Ganztagsbildung und lokalen Bildungslandschaften befand (vgl. Bleckmann & Durdel, 2009).

Im Kontext der scheiternden Verhandlungen mit dem Kultusministerium treten die visionären Aspekte des Projektes kooperativer Ganztagsbildung aber kommunikativ als nur begrenzt umsetzbare Ideale in den Hintergrund. Verständlich aus der Perspektive einer lediglich anregenden und finanzierenden Stadtverwaltung scheint zudem, dass diese ihr Ganztagskonzept ursprünglich ohne detaillierte pädagogische Standardvorgaben oder eine ausformulierte programmatische Vision erstellte. Die konkrete Ausgestaltung des strukturellen Möglichkeitsrahmens war so den einzelnen Projektpartnern (Grundschulen, freien Träger, Sport- und Kulturvereine) überlassen. Die Verständigung auf pädagogische Standards und eine Bildungsprogrammatische war so der zentrale Ansatzpunkt der partizipativen AG-Arbeit ab November 2010, um eine konsensorientiert-pragmatische Arbeitsatmosphäre zu konstituieren, in der dann ein für alle Seiten tragfähiges Rahmenkonzept entstehen konnte.

Bemerkenswert ist schließlich die geringe Bedeutung der parteipolitischen Akteure – der Fachausschüsse und des Stadtrates. Diese haben sichtlich weitreichende Informationsrechte und sind notwendig zur formalen Fixierung der

schon in der AG-Arbeit erreichten Vereinbarung; ein Bedarf, die Parteipolitiker selbst in die Konzeptentwicklung einzubeziehen, ist in dem Fallbeispiel nicht ersichtlich. Die kommunale Schulentwicklung wird – maximal observiert durch die kommunalpolitische Ebene – im Wesentlichen durch die Stadtverwaltung in direkter Kommunikation mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren (Grundschulen und freien Trägern der Jugendhilfe) umgesetzt. Die externe wissenschaftliche Begleitung schließlich scheint neben der bildungswissenschaftlichen Expertise, die sie einzubringen vermag, ausgesprochen wichtig als neutraler Beteiligter, dem Moderations-, Protokoll- und Präsentationsaufgaben der AG-Arbeit übertragen werden können. Sowohl gegenüber zu informierenden Gremien – Stadtelternrat, den Fachausschüssen – als auch für Formulierungsarbeiten zum Ganztagskonzept, ist die externe Begleitung wichtig. Interessant – nicht zuletzt – ist die Flexibilität der Stadtverwaltung bei der Nutzung und Verknüpfung unterschiedlicher Ressourcenquellen (vor allem der ARGE, aber auch der Volkshochschule), die bei der Finanzierung und personellen Untersetzung der mehrjährigen Projektarbeit herangezogen werden.

Mag die Stadt Oldenburg auch keine der ärmsten deutschen Städte sein, so ist das Fallbeispiel dennoch zugleich dafür heranzuziehen, dass es nicht unbedingt ein umfangreiches BMBF-Programm und günstige landespolitische Rahmenbedingungen braucht, damit in einer Kommune erfolgreich ein anspruchsvolles Ganztagskonzept bis zur Implementationsreife entwickelt werden kann.

## **5.2 Der Fall Oldenburg als Beitrag zur Educational-Governance-Forschung**

Da bei der theoretischen Grundierung der Dokumentanalyse Grundbegrifflichkeiten der Educational-Governance-Perspektive heran gezogen wurden (Akteur, Akteursgruppe, Zugriffsrechte inklusive Vetopositionen) soll im Folgenden erörtert werden, inwieweit das vorgestellte Fallbeispiel eine Ergänzung oder Bereicherung dieses Forschungsansatzes darstellt. Als explorative-deskriptive Falldarstellung auf Basis governancetheoretischer Begriffe vermag unsere Studie zumindest die Anwendbarkeit entsprechender Begrifflichkeiten auf konkrete Beratungsverläufe kommunaler Schulpolitik zu demonstrieren. Aber auch weitergehende – abstrahierende – Einordnungen des Falls mit governancetheoretischen Konzepten scheinen uns möglich und produktiv. Sichtbar wird, dass sich kommunalpolitische Entscheidungsprozesse in komplexen Gemengelagen interdependenter (gegenseitig voneinander abhängiger) Akteure vollziehen. In solchen Akteurskonstellation mag der kommunalen Verwaltung eine besondere, leitende Funktion bei der Reform bestehender Institutionen zukommen – sowohl bei der Konzeption als auch der Umsetzung der Reform sind die pluralen Interessen anderer kommunaler Akteure durch die Kommunalverwaltung aber zumindest zu antizipieren und zu berücksichtigen. Die empirisch-skeptische Sicht der Governance-Perspektive auf die Steuerbarkeit sozialer Systeme als auch die Steuerungsfähigkeit politischer (legis-

