

Politik der kleinen Schritte Kommunale Schulverwaltung und ihr Kampf gegen Bildungsungleichheit

Norbert Sendzik

Summary: Educational inequality in Germany and its lack of reduction is attributed to a variety of factors. The role of the school administration, responsible for implementing and shaping reforms, has received little attention so far. Using the example of a reform project on the municipal design of the transition from primary to secondary schools, the paper highlights institutional constraints that school administrators must take into account when implementing reforms and that may limit the reduction of educational inequality.

Kurz gefasst: Bildungsungleichheit und ihr fehlender Abbau werden in Deutschland auf viele Faktoren zurückgeführt. Die Rolle der für die Umsetzung und Gestaltung von Reformen zuständigen Schulverwaltung wurde bislang wenig beachtet. Am Beispiel von Bildungsbüros und einem Reformprojekt zur kommunalen Gestaltung des Übergangs von der Grund- zur weiterführenden Schule zeigt sich, dass die Schulverwaltung zahlreichen institutionellen Zwängen unterworfen ist. Sie kann daher nur eine Politik der kleinen Schritte machen, die aber den Abbau von Bildungsungleichheit einschränkt.

Die Ergebnisse der ersten Pisa-Studie aus dem Jahr 2001 markieren nach wie vor eine Zäsur in der Diskussion zu Bildungsungleichheit. Seitdem haben die Bundesländer und der Bund zahlreiche Reformen und Programme umgesetzt – von der Ganztagschule über eine neue Lehrer*innenausbildung bis hin zum Ausbau von Sprachförderangeboten und neuen integrierten Schulformen. Doch die Befunde der jüngsten Pisa-Studie, vorgelegt im Dezember 2019, sind ernüchternd. Noch immer kann jeder fünfte Fünfzehnjährige nicht richtig lesen. Noch immer sind es insbesondere Jugendliche aus Elternhäusern mit geringem sozialem Status, die diese Schlüsselqualifikation nicht beherrschen. Entscheidend für die Leistungsunterschiede unter den Jugendlichen sind nach wie vor die mit den Berufen der Eltern verbundenen Unterschiede in Einkommen, Prestige, Bildungsniveau und Besitz von Kulturgütern sowie die Frage, ob zu Hause Deutsch gesprochen wird oder nicht.

Warum fruchtet der Kampf gegen Bildungsungleichheit nicht? Erklärungsansätze dafür gibt es viele. Brauchen die angestoßenen Reformen nur mehr Zeit bis sie greifen? Oder adressieren die Reformen bildungsärmere Familien noch nicht ausreichend? Welche Rolle spielen Abgrenzungstendenzen des Bildungsbürgertums – etwa der Kampf für den Erhalt des Gymnasiums oder die Entscheidung für Privatschulen?

Bislang wenig beachtet wurde die Rolle der Schulverwaltung und ihr Beitrag zum Abbau von Bildungsungleichheit. Zu ihr gibt es in Deutschland nur sehr wenige wissenschaftliche Erkenntnisse. So zeigt etwa eine Befragung aller Mitarbeiter*innen der Schulaufsicht in Nordrhein-Westfalen von 2016, dass diese ihrer Aufgabe der Qualitäts- und Schulentwicklung nicht im gewünschten Umfang nachkommen kann. Gründe dafür seien unter anderem neue Aufgaben wie die Neuausrichtung der Lehrkräftezuweisung im Zuge der Auflösung von Hauptschulen. Ebenso würde die Umsetzung eines inklusiven Schulsystems sowie die schulische Integration von geflüchteten Kindern und Jugendlichen zu Buche schlagen.

Diese Ergebnisse deuten auf ein in der Politik- und Verwaltungswissenschaft viel besprochenes Problem hin: Die Verwaltung hat die ambivalente Aufgabe zu meistern, einerseits politisch gewollten Wandel anzustoßen und Reformen auf den Weg zu bringen, andererseits Stabilität zu garantieren. Der geringe Abbau von Bildungsungleichheit kann in diesem Sinne wahlweise als Ausdruck einer administrativen Zerrissenheit, als Überforderung oder als das Verhindern von Schlimmerem interpretiert werden. Auch deshalb fordern Vertreter*innen der Schulverwaltung, dass die Verwaltung von Schule neu aufgestellt werden muss, um mehr Bildungsgerechtigkeit zu ermöglichen.

