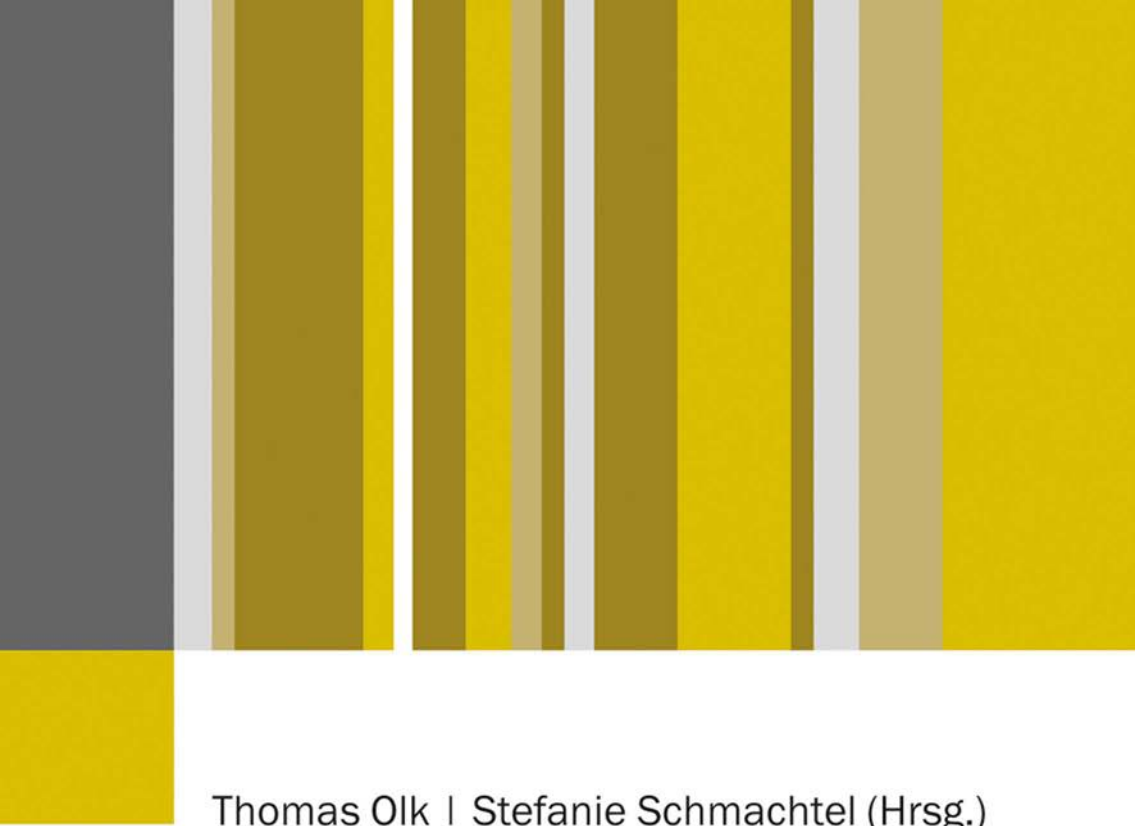




Thomas Olk | Stefanie Schmachtel (Hrsg.)

Educational Governance in kommunalen Bildungslandschaften

BELTZ JUVENTA

Thomas Olk | Stefanie Schmachtel (Hrsg.)
Educational Governance in kommunalen Bildungslandschaften

Thomas Olk | Stefanie Schmachtel (Hrsg.)

Educational Governance in kommunalen Bildungslandschaften

BELTZ JUVENTA

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.



Dieses Buch ist erhältlich als:

ISBN 978-3-7799-3372-4 Print

ISBN 978-3-7799-4398-3 E-Book (PDF)

1. Auflage 2017

© 2017 Beltz Juventa

in der Verlagsgruppe Beltz · Weinheim Basel

Werderstraße 10, 69469 Weinheim

Alle Rechte vorbehalten

Herstellung: Ulrike Poppel

Satz: Helmut Rohde, Euskirchen

Druck und Bindung: Beltz Bad Langensalza GmbH, Bad Langensalza

Printed in Germany

Weitere Informationen zu unseren Autoren und Titeln finden Sie unter: www.beltz.de

Vorwort

Dieser Sammelband ist Professor Thomas Olk gewidmet, dessen Tod die Endphase der Herausgeberschaft des Bandes überschattet hat. Es ist außerordentlich schade, dass Professor Olk das fertige Endprodukt nicht mehr zu Gesicht bekommen hat – war ihm doch das Vorhaben des Sammelbandes, *Educational Governance in Bildungslandschaften* in kritisch-reflexiver Perspektive zu erforschen, ein wichtiges Anliegen.

Die Idee dieses Sammelbands entstand aus einer gemeinsamen Arbeitsgruppe auf dem DGfE-Kongress 2014 in Berlin. Der Entstehungsprozess des Buches musste seitdem vielfache, biographische Hürden nehmen, die auf Seiten von Professor Olk durch seine lange Krankheit und letztlich seinen Tod bedingt waren und auf meiner Seite durch die vielen Reibungsverluste durch die unstete Karriere einer jungen Wissenschaftlerin, mit Ereignissen wie eine Rückkehr mit meiner Familie nach Deutschland (aus Schottland), die Arbeitsaufnahme in der Schulpädagogik in Jena sowie (erneute) Schwangerschaft und Mutterschaft.

Ich möchte mich an dieser Stelle herzlich bei den Autorinnen und Autoren (insbesondere denen, die ihren Beitrag frühzeitig abgegeben haben) wie auch dem Verlag Beltz Juventa für das entgegengebrachte Verständnis bedanken. Insbesondere möchte ich aber den Autorinnen und Autoren dieses Sammelbandes für Ihre Beiträge in diesem Band danken: Es ist ihre Forschung mit den vielfältigen Anregungen zum Umdenken der Thematik, die es dem Sammelband ermöglichen, weitergehende Impulse für die Forschung, Politik und Praxis zu Bildungslandschaften bereitzustellen. Daran anschließend geht mein Dank auch an Viktoria Abel für die Endaufbereitung der Beiträge. Zuletzt möchte ich meinem Mann Tom Maxfield danken, dessen tatkräftige Unterstützung in der Endphase des Buches insbesondere in der Betreuung unserer Kinder unabdingbar war.