lativer oder auch exekutiver) Akteure bestätigt sich im untersuchten Fall. Als politisch genutzte Koordinationsmechanismen wird im Oldenburger Fallbeispiel vor allem der Modus der Verhandlung sichtbar, der auf einer direkten ergebnisoffen-gleichwertigen Begegnung der verschiedenen Interessenträger/Akteure basiert. Eine marktförmige Koordination der gegenseitigen Beobachtung und antizipierenden Verhaltensanpassung spielt im untersuchten Fall ebenso wenig eine Rolle wie eine Koordination durch Beeinflussung (Vorgaben, Anreize, Sanktionsdrohungen). Lediglich im Verhältnis von Land und Kommune war eine solche einseitig-direktive Kommunikationsbeziehung erkennbar – als Möglichkeit des Landes, sich im Rückzug auf die eigenen Regularien aus dem Reformprojekt der Kommune herauszuhalten: das etablierte formal-hierarchische Verhältnis ermöglichte dem Land einseitig einen Verhandlungsabbruch, dessen negative Folgen – das Scheitern der ersten ambitionierten Projektkonzeption – allein die Kommune zu tragen hatte. Dass schließlich für das Finden eines tragfähigen Verhandlungsergebnisses eine normativ-idealistische Verständigung aller kommunalen Interessen/Akteure ausschlaggebend war, verweist auf die Bedeutung von Vertrauen und geteilten Visionen bei der Realisierung anspruchsvoller kommunaler Reformprojekte. Kommunalpolitisch hilfreich zur Gestaltung einer kooperativen Ganztagsbildung erscheint somit eine Orientierung auf „Gemeinschaft“, die inhaltlich und strukturell als deutlich anforderungsreicher und intensiver einzuordnen ist, als eine temporär-projektorientierte Vernetzung, die sich governancetheoretisch eher auf eine pragmatisch-begrenzte Zusammenarbeit zu gegenseitigem Nutzen beschränkt (vgl. Jansen & Wald, 2007; siehe auch Weyer, 2011). Inwieweit also dem aktuellen – teilweise unreflektierten – Trend weiter gefolgt werden sollte, den soziologischen Gemeinschaftsbegriff durch den Netzwerkbegriff zu ersetzen, dies zu hinterfragen, lädt das vorgestellte Fallbeispiel schließlich auch ein.

## 6. Fazit und Ausblick

Zusammengefasst ergeben sich aus dem hier vorgestellten Fallbeispiel für zukünftige Forschungen zu kommunalen Akteurskonstellationen der Schulentwicklung vor allem folgende Hinweise auf zu berücksichtigende Akteure und Handlungsbedingungen sowie auf möglicherweise weiterführend interessante governancetheoretische Analysefragen:

- Eine stärkere Beachtung scheint die Stadtverwaltung als kooperativ-orientierter Planer einer integrierten kommunalen Bildungslandschaft in Abgrenzung insbesondere zur kommunalen Bildungspolitik zu verdienen. Gerade in lokalen Kontexten scheint die pragmatisch-kommunikative Arbeitsebene der Stadtverwaltung im Vergleich zu parteipolitischen Akteuren des öffentlichen Entscheidens und Repräsentierens eine nicht zu unterschätzende Gestaltungsmacht zu besitzen. Begrenzt sind die Gestaltungsmöglichkeiten der Stadtverwaltung einerseits durch die Vetomöglichkeiten der Landespolitik, anderer-



seits durch die örtlich verfügbaren Finanzmittel und schließlich durch die widerständig mobilisationsfähigen kommunalen Akteure wie Grundschulen und freie Träger. Diese sind notwendig und auf Augenhöhe in die Entscheidungsfindung zu integrieren.