Die Reform der Schulverwaltung wird seit einiger Zeit auch im Zusammenhang mit sogenannten kommunalen Bildungslandschaften oder auch Bildungsregionen vorangetrieben. Dank finanziell lukrativer Bundes- und Landesprogramme kann die kommunale Schulverwaltung Schulen bei ihrer Arbeit inhaltlich stärker unterstützen, also auch mehr Einfluss auf den Unterricht nehmen – etwas, das bis dahin ausschließlich der Schulaufsicht beziehungsweise der Landeschulverwaltung zustand. Bis dahin war die kommunale Schulverwaltung vor allem für die Ausstattung sowie für die Gründung und Schließung von Schulen

zuständig. Aushängeschild dieser erweiterten Schulträgerschaft sind neue kommunale Koordinierungsstellen. Oft werden sie als Bildungsbüros bezeichnet und sind in der Regel bei der kommunalen Schulverwaltung angesiedelt. Ende 2017 hatte bereits die Hälfte der Kommunen in Deutschland Bildungsbüros oder ähnliche Koordinierungsstellen.

Erwartet wird von Bildungsbüros vor allem, dass sie helfen, ungleiche Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen aus ärmeren Familien abzubauen. Ansetzen sollen sie bei den Übergängen im Bildungssystem: dem Übergang von der Kita zur Grundschule, von der Grundschule zur weiterführenden Schule und schließlich von der Schule in die Ausbildung. Gerade in diesen Phasen der Bildungsbiografie werden Ursachen und Folgen von Bildungsungleichheit sichtbar und können sich zugleich weiter verfestigen. Trotz gleicher Leistungen haben etwa Arbeiterkinder geringere Chancen als Kinder von Beamt*innen, von der Grundschule auf ein Gymnasium zu wechseln. Dass die Arbeit von Bildungsbüros hier einen Unterschied machen soll, wird unter anderem mit Befunden aus Studien zur institutionellen Diskriminierung begründet. Nicht nur herkunftsspezifische Faktoren, wie unterschiedliche Bildungserwartungen der Eltern, sondern auch institutionelle Rahmenbedingungen spielen demnach eine wichtige Rolle für Bildungsungleichheit beim Übergang von der Grund- zur weiterführenden Schule. Dazu zählen etwa ritualisierte Einschätzungen von Lehrkräften, welche Schüler*innen zu den unterschiedlichen Lehr- und Lernkulturen der weiterführenden Schulformen passen. Auch die kommunale Schulentwicklungsplanung kann eine institutionelle Diskriminierung fördern. Etwa dann, wenn Gymnasien vorwiegend in sozial privilegierten Stadtteilen angesiedelt werden. Oder wenn sie Kooperationen zwischen Grundschulen und weiterführenden Schulformen begünstigt, um Schülerströme zwischen Schulen zu lenken und das bestehende Schulangebot in seinem Bestand zu sichern.

Weitgehend unbeantwortet ist aber die Frage, ob Bildungsbüros als Ausdruck einer „neuen“ Schulverwaltung überhaupt zu einem Abbau von Bildungsungleichheit beitragen können? Wie übersetzen sie die ihnen zugesprochene Rolle als „Agenten des Wandels“ in die Praxis? Welche Ziele verfolgen sie dabei? Und was begrenzt deren Umsetzung?