Dr. Stefanie Schmachtel

Inhalt

Vorwort	5
---------	---

A Einführung

Educational Governance in kommunalen Bildungslandschaften: Empirische Befunde und kritische Reflexionen – eine Einführung <i>Stefanie Schmachtel, Thomas Olk †</i>	10
--	----

B Zur theoretischen Grundlegung

Educational Governance in kommunalen Bildungslandschaften – Zur Literalität von Kommunen im Programm „Lernen vor Ort“ <i>Thomas Brüsemeister</i>	52
--	----

Semantiken regionaler Bildungssteuerung <i>Marcus Emmerich</i>	78
---	----

Lokale Bildungslandschaften – Theoretische Perspektiven <i>Heinz-Jürgen Stolz</i>	100
--	-----

Bildungslandschaften aus systemtheoretischer Sicht <i>Stephan Maykus</i>	127
---	-----

C Empirische Beiträge

Bildung in der Stadt – Koordination zwischen kommunaler Bildungspolitik und Stadt(teil)entwicklung <i>Constanze Woide, Thomas Olk †</i>	148
---	-----

Bildungslandschaften als Managementproblem? <i>Stefanie Schmachtel</i>	176
---	-----

Die Kooperationsidee von Bildungslandschaften – eine kritische Würdigung <i>Johanna Otto, Veronika Manitiuis</i>	204
--	-----

Kommunalisierung von Bildung unter Wettbewerbsbedingungen <i>Anika Duveneck</i>	228
Zwischen Gemeinwohl und Eigennutz: Rollen von Stiftungen in Bildungslandschaften <i>Nina Kolleck, Julia Brix</i>	251
Die Autorinnen und Autoren	274

A Einführung

Educational Governance in kommunalen Bildungslandschaften: Empirische Befunde und kritische Reflexionen – eine Einführung

Stefanie Schmachtel, Thomas Olk †

In Gedenken an Thomas Olk

Einführung¹

Seit der ersten Erwähnung der Idee der Bildungslandschaft vor etwa 20 Jahren im Bildungskommissionsbericht NRW „Zukunft der Bildung – Bildung“ (Bildungskommission NRW 1995) sind Bildungslandschaftsprogramme, -initiativen und -projekte² zum festen Bestandteil der deutschen Bildungs- und Sozialpolitik geworden. Trotz, oder gerade wegen ihrer Popularität gibt es kein einheitliches Verständnis davon, was Bildungslandschaften sind; die Definitionen variieren beträchtlich. Dennoch lässt sich festhalten, dass das Konzept im Kern auf der Annahme beruht, dass durch das gemeinsame Planen und Zusammenwirken unterschiedlicher bildungsrelevanter Akteure im Rahmen lokaler Bildungsnetzwerke eine Verbesserung des lokalen Bildungsangebots erreicht werden soll. In diesen Bildungsnetzwerken geht es dabei sowohl um eine horizontale (d. h. institutionsübergreifende, im Kern aus Schul- und Jugendhilfeakteuren bestehende) wie auch vertikale (d. h. politische Ebenen übergreifende bzw. partizipativ

1 Dieser Einführungsartikel und die in ihm erhaltenen Analysen sind erst nach dem Tod von Thomas Olk in der Form entstanden, wie sie hier vorzufinden sind. Prof. Olk hat sich hinsichtlich einiger tiefgreifenden Gespräche über einzelne Inhalte des Einführungsartikels (z. B. Managerialismus) und mit einem Manuskript zum demokratischen Defizit kommunaler Bildungslandschaften eingebracht. Ich hoffe sehr, dass er die Analysen zumindest in ihren wesentlichen Aussagen mitgetragen hätte.

2 Im Folgenden auch mit dem Begriff Bildungslandschaften abgekürzt.

aufgezogene) Verschränkung der Perspektiven (z. B. Schubert 2008), die auch mit dem Konzept der („Netzwerk“-), „Governance“ beschrieben wird. Governance (z. B. Benz 2004) markiert dabei eine neue Form der politischen Steuerung, in der durch das systematische Zusammenwirken von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren im Rahmen solcher Mehr-Ebenen-Politiknetzwerke eine effektivere und effizientere Politikgestaltung erreicht werden soll.

Schaut man historisch auf die „Karriere“ der Bildungslandschaftsidee, lassen sich drei Stränge in der Bildungslandschaftsentwicklung ausmachen (siehe auch Emmerichs Ausführungen dazu in diesem Band), die sich auch in zeitliche Phasen aufteilen lassen. Sie lassen unterschiedliche Orientierungen, Akteurs- und Interessenkonstellationen sowie politische Federführungen erkennen, die erklären, warum es schwierig ist, Bildungslandschaften im Rahmen einer gemeingültigen Definition zu beschreiben.

(1) In den Anfängen der Bewegung kommt der Bildungslandschaftsidee eine dezidiert schulentwicklerische Orientierung zu; es geht um das Anliegen, die Schule den Anforderungen des 21. Jahrhunderts anzupassen (Bildungskommission NRW 1995). Die Institution Schule mit ihrem Kerngeschäften steht im Zentrum von Bildungslandschaftsprojekten (wie etwa in „Schule & Co“, „Selbstständige Schule“ und später auch in „Schulen im Team“); Bildungslandschaften erfüllen den Zweck der „Bereitstellung regionaler Unterstützung für die einzelschulische Qualitätsentwicklung“ (siehe Emmerich in diesem Band). Das Land (hier: insbesondere NRW) hat die politische Federführung für dementsprechende Modellprogramme. Stiftungen (insbesondere die Bertelsmannstiftung) bilden wichtige Partner dabei.

(2) Angestoßen durch den PISA-Schock, der das Thema der Bildungsbenachteiligung in den Fokus gerückt hat, geht es in einer zweiten Phase verstärkt um eine sozialintegrative Ausrichtung der Bildung (siehe auch Emmerich in diesem Band). Themen wie Bildung und Sozialraumorientierung bzw. Stadtteilentwicklung, Kooperation von Schule und Jugendhilfe und den Ausbau von Ganztagsschulen rückten mithilfe unterschiedlicher Programme (z. B. maßgeblich im Rahmen des BMBF-geförderten Ganztagsschul[begleit]programms) ins Zentrum. Die Kinder- und Jugendhilfe tritt dabei mithilfe für die Neuausrichtung des Bildungslandschaftskonzepts zentraler politischer Papiere wie die JMK/KMK Resolution (2004) und dann maßgeblich der Zwölfte Kinder- und Jugendbericht (BMFSFJ 2005) als wichtiger inhaltsgestaltender Akteur in die Debatte ein. Zentrale politische Gestaltungsebenen sind dabei der Bund in Kooperation mit den Kommunen. Gleichzeitig übernehmen in dieser Phase auch Stiftungen als Initiator von (zum Teil unabhängigen) Programmen die Federführung.