- Bemerkenswert am Fallbeispiel ist die eigenständig selbstbewusste Position der Jugendhilfe bzw. Hortarbeit, die sich durch die Ganztagsbildung herausgefordert sieht, ihre bisherigen Betreuungsstandards (Personalausstattung als auch ein nicht nur lernorientiertes Bildungsverständnis) gegenüber als geringwertiger akzentuierten schulischen Standards zu verteidigen. Inwieweit sich die so gekennzeichneten Konfliktpotentiale auch im Alltag der Ganztagsbildung oder in anderen kommunalen Entscheidungsprozessen dokumentieren, wäre zu prüfen (vgl. hierzu z. B. Idel, Rabenstein & Reh, 2012).
- Weiterführend zu berücksichtigen sind schließlich die kommunikativ-vertrauensbildenden Funktionen pädagogischer Argumente und Visionen für die Konsensfindung angesichts konflikthaft-pragmatischer Entscheidungsbedarfe. Zwar lässt sich mit dem Fallbeispiel plausibilisieren, dass Fragen des verfügbaren Personals und des Geldes zentrale Konfliktherde der Ganztagsbildung darstellen – ohne eine anspruchsvolle pädagogische Rahmung durch Qualitätsstandards, die gemeinsam von allen Beteiligten getragen werden, scheint jedoch eine Akzeptanz pragmatisch-defizitärer Lösungen nicht kommunalpolitisch durchsetzbar. Ohne den letztlich erreichten pädagogischen Konsens auf Augenhöhe wäre das Oldenburger Projekt zur kooperativen Ganztagsbildung schon im Vorfeld in seiner Umsetzung gescheitert.

## Literatur

- Aktionsrat Bildung (2013). *Zwischenbilanz Ganztagsgrundschulen: Betreuung oder Rhythmisierung?* Jahresgutachten 2013 (S. 90–96). Münster: Waxmann.
- Altrichter, H. & Heinrich, M. (2007). Kategorien der Governance-Analyse und Transformationen der Systemsteuerung in Österreich. In H. Altrichter, T. Brüsemeister & J. Wissinger (Hrsg.), *Educational Governance – Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem* (S. 55–103). Wiesbaden: VS.
- Altrichter, H. & Maag Merki, K. (Hrsg.). (2010). *Handbuch neue Steuerung im Schulsystem*. Wiesbaden: VS.
- Avenarius, H. & Füssel, H.-P. (2010). *Schulrecht: Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft*. Kronach: Carl Link.
- Barr, R. & Dreeben, R. (1983). *How schools work*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Baumheier, U., Fortmann, C. & Warsewa, G. (2013). *Ganztagschulen in lokalen Bildungsnetzwerken*. Wiesbaden: VS.
- Benz, A. (2004). Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In A. Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (S. 11–28). Wiesbaden: VS.
- Berends, M. (2009). Nested actors and institutions: The need for better theory, data, and methods to inform education policy. In G. Sykes, B. Schneider & D. N. Plank (Hrsg.), *Handbook of education policy research* (S. 848–852). New York, NY: Routledge.