Diese Fragen untersuchte ich in meiner Dissertation anhand einer umfangreichen Fallstudie zum Schulentwicklungsprojekt „Schulen im Team – Übergänge gemeinsam gestalten“. Am Projekt nahmen 167 Schulen aus acht Städten der Metropolregion Rhein-Ruhr im Zeitraum von 2011 bis 2016 teil. Ziel war eine chancengerechtere Übergangsgestaltung und die Entwicklung von Konzepten und Strategien für die Umsetzung von Reformen in den Kommunen. Kern des Projekts war ein Netzwerkansatz. Er sah vor, dass sich mindestens zwei Grundschulen und zwei weiterführende Schulen aus einer Kommune zu einem Netzwerk zusammenschließen. Vertreter*innen der Schulen sollten in regelmäßigen Treffen Lösungen für gemeinsame Probleme entwickeln und sie in ihre Schulen tragen. Ausgewählt und unterstützt wurden die insgesamt 29 Schulnetzwerke in ihrer Arbeit durch die Bildungsbüros der Kommunen. Wie die Bildungsbüros dabei vorgehen und welche Anhaltspunkte es für den Abbau von Bildungsungleichheit gibt, untersuchte ich auf Basis von Daten der amtlichen Statistik sowie mithilfe von Interviews mit Mitarbeiter*innen der Bildungsbüros, Projektdokumenten und lokalen Zeitungsartikeln.

Der Reformauftrag an die Bildungsbüros fiel in die Zeit des im Ruhrgebiet bereits seit längerem andauernden Strukturwandels, der sich unter anderem in hoher Arbeitslosigkeit und einer Konzentration ärmerer Bevölkerungsgruppen in bestimmten Stadtquartieren ausdrückt. Meine Ergebnisse zeigen, dass die damit verbundenen Umwälzungen auch vor den Schulen und der Schulverwaltung in den Projektkommunen nicht haltmachten. Das hatte Konsequenzen für die Arbeit der Bildungsbüros.

So war neben sinkenden Schülerzahlen die zum Teil extrem hohe Verschuldung der Kommunen mitverantwortlich dafür, dass die (lokale) Schulpolitik und -verwaltung zahlreiche Schulen schloss oder zusammenlegte. Alleine in Bochum wurde zwischen 2005 und 2016 jede vierte Schule aufgelöst oder zusammenge-



Norbert Sendzik ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe der Präsidentin. Er forscht zu Steuerungs- und Ungleichheitsfragen im Bildungswesen. (Foto: Martina Sander)

norbert.sendzik@wzb.eu

legt, darunter viele Hauptschulen. Aber vor allem Grundschulen waren von den Schließungen betroffen, was zu Protesten in der Bevölkerung und unter den Schulen führte. Bei den Schulen hatten daher die Bildungsbüros als neue Instanz der Schulverwaltung zu Beginn ihres Bestehens zum Teil einen schweren Stand. Die mit dem Projekt verbundenen Ressourcen waren für die Bildungsbüros dann vielfach der Türöffner, um die Situation zwischen den Schulen und der Schulverwaltung zu entspannen und die Skepsis der Schulen gegenüber dem Bildungsbüro abzubauen. Allerdings war dies eine fragile Konstellation. So formulierte die Mehrheit der Bildungsbüros für eine chancengerechtere Übergangsgestaltung zwar den Anspruch, in den Schul- und Unterrichtsalltag eingreifen zu müssen und etwa schulstufenübergreifend abgestimmte Kompetenzraster zu etablieren. Zu weit klaffe für sie die Praxis der Grundschulen mit der der weiterführenden Schulformen und insbesondere der Gymnasien auseinander. Vor allem Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund würden hierdurch benachteiligt. Aber: Die Schulschließungen haben aus Sicht der Bildungsbüros zu einer Verweigerungshaltung der Schulen gegenüber Veränderungen geführt. Im Vordergrund stand für die Bildungsbüros daher zunächst das Ziel, das Vertrauen von reformwilligen Schulen zu gewinnen und den eigenen Stellenwert als Unterstützung für Schulen – auch in Abgrenzung zur kommunalen Schulverwaltung – zu stärken. Meine Analysen zeigen allerdings, dass nicht immer die Schulen in das Projekt aufgenommen wurden, an denen vorwiegend die „Übergangsverlierer“ unterrichtet werden und die gerade deshalb besondere Unterstützung brauchen.