(3) Ein dritter Strang, der aufgrund seiner (wenn auch impliziten) sozialintegrativen Ausrichtung ebenfalls als Teil des zweiten Strangs gesehen werden kann, wurde 2009 durch das BMBF-geförderte nationale Programm „Lernen vor Ort“ (LvO) eröffnet. Der Fokus ist hier jedoch ein dezidiert administrativ-planerischer, der das Thema der kommunalen Steuerung von Bildungslandschaften in den Mittelpunkt stellt (DV 2009); es geht um die Entwicklung einer integrierten Bildungsplanung mithilfe eines Datengestützten Kommunalen Bildungsmanagements bzw. einer kommunalen Bildungsberichtserstattung. Eingeläutet wird dieser Strang dadurch, dass die Kommunen sich mit der Aachener Erklärung (DV 2007) und den Positionspapieren des Deutschen Vereins (2007; 2009) als zentrale Bildungsakteure und Stakeholder in der Umsetzung von Bildungslandschaften zu Wort melden. Die politische Federführung der Modellprojekte dieser Phase liegt dabei weiterhin beim Bund in Kooperation mit den Kommunen. Stiftungen sind weiterhin wichtige Partner dabei (wie etwa der Stiftungsverbund LvO) (s. hierzu auch die kritischen Ausführungen von Kolleck und Brix in diesem Band). LvO wurde 2014 in Transferagenturen überführt („Transferinitiative kommunales Bildungsmanagement“), welche seit 2015 durch das neue BMBF-geförderte Programm „Bildung integriert“ flankiert werden.³

Die Forschung zur Governance von Bildungslandschaften, um die es in diesem Sammelband gehen soll, kam der rasanten Entwicklung der Bildungslandschaftspraxis lange nicht hinterher. Für eine lange Zeit war die Bildungslandschaftsforschung mit der Erarbeitung seiner programmatischen Basis (insbesondere entlang des 2. und 3. Strangs) beschäftigt; Mitte bis Ende der 2000er prägten Beiträge affirmativ-programmatischer Art die Literatur. Das Konzept der Educational Governance fasste in der deutschen Forschungslandschaft, zunächst bezogen auf die Schule, erst 2007 richtig Fuß (maßgeblich durch die VS Serie Educational Governance vorangetrieben), und auch dort gab es zunächst eine programmatische Orientierung zur Verschränkung von Bildungslandschaften und (Local) Governance. Die von Stolz geleiteten DJI-Studien (z. B. Stolz/Schalkhaußer/Täubig 2011) waren die ersten empirischen Studien, die das Konzept der Local Governance auf die untersuchten kleinräumigen Bildungslandschaftsprojekte angewandt haben. Gleichzeitig prägte eine evaluative Forschungshaltung

3 Möglicherweise muss noch eine vierte Kategorie für Bildungslandschaften bzw. kommunale Bildungsnetzwerke zur institutionsübergreifenden Implementierung von gesellschaftspolitischen Querschnittsthemen wie Bildung für nachhaltige Entwicklung (Fischbach/Kolleck/Haan 2015) gebildet werden. Solch thematisch spezifische Bildungslandschaften könnten jedoch auch als kommunale Profilthemen lose dem 3. Strang zugeordnet werden.

mit Blick auf die Generierung von Gelingensbedingungen und Hindernisse einer erfolgreichen Implementation von Bildungslandschaften die Forschung. Erst in den letzten Jahren lässt sich eine verstärkte Suche nach geeigneten sozialwissenschaftlichen Instrumenten zur Erforschung von Educational Governance-Prozessen in Bildungslandschaften ausmachen (z. B. Stolz et al. 2011, oder durch die Ansiedlung der Begleitforschung an der Bildungssoziologie Gießen bei Prof. Brüsemeister). Gleichzeitig ist eine deutliche Ernüchterung in der Literatur hinsichtlich Bildungslandschaften zu verzeichnen; seit geraumer Zeit mehrten sich kritische Stimmen bzw. Bemühungen von Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen, kritische Analysen zur Steuerung von Bildungslandschaften zu erarbeiten.

Vor diesem Hintergrund möchte der vorliegende Band einen Raum schaffen, innezuhalten und mithilfe kritischer Beiträge die bestehende Kritik an Bildungslandschaften aus theoretischen Positionen heraus und mit Hilfe von empirischen Fallstudien ins Auge zu fassen und zu reflektieren. Dabei soll es auch darum gehen, die mit der Idee der Bildungslandschaften verknüpften Erwartungen zu überdenken und Bildungslandschaften als Konzept vor diesem Hintergrund neu zu rahmen und zu verorten.

Im Mittelpunkt stehen Fragen wie:

- Vor welche Herausforderungen sehen sich die beteiligten Akteure gestellt, wenn sie versuchen, ressortübergreifendes Handeln und eine Vernetzung von Bildungsakteuren zu erreichen?
- Welche Akteure beteiligen sich mit welchem Interesse und in welchen Machtkonstellationen an Bildungslandschaften?
- Was weiß man über die mikropolitischen Dynamiken in Governanceprozessen in Bildungslandschaften?
- Welche Regulierungs- und Verteilungsmechanismen greifen in der Implementation?
- Welche intendierten (und nicht-intendierten) Wirkungen von Bildungslandschaften sind bekannt?
- Welche Rolle nimmt die Forschung hinsichtlich der Governance von Bildungslandschaften ein? Welche Rolle spielt Theorie dabei?
- Inwieweit sind die Zielsetzungen und konzeptionellen Annahmen, die Bildungslandschaften unterliegen bzw. diese legitimieren, realistisch?