- Bleckmann, P. (2011). Das Potential von Lokalen Bildungslandschaften für eine zeitgemäße Steuerung des Systems „Schule“. In A. Knoke & A. Durdel (Hrsg.), *Steuerung im Bildungswesen* (S. 93–105). Wiesbaden: VS.
- Bleckmann, P. (2012). Lokale Bildungslandschaften: ein Blick zurück, ein Schritt nach vorn. In P. Bleckmann & V. Schmidt (Hrsg.), *Bildungslandschaften* (S. 283–295). Wiesbaden: VS.
- Bleckmann, P. & Durdel, A. (Hrsg.). (2009). *Lokale Bildungslandschaften*. Wiesbaden: VS.
- Bleckmann, P. & Schmidt, V. (Hrsg.). (2012). *Bildungslandschaften*. Wiesbaden: VS.
- Böhm-Kasper, C. (2009). *Kommunale Schulausgaben: Eine empirische Studie zu Ausgabendisparitäten und deren Ursachen am Beispiel Nordrhein-Westfalens*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Burckhardt, M. (2006). *Arbeiten im Archiv: Praktischer Leitfaden für Historiker*. Stuttgart: UTB.
- Connolly, M. & James, C. (2011). Reflections on developments in school governance: International perspectives on school governing under pressure. *Educational Management Administration & Leadership*, 39(4), 501–509.
- Durdel, A. (2009). Ganztagssschulen als Teil von Bildungslandschaften. Zwischen Bereicherung und Überforderung. In P. Bleckmann & A. Durdel (Hrsg.), *Lokale Bildungslandschaften* (S. 121–133). Wiesbaden: VS.
- Emminghaus, C. & Tippelt, R. (Hrsg.). (2009). *Lebenslanges Lernen in regionalen Netzwerken verwirklichen. Abschließende Ergebnisse zum Programm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“*. Bielefeld: Bertelsmann.
- Fend, H. (2008). *Schule gestalten*. Wiesbaden: VS.
- Gnahn, D. (2012). Kommunale Kooperation – Gestaltungskompetenzen in Bildungslandschaften. P. Bleckmann & V. Schmidt (Hrsg.), *Bildungslandschaften* (S. 117–132). Wiesbaden: VS.
- Hebborn, K. (2008). Städtische Bildungspolitik. In T. Coelen & H.-U. Otto (Hrsg.), *Grundbegriffe Ganztagsbildung. Ein Handbuch* (S. 958–967). Wiesbaden: VS.
- Honig, M. I. (Hrsg.). (2006). *New directions in education policy implementation: Confronting complexity*. Albany, NY: The State University of New York Press.
- Idel, T.-S., Rabenstein, K. & Reh, S. (2012). Familiarisierung im Ganztage. Praxis-theoretische Rekonstruktionen zur Transformation von Schule. In M. Rürup & I. Bormann (Hrsg.), *Innovationen im Bildungswesen. Analytische Zugänge und empirische Befunde* (S. 249–265). Wiesbaden: VS.
- Jansen, D. & Wald, A. (2007). Netzwerktheorien. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank & G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance* (S. 188–199). Wiesbaden: VS.
- Jones, C., Hesterly, W. S., Borgatti, S. P. (1997). A general theory of network governance. Exchange conditions and social mechanisms. *Academy of Management Review*, 22(4), S. 911–945.
- Koch, S. & Gräsel, C. (2004). Schulreformen und Neue Steuerung – erziehungs- und verwaltungswissenschaftliche Perspektiven. In S. Koch & R. Fisch (Hrsg.), *Schulen für die Zukunft. Neue Steuerung im Bildungswesen* (S. 3–24). Baltmannsweiler: Schneider.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1993). *Das neue Steuerungsmodell*. Bericht Nr. 5/1993. Köln: KGSt.
- Lammerding, F., Puntigam, L., Seelmeyer, U. & Speck, K. (2011). Kooperative Ganztagsbildung an Grundschulen. *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge*, 9(11), 504–509.
- Lamnek, S. (2005). *Qualitative Sozialforschung* (4. Aufl., S. 507–510). Weinheim: Beltz.
- Mack, W. (2008). Bildungslandschaften. In T. Coelen & H.-U. Otto (Hrsg.), *Grundbegriffe Ganztagsbildung. Ein Handbuch* (S. 741–752). Wiesbaden: VS.