Um den Schulen einen höheren Anreiz für die Projektteilnahme zu bieten, wurden etwa durch die Bildungsbüros vor allem Grund- und weiterführende Schulen für ein Netzwerk ausgewählt, die bereits gute Kooperationsbeziehungen zueinander unterhielten und dasselbe Klientel ansprachen. Die Netzwerke sollten reale Schülerströme zwischen Grund- und weiterführenden Schulen abbilden. Hinweise auf die damit verbundene Gefahr eines Ausschlusses von Schulen mit einer sozial benachteiligten Schülerschaft aus dem Projekt und einer Reproduktion von ungleichheitsbegünstigenden Übergangsstrukturen im Projekt fanden sich konkret für zwei (von acht) Kommunen. So überließ etwa ein Bildungsbüro aufgrund von vorliegenden Kooperationsregeln in der Region den Gymnasien die Auswahl der Grundschulen für die Netzwerkarbeit. Das führte dazu, dass die Gymnasien in dieser Kommune vor allem Grundschulen aus sozialökonomisch konsolidierten Stadtteilen mit einer hohen Übergangsquote zum Gymnasium für das Projekt auswählten. Grundschulen aus sozial benachteiligten Stadtteilen mit einer geringen Übergangsquote zum Gymnasium blieben in großen Teilen außen vor. Solch einer Gefahr haben andere Kommunen durch ihre Schulauswahl aktiv entgegengesteuert. Diese Bildungsbüros wählten zielgerichtet Schulen aus sozial benachteiligten Stadtteilen und Grundschulen mit einer niedrigen Übergangsquote zum Gymnasium aus. Ein weiterer ungünstiger Selektionseffekt lag für bestandsgefährdete Schulen vor: So schlossen einige Bildungsbüros diese systematisch von einer Projektteilnahme aus. Zudem verweigerten laut Aussagen eines Bildungsbüros Grundschulen die Zusammenarbeit mit bestandsgefährdeten weiterführenden Schulen aus Angst, durch eine zu starke Verbindung mit ihnen an Attraktivität zu verlieren. Auch bestandsgefährdete Schulen selbst sahen aufgrund ihrer unsicheren Perspektive tendenziell von einer Projektteilnahme ab.

Die Analysen machen deutlich, dass Bildungsbüros als neue Koordinierungsstellen der Schulverwaltung beim Abbau von Bildungsungleichheit vielfältigen institutionellen Zwängen unterworfen sind. Im vorliegenden Fall etwa können sie nur eine Strategie der kleinen Schritte anstatt eines abrupten Richtungswechsels verfolgen. Als zu dominant erweisen sich (lokale) Macht- und Verteilungskämpfe um knappe Ressourcen. Die Ergebnisse deuten zudem darauf hin, dass der Abbau von Chancenungleichheit mithilfe von Entwicklungsprojekten einen Matthäus-Effekt („Denn wer da hat, dem wird gegeben.“) und damit neue Ungleichheiten begünstigen kann.

Literatur

Berkemeyer, Nils/Bos, Wilfried/Hermstein, Björn (Hg.): *Schulreform. Zugänge, Gegenstände. Trends.* Weinheim/Basel: Beltz 2019.

Bogumil, Jörg/Fahlbusch, Reiner M./Kuhn, Hans-Jürgen (Hg.): *Weiterentwicklung der Schulverwaltung des Landes NRW.* Bochum: Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums 2016.

Gomolla, Mechthild/Radtke, Frank-Olaf: *Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule.* 3. Auflage. Wiesbaden: Springer VS 2009.

Reiss, Kristina/Weis, Miriam/Klieme, Eckhard/Köller, Olaf (Hg.): *PISA 2018. Grundbildung im internationalen Vergleich.* Münster: Waxmann 2019.

Sendzik, Norbert: *Zwischen Wandel und Stabilität. Die Rolle von Regionalen Bildungsbüros beim Abbau von Bildungsungleichheit.* Kiel, Hamburg: ZBW – Leibniz Information Centre for Economics 2020. Online: <http://hdl.handle.net/10419/214272> (Stand 27.02.2020).