In diesem Einführungsbeitrag des Sammelbandes geht es nun darum, mit starkem Rückbezug auf die Beiträge einige Konflikte und Problemfelder hinsichtlich der Governance, Steuerung und Implementation von Bildungs-

landschaften herauszuarbeiten, die in der bisherigen Debatte noch nicht ausreichend erörtert wurden, und damit ein kritisches Potenzial hinsichtlich des Gegenstands der Bildungslandschaften offenzulegen. Dabei geht es nicht darum, das „Kind ‚Bildungslandschaften‘ mit dem Bade auszuschütten“. Vielmehr geht es um ein dialektisches Umdenken des Konzepts, d. h. um eine Umrahmung des Konzepts, die die Widersprüche in der bestehenden Konzeption und Praxis der Bildungslandschaften versucht aufzuheben, um eine differenziertere und auch kritischere Sicht auf den Gegenstand lokaler Vernetzung in der Bildung anzubieten⁴.

Im Folgenden wird dabei zunächst mithilfe eines kurzen Aufrisses der bestehenden Forschung zu den Wirkungen von Bildungslandschaften die Frage aufgeworfen, inwieweit diese bislang als Erfolgsmodell gewertet werden können. Vor diesem Hintergrund geht es anschließend um weitere Analysen, die bestehende Kritik aufgreifen und ein alternatives Bild von Bildungslandschaften zeichnen. Auf dieser Basis werden abschließend Überlegungen zu einer Reformulierung des Konzepts der Bildungslandschaft angestellt sowie mögliche Konsequenzen für die Forschung dargestellt.

Kommunale Bildungslandschaften – ein Erfolgsmodell?

Nimmt man die bestehende Forschung zu den intendierten (und nicht-intendierten) Wirkungen von Bildungslandschaften ins Auge, so ergibt sich ein differenziertes Bild. Dieses Bild lässt sich jedoch hinsichtlich der drei oben aufgeführten, historischen Stränge der Bildungslandschaftsentwicklung mit ihren spezifischen Akteurskonstellationen und Zielausrichtungen im Folgenden überblicksartigen Aufriss aufschlüsseln.

Hinsichtlich der Erfolge von Bildungslandschaften als regionale Unterstützungsstruktur zur Schulentwicklung (Strang 1) wird aus schulpädagogischer Sicht durchaus ein positives Bild gezeichnet. Dabei spricht der schulpädagogische Flügel zur Bildungslandschaftsforschung von der „Regionalisierung der Bildung“ (s. das Special Issue im JERO, Manitiuss et al. 2015), mit dem die damit einhergehenden Dezentralisierungsprozesse in der schulischen Steuerung hervorgehoben werden. Die Forschung zu Modellprogrammen wie „Schule & Co – Stärkung von Schulen im kommunalen und regionalen Umfeld“ (Bastian/Rolff 2002), „Selbstständige Schule NRW“

4 Siehe hierzu insbesondere auch Maykus (in diesem Band).

(Lohre et al. 2008), „Regionale Bildungsnetzwerke NRW“, die Bildungsregionen Freiburg und Ravensburg (Maag Merki/Emmerich/Kotthoff 2008) oder „Schulen im Team“ (Berkemeyer et al. 2011) hat aufgezeigt, dass die regionale Ebene durchaus erfolgreich als Ebene fungieren kann, in der unter Einbezug der Schulträger wichtige Impulse für eine Schul- und Unterrichtsentwicklung gesetzt werden können, dadurch, dass eine regionale Vernetzung von Schulen in die Region diesbezüglich erreicht wird. Die Modellprojekte dieses (in Forschung und Praxis) schulpädagogisch dominierten Stranges institutionalisieren sich in Form von regional angelegten Austausch- und Professionalisierungsnetzwerken, die durch ein regionales Bildungsbüro koordiniert werden.

Ein weniger positives Bild entsteht durch die Betrachtung der Forschung hinsichtlich des zweiten Strangs, der sich Post-PISA herausgebildet hat. Hier werden Bildungslandschaften als Maßnahme zum Abbau sozialer Ungleichheit bzw. Bildungsbenachteiligung mittels einer systematischen Abstimmung von Bildung „vor, neben und nach der Schule“ (BMFSFJ 2005, S. 32) – federführend von in der Sozialpädagogik und Sozialpolitik angesiedelten Forschenden – untersucht. Dabei spielte die Hoffnung, die Zusammenarbeit zwischen den zwei zentralen Institutionen Schule und Kinder- und Jugendhilfe auf eine neue strukturell-abgesicherte, (raum)pädagogische Basis zu stellen (z. B. Maykus 2009) bzw. entlang des Konzepts der „Ganztagsbildung“ (Coelen/Otto 2008) zu gestalten, eine zentrale Rolle. Die empirischen Studien machen jedoch auf eine deutliche Lücke zwischen diesen Zielorientierungen und der Implementationspraxis deutlich. Vielmehr zeichnen sich Strukturkonservatismus, eine Schulzentrierung der Maßnahmen und eine verdeckt hierarchische Implementation entlang dieser Orientierungen als zentrale Aspekte der Analysen ab.

So beklagten Stolz (2010) im Rahmen von zwei bundesweiten Projekten des Deutschen Jugendinstituts zur Erforschung von kleinräumig angelegten lokalen Bildungslandschaften, dass die von ihnen untersuchten Gute-Praxis-Projekte nicht zu dem erhofften nachhaltigen und innovativen Strukturwandel geführt haben, sondern eher „diffus und lose gekoppelte Regulationsstrukturen zeigen, die eine Adaption der Aktivitäten an existierende Strukturen unterstützen“ (in Maykus 2010, S. 8). Zipperle und Bolay (2011) stellten in ihrer Begleitung eines kleinräumigen Bildungslandschaftsprozesses um eine Schule herum fest, dass es zu einer schuldominierten Implementation dieser im Zuge der Ganztagsschulentwicklung kam. Die Autoren führten dies auf die fehlende innere systemische Integration der Kinder- und Jugendhilfe zurück, die zu einer schwachen Verhandlungsposition gegenüber den beteiligten Schulakteuren auf Praxis- und Verwaltungsebene