- Manitius, V., Jungermann, A., Berkemeyer, N. & Bos, W. (2013). Regionale Bildungsbüros als Boundary Spanner – Ergebnisse aus einer Bestandsaufnahme zu den Regionalen Bildungsbüros in NRW. *Die Deutsche Schule*, 105(3), 276–295.
- Mayntz, R. & Scharpf, F. W. (Hrsg.). (1995). *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Meyen, M., Löblich, M., Pfaff-Rüdiger, S. & Riesmeyer, C. (2011). *Qualitative Forschung in der Kommunikationswissenschaft. Eine praxisorientierte Einführung*. Wiesbaden: VS.
- Newman, A., Deschenes, S. & Hopkins, K. (2012). From agitating in the streets to implementing in the suites: Understanding education policy reforms initiated by local advocates. *Educational Policy*, 26(5), 730–758.
- Reichertz, J. (2005). Gütekriterien qualitativer Sozialforschung. In L. Mikos & C. Wegener (Hrsg.), *Qualitative Medienforschung. Ein Handbuch* (S. 571–579). Konstanz: utb.
- Reuter, L. R. & Sieh, I. (2010). Politik- und rechtswissenschaftliche Bildungsforschung. In R. Tippelt & B. Schmidt (Hrsg.), *Handbuch der Bildungsforschung*. (3. Aufl., S. 185–198). Wiesbaden: VS.
- Schimank, U. (2009). Planung – Steuerung – Governance: Metamorphosen politischer Gesellschaftsgestaltung. *Die Deutsche Schule*, 101(3), 231–239.
- Speck, K., Olk, T., Böhm-Kasper, O., Stolz, H.-J. & Wiczorek, C. (Hrsg.). (2011). *Ganztags schulische Kooperation und Professionsentwicklung. Studien zu multi-professionellen Teams und sozialräumlicher Vernetzung*. Weinheim: Juventa.
- Stadt Oldenburg (2011). *Kooperative Ganztagsbildung in Grundschulen. Rahmenkonzept*. Ratsbeschluss vom 27.06.2011. Zugriff am 27.02.2013 unter <http://www.kib-ol.de/Dokumente/docs/RahmenkonzeptkooperativeGanztagsbildungonline.pdf>.
- Stolz, H.-J. (2012). Bildung neu denken! Kritische Anmerkungen zu aktuellen Ansätzen lokaler Bildungslandschaften und möglicher Alternativen. In P. Bleckmann & V. Schmidt (Hrsg.), *Bildungslandschaften* (S. 21–31). Wiesbaden: VS.
- Storey, V. A. & Farrar, M. (2009). The new localism in the UK: Local governance amid national goals. *Yearbook of the National Society for the Study of Education*, 108(1), 1–20.
- Sykes, G., O'Day, J. & Ford, T. G. (2009). The district role in instructional improvement. In G. Sykes, B. Schneider & D. N. Plank (Hrsg.), *Handbook of education policy research* (S. 848–852). New York, NY: Routledge.
- Sykes, G., Schneider, B. & Plank, D. N. (Hrsg.). (2009). *Handbook of education policy research*. New York, NY: Routledge.
- Tibussek, M. (2009). Netzwerkmanagement: Steuerung in Bildungslandschaften. In P. Bleckmann & A. Durdel (Hrsg.), *Lokale Bildungslandschaften* (S. 203–219). Wiesbaden: VS.
- Tillmann, K.-J. (2011). Die Steuerung von Ganztagschulen – Zum Verhältnis von Schulautonomie, freien Anbietern und staatlicher Regulierung. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 14, 11–24
- Tillmann, K.-J., Dederich, K., Kneuper, D., Kuhlmann, C. & Nessel, I. (2008). *PISA als bildungspolitisches Ereignis: Fallstudien in vier Bundesländern*. Wiesbaden: VS.
- von Kopp, B. (2009). Steuerung. In S. Andresen, R. Casale, T. Gabriel, R. Horlacher, S. Larcher Klee & J. Oelkers (Hrsg.), *Handwörterbuch Erziehungswissenschaft* (S. 834–849). Weinheim: Beltz.
- Warsewa, G. & Baumheier, U. (2010). Lokale Bildungslandschaften. Stadtteilnetzwerke für Bildung und soziale Integration. Zugriff am 21.01.2011 unter <http://www.sozi.alraum.de/lokale-bildungslandschaften.php>
- Weiß, W. W. (2011). *Kommunale Bildungslandschaften. Chancen, Risiken und Perspektiven*. Weinheim: Juventa.

- Weyer, J. (2011). Zum Stand der Netzwerkforschung in den Sozialwissenschaften. In J. Weyer (Hrsg.), *Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung* (2. Aufl., S. 39–69). München: Oldenbourg.
- Williamson, O. E. (1991). Comparative economic organization: The analysis of discrete structural. *Administrative Science Quarterly* 36(2), 269–296.
- Wolff, S. (2005). Dokument- und Aktenanalyse. In U. Flick, E. v. Kardolff & E. Steinke (Hrsg.), *Qualitative Forschung. Ein Handbuch* (4. Aufl., S. 502–513). Reinbek: Rowohlt.
- Zymek, B., Wendt, S., Hegemann, M. & Ragutt, F. (2011). Regional Governance und kommunale Schulentwicklungspolitik im Prozess des Rück- und Umbaus regionaler Schulangebotsstrukturen. *Zeitschrift für Pädagogik*, 57(4), 497–512.