führte. Schmachtel (in diesem Band; 2016; Schmachtel-Maxfield 2013) stellte in ihrer ethnographischen Studie eines Bildungslandschaftsprozesses in einem sozial benachteiligten Stadtteil fest, dass die auf Stadtteilebene erarbeiteten (Bau-)Maßnahmen die Kerntätigkeiten der beteiligten Organisationen unberührt ließen und die bestehenden Strukturen, Konfliktlinien und Machtverhältnisse im benachteiligten Stadtteil reproduzierten. Gleichzeitig wurde auf Ebene des Stadtstaates außerhalb des Projektes gleichsam in dessen Schatten durch Mittelumverteilungen das Verhältnis von Schule und Jugendhilfe zugunsten einer Schulzentrierung hierarchisch neu bestimmt. Es konnten jedoch positive „Sekundäreffekte“ durch ein verbessertes Verständnis und dadurch eine passgenauere Ausrichtung aufeinander bei den befragten Organisationsleitungen festgestellt werden. Duveneck (2014; 2016; in diesem Band) stellte im Rahmen ihrer Fallanalyse zur kleinräumigen Bildungslandschaft „Campus Rütli“ ebenfalls eine strukturelle Zentrierung der Maßnahmen auf formale Bildungseinrichtungen fest – sowohl durch die Maßnahmen des Projekts als auch durch die verdeckt hierarchische Verschiebung der strukturellen Ansiedelung der Kinder- und Jugendhilfe vom Jugend- zum Schulamt durch die Umsiedelung der gemeinsamen „Campus-Verwaltung“. Ihre rekonstruktive Analyse problematisiert, dass sich durch die konkrete Implementation entlang der wettbewerbsgesteuerten kommunalen Orientierung, Mittelstandsfamilien anziehen, die lokale Bildungssituation für die sozial benachteiligten Kinder und Jugendliche verschlechterte. Weitere Thematisierungen einer schulbezogenen Ausrichtung von Bildungslandschaften kommen von Berse (2009, S. 22 ff.), Weiß (2011, S. 170), Stolz (2012, S. 29) und Olk (2015, S. 248 ff.). Der Beteiligungsanspruch, so wird beklagt, wird hinter die Einrichtung neuer Steuerungsstrukturen gestellt (Duveneck 2016, S. 15; Olk/Stimpel 2011, S. 183; Stolz 2012, S. 29) – Bildungslandschaften seien noch „keine Beteiligungslandschaften“ (Stolz zit. in Tibussek/Riedt 2012, S. 144).

Die Forschung zum dritten Strang wird insbesondere von der Begleitforschung des BMBF-Programms „Lernen vor Ort“ (LvO) unter Federführung von Brüsemeister bestimmt. Diese verzeichnet etliche intendierte Wirkungen struktureller Art, die sich auf die Implementierung des in LvO zentralen „Datengestützten Kommunalen Bildungsmanagements“ sowie der Erarbeitung Kommunalen Bildungsberichte beziehen. Jenseits des Aufbaus von Kooperationsstrukturen entlang unterschiedlicher Handlungsbereiche (z. B. Bildungsmanagement, Bildungsmonitoring, Übergänge, Beratung) werden insbesondere zwei Lernprozesse genannt, die sich bei den beteiligten Akteuren im Zuge der Zusammenarbeit in interorganisationalen Strukturen ergeben haben (Niedlich/Klausing/Rädler 2016):

(1) Ihr Bildungsverständnis hat sich von einem eng gefassten institutionsspezifischen Bildungsbegriff zu einem weiten Bildungsbegriff mit Orientierung auf Bildungsbiographien und Lebenslanges Lernen hin gewandelt. Dadurch wurde eine umfassendere bereichsübergreifende Betrachtung der Zusammenhänge und Problemlagen möglich. Durch ein besseres Verständnis voneinander wurden Schnittmengen deutlich und Kooperationspotenziale offenbart; durch ein Überdenken der eigenen Rolle im Bildungsbereich richteten die Akteure diese neu aus. Diese Fähigkeit hat Brüsemeister (in diesem Band) mit dem Begriff der „Literalität“ bezeichnet.

(2) Daten sind für die Akteure als Planungsgrundlage bedeutsamer geworden, mit denen sie auch zunehmend selbstverständlicher umgingen. Über die gemeinsame datenbezogene Wissensarbeit bzw. die Verständigung über die Interpretation der Daten fand ein wechselseitiges Kennenlernen der unterschiedlichen Perspektiven statt. Den Daten kamen damit eine bedeutsame Katalysatorfunktion zu, die unter anderem auch die Einbindung von Akteuren vor Ort in Datenerhebung und Interpretation ermöglichte.

Valide Hinweise auf Wirkungen hinsichtlich der Endnutzerinnen und -nutzer konnten jedoch nicht getroffen werden; es steht die Frage im Raum, inwieweit der im Zuge von LvO stattgefundene kommunale Strukturwandel auch Auswirkungen in Richtung eines stärker sozialintegrativ ausgerichteten lokalen Bildungsangebot bewirkt hat.

Sind nun angesichts dieser Ergebnisse Bildungslandschaften als Erfolgsmodell zu werten? Ja und Nein, könnte man sagen. Bildungslandschaften scheinen insbesondere als Katalysatoren, d. h. „Bühnen und Gelegenheiten für professionellen Austausch“ (Niedlich/Klausing/Rädler 2016, S. 248) erfolgreich zu sein. Als strukturveränderndes Instrument sind sie ebenfalls erfolgreich, aber möglicherweise anders als gedacht. Sie müssen sich vor dem Hintergrund der vorliegenden Fallstudien die Frage gefallen lassen, ob sie in der jetzigen Konzeption nicht „Arenen“ (Papadopoulos 2004; siehe auch Brüsemeister in diesem Band) darstellen, die als Medium auch dahingehen wirksam sind, Strukturen verdeckt hierarchisch zu ändern – zugunsten einer Zentrierung auf die formale Bildung begleitet von einer Funktionalisierung der informellen Bildung, die kontraproduktive Effekte hinsichtlich des Ziels hat, Bildungsgerechtigkeit zu fördern. Gleichzeitig konnte keine der Studien nachzeichnen, inwieweit es diesbezüglich Wirkungen auf der Ebene der Adressaten gab. Dennoch erhärtet sich der Verdacht, dass Post-PISA-Bildungslandschaften einen Gegenstand bearbeiten (den der sozialen bzw. Bildungsbenachteiligung), den sie selbst mit erzeugen bzw. demgegenüber sie kontraproduktiv wirken.

Die folgenden Analysen setzen sich mit diesem Problem weiter auseinander. Unter Rückgriff auf die Artikel in diesem Sammelband zeigen sie Konflikte und innere Widersprüche im Konzept Bildungslandschaften auf, die in der Literatur bislang zu wenig berücksichtigt worden sind. Dabei lesen sich die Analysen zuweilen wie eine „dichte Beschreibung“ (Geertz 1987) einer theoriegeleiteten Ethnographie des sozialen Feldes (im Bourdieuschen Sinne) der Bildungslandschaftspraxis, -forschung, und -politik. Gleichzeitig wurden inspiriert von Elias' (2000) Figurationsanalyse unterschiedliche Akteurskonstellationen in den Blick genommen. Geleitet sind die Analysen von der Motivation, Systementwicklung von den Menschen in ihren gesellschaftlichen, institutionellen und gemeinschaftlichen Zusammenhängen aus zu denken und zu verstehen. Dies impliziert einen Fokus auf die Herausforderungen, die sich für die Menschen in ihren jeweiligen Zusammenhängen stellen, wie auch auf die individuellen und kollektiven Bewältigungsmechanismen dieser zur Herstellung von Handlungsfähigkeit (Osterkamp 1976)⁵ und die systemübergreifenden Dynamiken, die sich daraus ergeben (Schmachtel-Maxfield 2013). Dabei stützen sich die folgenden Analysen auf Thesen, die größtenteils durch Forschung gestützt sind, zum Teil aber auch (wo indiziert) noch der Weiterentwicklung und empirischen Validierung bedürfen. Ziel ist es, durch diese einen Impuls für die Diskussion um Bildungslandschaften anzubieten mit dem Ziel, zum Umdenken von Bildungslandschaften mittels kritischer Analysen beizutragen.

Die Analysen unterteilen sich in drei Kapitel:

1. Die Macht der Metagovernance
2. Bildungslandschaften als Problem bildungspolitischer Handlungs(un)-fähigkeit
3. Governance: Eine Gestaltungsperspektive, die sich selbst im Weg steht

1. Die Macht der Metagovernance

Die Einbettung von Bildungslandschaftsprozessen in übergreifende Steuerungsrahmen wurde bislang überwiegend in Form von Kooperationshindernissen diskutiert (siehe z. B. die Zusammenstellung in Tibussek 2009).

⁵ Die kritische Psychologin Osterkamp hat in ihrem bahnbrechenden Werk zur menschlichen Motivation herausgearbeitet, dass Handlungsfähigkeit eines der menschlichen Grundbedürfnisse darstellt.

Es spricht aber viel dafür, diese institutionellen Rahmenbedingungen und die institutionellen Diskurse bzw. Kulturen noch umfassender zu betrachten und tiefer in die übergreifenden politisch wirksamen Steuerungsphilosophien einzubetten. Diese haben erheblichen Einfluss auf die lokalen institutionellen Bildungspraxen, auf die Semantiken, die die kollektive Sinnbildung zwischen den Professionellen strukturieren und das legitime „Set von Handlungsmöglichkeiten“ (Wartofsky 1979) bestimmen, das den Professionellen zur Verfügung steht, ohne dass sie Gefahr laufen, exkludiert zu werden (Nissen 2012). In Anlehnung an Jessop (2004) können diese von Steuerungsphilosophien geprägte Steuerungsrahmen auch mit dem Begriff der „Metagovernance“ bezeichnet werden, der den normativen Überbau der Governance und dementsprechende staatliche Regulierungen bezeichnet. Dabei muss es sich nicht unbedingt um einen bewussten Prozess handeln; vielmehr spielen Diskurse und die in ihnen enthaltenen für selbstverständlich gehaltenen Rationalitäten eine große Rolle zur Legitimation dieser (s. z. B. Meyer/Rowan 1977). Diese Perspektive zieht sich durch die folgenden Analysen, dessen Ziel es ist, zu veranschaulichen, welchen großen Einfluss die Metagovernance in Bezug auf das Reformkonzept der Bildungslandschaften hat.

Einige in diesem Sammelband aufgeführten Fallstudien und Beiträge (z. B. Emmerich, Duveneck, Schmachtel) nehmen Überlegungen in diese Richtung vor. In unterschiedlicher Ausprägung thematisieren sie auf theoretischer und/oder empirischer Ebene verschiedene Aspekte der Metagovernance mit Blick auf die Auswirkung auf die lokalen Governanceprozesse in Bildungslandschaften (und deren Ergebnisse). Genannt werden Kontextfaktoren wie etwa die Transformation des Sozialstaats bzw. die Transformation der Bildungspolitik als Sozialpolitik (Emmerich in diesem Band) Bildungspolitik als Beitrag zur politischen Ökonomie des Wettbewerbsstaats (Duveneck in diesem Band) oder Managerialismus als Steuerungsphilosophie (Schmachtel; Maykus; Stolz in diesem Band) bzw. sein Geschwister New Public Management (Schmachtel in diesem Band). Als Ausgangsbasis zur Erkundung dieser Metagovernance-Aspekte wird im Folgenden der Managerialismus als institutionsübergreifende, legitimierende Steuerungsphilosophie und Glaubenssystem (Otto/Ziegler 2011) ins Auge gefasst. Dieser strukturiert, so das Argument, die institutionelle Bildungspraxis in erheblichem Maße und schafft damit eine spezifische Kooperations-situation für Bildungslandschaftsprogramme und -projekte.

Otto und Ziegler (2011) beschreiben Managerialismus als ein „Bündel von Glaubenssätzen, Orientierungen und Praxen [Pollitt 1993; Clarke et al. 2000] (...) in dessen Mittelpunkt die (ungeprüfte) Annahme steht, dass

weniger eine Steigerung der Professionalität der Fachkräfte, sondern vielmehr ein systematischer Einsatz der überlegenen Techniken des Managements eine effektive und nachhaltige Lösung drängender ökonomischer und sozialer Probleme eröffnet.“ (Otto/Ziegler 2011, S. 901 f.) Diese Rationalität und der Glauben an die Steuerungskraft von Management-Techniken macht den Einsatz von Steuerungsinstrumenten des Managements, wie etwa Ziel- und Leistungsvereinbarungen, dezentrale Ressourcenverantwortung, Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung und Rechenschaftslegung plausibel und legitimiert sie. Handlungsleitende Ideen dieses „politischen und moralischen Programms“ (S. 901; s. auch Pollitt 1993) sind die Effizienz, Effektivität und messbare Outputs. Mithilfe nicht-bürokratischer Mechanismen wie Wettbewerb oder die Wahlmöglichkeit für den Kunden sollen die Grenzen und Ineffizienzen der Bürokratie überwunden und damit das Regieren und das Problemlösen effektiver und effizienter gestaltet werden. (S. 902)

Die folgenden Ausführungen zeigen, wie sich im Rahmen von Post-PISA Bildungslandschaften (2. und 3. Strang) diese von Managerialismus geprägte Metagovernance auf die institutionellen Rahmenbedingungen und damit auch auf die Kooperationssituation der beiden zentralen Kerninstitutionen Kinder- und Jugendhilfe sowie Schule ausgewirkt hat. Es entfaltet sich folgender Sachverhalt:

Akteure der *Kinder- und Jugendhilfe* bewegen sich in einem Metagovernance-Rahmen, der von der Transformation des Sozialstaats entlang managerialistischer Rationalitäten und Techniken gekennzeichnet ist (auch unter dem Stichwort des „aktivierenden Staats“ gefasst, z. B. Jann/Wegrich 2004), wie z. B. die Einführung von Quasi-Märkten und forcierter Wettbewerbsorientierung und Einsparungen und Kürzungen im Jugendhilfesektor, die mit Strategien bzw. Denkweisen wie der Ökonomisierung (z. B. Kessl 2001), Aktivierung (z. B. Galuske 2004), Responsibilisierung (z. B. Krasmann 2000) und Prekarisierung (z. B. Landhäußer/Kessl/Klein 2012) einhergehen (Kessl 2013, S. 8 f.). Sie haben maßgeblichen Einfluss auf den Modus Operandi des Jugendhilfesektors und damit auch die Rationalitäten und Handlungslogiken, mit denen sich Jugendhilfsakteure in Kooperationsprozesse im Rahmen von Bildungslandschaften einbringen.

Diese Metagovernance versetzt Jugendhilfsakteure in eine schwierige Situation (Schmachtel-Maxfield 2013, S. 131 ff.; Schmachtel 2016; Duveneck 2016): Um eine pädagogische Wirkungskraft im Sozialraum entfalten zu können z. B. durch die Sicherung einer kontinuierlichen Beziehungsarbeit mit ihren Adressaten, stehen diese folglich kontinuierlich unter dem Druck, durch die Akquise von Drittmitteln ihre Existenz bzw. die ihres

Personals zu sichern – eine insbesondere für Leitungspersonal sehr belastende Situation. Dieser Druck erhöht sich noch einmal dadurch, dass der Ganztagschuldiskurs die Aufmerksamkeit und finanziellen Ressourcen auf die Schulen gelenkt hat. Gleichzeitig sehen sich Akteure der Kinder- und Jugendhilfe vielmals als „Reparaturbetrieb“ der Schule (und sind auch als solche tätig) und haben starke Vorbehalte hinsichtlich der pädagogischen Arbeit in Schulen; sie sind sich vor diesem Hintergrund der Potenziale ihres schulunabhängigen pädagogischen Ansatzes (insbesondere in der Jugendarbeit) bewusst. Eine integrierte Lösung im Rahmen von Bildungslandschaften, die Teile ihrer non-formalen Bildungsarbeit strukturell an die Schule koppelt, wird von diesen deswegen verständlicherweise als existenzbedrohlich wahrgenommen. Zudem verfügen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe über wenig personelle Ressourcen, sich in Kooperationen einzubringen. Gleichzeitig lassen jedoch die Positionierungen der Jugendhilfepraxis, -politik und -wissenschaft in der Bildungsdiskussion nach PISA einen Wunsch erkennen, als Bildungsexperten anerkannt zu werden und ihre Potentiale in eine gerechtere Gestaltung des Bildungssystems einzubringen (Rauschenbach/Otto 2008, S. 24), die diese aus der Rolle des Reparaturbetriebs von Schule heraushebt – möglicherweise nicht zuletzt, weil sie auch Betroffene dieses Systems sind. Dabei handelt es sich um bereits bestehende Diskussionen in der Jugendhilfe um die Kooperation von Schule und Jugendhilfe bzw. um die Bildungsangebote der Jugendhilfe (Rauschenbach/Otto 2008), die durch den Eintritt der Jugendhilfe in die öffentliche durch PISA angestoßene Bildungsdebatte im Hinblick auf die nach bestimmten Kriterien messbare Performanz und Leistungsfähigkeit des Schulsystems neu gerahmt wurden⁶.

Die Situation von Akteuren der Institution *Schule* ist hinsichtlich des Metagovernance-Einflusses mit Blick auf ihre Kooperationssituation in Bildungslandschaften noch nicht elaboriert worden. Die folgenden Ausführungen bedürfen deswegen noch weiterer Überlegungen und Exploration.

Die Steuerung und Praxis von Schule ist stark durch den PISA-Schock geprägt, im Zuge dessen die Instrumente der Neuen Steuerung bzw. New Public Management (Fend 2008) Einzug erhalten haben. Diese reflektieren die oben beschriebenen Glaubenssätze und Mechanismen des Managerialis-

6 Rauschenbach und Otto (2008) sprechen vor dem Hintergrund einer verstärkten bildungspolitischen Inpflichtnahme neben der schon bestehenden sozialpolitischen Inpflichtnahme von einer „riskanten Chance“ (S. 27), sich in die neue (Post-PISA) Bildungsdebatte mit einzubringen, die nicht nur mit einer möglicherweise anderen Schule sondern auch mit einer anderen Jugendhilfe enden könnte.

mus (Kapucu 2006, S. 892) und sind gleichzeitig durch diese begründet und legitimiert. Die Steuerungspraxis zeichnet sich zum einen durch eine Ausrichtung auf Prinzipien der Effizienz, Effektivität und messbaren Outputs und zum anderen durch eine Dezentralisierung von Verantwortung bei gleichzeitiger Erhöhung der Rechenschaftslegungspflicht (z. B. über Evaluationen und Ziel- und Leistungsvereinbarungen) aus. Gesteuert wird mittels einer Steuerung über Instrumente des Bildungsmonitorings, Bildungsstandards und Lernstandserhebungen. Die Semantik der messbaren, individuellen Kompetenzorientierung bestimmt den schulpolitischen Diskurs.

Das dahinterstehende, den Managerialismus auszeichnende, in gewisser Weise technokratische Menschenbild hat auch die Problembearbeitung im Nachklapp von PISA geprägt: Es ist auffällig in den Bildungsreformen nach PISA, dass die zwei „PISA-Probleme“ – die im internationalen Vergleich enttäuschenden Leistungen in Kernfächern und die starke Abhängigkeit von Herkunft und Bildungserfolg – in oftmals getrennt voneinander stattfindenden Maßnahmen bearbeitet worden sind. Das Problem der Bildungsgerechtigkeit hat dabei insbesondere zielgruppenspezifische Reformmaßnahmen für sozial benachteiligte Menschen bzw. Stadtteile nach sich gezogen, von denen Bildungslandschaften eine darstellt. Dass diese Probleme jedoch einen inneren Zusammenhang haben, der sich mitunter aus den Realitäten des Lernens als sozialen Prozess (z. B. Vygotsky 1931/1992) ergibt, wurde dadurch vernachlässigt. Vielmehr noch wurden durch die technokratische, auf Managerialismus basierende Steuerung neue Zwecke und Anforderungen implementiert (z. B. durch Rechenschaftslegung und Inwettbewerbsetzung), die erfordern, das Handeln darauf auszurichten (Otto/Ziegler 2011, S. 902). Diese stehen den pädagogischen Zielsetzungen und Prozessanforderungen entgegen⁷ und erhöhen damit die Widersprüchlichkeit im System: Die Funktionen der Schule, die sich zwischen den Polen der Integration und Selektion aufspannen (Fend 2008) erfahren dadurch eine deutliche Verschärfung in Richtung Selektion.

Lernen wird (via Interaktion) über die Beziehung zu anderen und zu sich selbst vermittelt (z. B. Hüther 2004; Bauer 2010; Vygotsky 1931/1992). Dabei strukturieren jedoch die vorherrschenden Gegenstände bzw. die damit verbundenen Bedeutungssysteme die sozialen Beziehungen vor (z. B.

7 Dies ist z. B. der Fall, wenn es um ergebnisoffenes, persönlichkeitsbildendes Lernen an selbstgewählten Inhalten geht, das insbesondere in der Jugendphase eine wichtige Rolle spielt.

Nissen 2012)⁸. Vertrauensvolle Beziehungen und soziale Eingebundenheit, aber auch Autonomie und persönlicher Sinn sind Voraussetzungen für Lernen und Leistung (Ryan/Deci 2000; Hüther 2004; Leontiev 1982); Lernen kann vor diesem Hintergrund eine präventive, d. h. sozialintegrative, Wohlergehen herstellende Funktion zukommen. Schule fordert den Beteiligten durch den durch die managerialistische Steuerung zunehmenden Widerspruch zwischen dem funktionalen und sozialen System Schule (s. auch Böhnisch 1992, S. 82) zur Bewältigung ihrer Rollenanforderungen (, die sie in Beziehung zueinander setzen,) psychosoziale Ressourcen ab (s. auch Rauschenbach/Otto 2008). Dabei setzt das System Schule diese Ressourcen jedoch voraus, was den Blick auf ihr Potenzial als soziale Ressource ihrer selbst entgegensteht. Insbesondere (jugendliche) Schülerinnen und Schüler aus sozial benachteiligten Elternhäusern, die diese psychosozialen Ressourcen nicht mitbringen, laufen Gefahr, dadurch in eine Abwärtsspirale zu geraten (Schmachtel 2003, S. 28 ff.).⁹

Die neue Steuerung der Schule (Fend 2008) nutzt Mechanismen, (wie z. B. die standardisierten Outputs oder die erhöhte Bindung von Arbeitszeit für nicht-pädagogische Zwecke,) die institutionellen Entwicklungen entlang der Förderung einer vertrauensvollen Beziehung der Beteiligten in Schule entgegensteht und gleichzeitig die Professionalität bzw. Professionalisierung der Lehrenden untergräbt (Otto/Ziegler 2011; Lynch 2014). Dass dabei jedoch Faktoren wie die Führung der Schule und Schulkultur und -geschichte in der Rekontextualisierung (Fend 2008) derartiger Steuerungsimpulse eine mehr oder weniger ausgleichende Rolle spielen können¹⁰, soll nicht in Frage gestellt werden; hier soll vielmehr darauf aufmerksam gemacht werden, dass die Systemlogik anders tickt.

Insbesondere soll dabei in den Vordergrund gestellt werden, dass es eine systemische Unfähigkeit der Institution Schule gibt, sich in den Kerntätigkeiten stärker präventiv auszurichten. Dies kann die Schule bzw. Schulpolitik jedoch bislang durch die Selektionsfunktion der Schule legitimieren, die auch von Seiten der Gesellschaft getragen wird. Es besteht im System Schule keine immanente Notwendigkeit, sich im Sinne der obigen Ausführungen

8 Beispielsweise werden SchülerInnen und Eltern zunehmend als Kunden verstanden, was sich auf die pädagogische Beziehung zwischen LehrerInnen und SchülerInnen auswirken kann, wie Lynch (2014) anmerkt.

9 Diese Kritik lehnt sich durchaus an Emmerichs (in diesem Band) Feststellung an, dass das Konzept der Bildungslandschaften die Selektionspraxis der Schule ausblendet.

10 Lynch (2004) weist sogar daraufhin, dass durch eine Befürwortung der manageriellen Logik durch aus mit professionellem Gewinn verbunden sein kann.

präventiv auszurichten, sondern vielmehr systemimmanente Kräfte, die diese von dieser Aufgabe wegbewegen.

Gleichzeitig gibt es eine deutliche, extern bedingte strukturelle Überforderung des Systems Schule, die die oben skizzierte Problemstellung verschärft – z. B. durch einen immer noch schlecht aufgestellten frühkindlichen Bereich, fehlende umfassende Unterstützung und Entlastung von Eltern oder auch Ursachen, die in anderen politischen Bereichen (siehe auch Woide/Olk in diesem Band) zu adressieren sind (u. a. auch arbeitsmarktpolitische). Schulakteure, z. B. solche, die sich in der Entwicklung von Bildungslandschaften beteiligen, versuchen dann strukturell bedingt, so das Argument, den Bedarf nach Unterstützung dadurch zu kompensieren, dass sie diese Aufgabe an Akteure der Kinder- und Jugendhilfe auslagern (im Sinne eines „Funktionsfähigen Machens“ eines nicht in der Schülerrolle funktionsfähigen Klientels für den Unterricht).

Insbesondere die Leitungspersonen in Schule müssen in der Führung ihrer Schule große Widersprüche aushalten und sind mit vielen zusätzlichen administrativen Aufgaben betraut, was zusätzlich belastet¹¹. Auch die Zahlen hinsichtlich der Lehrergesundheit in Deutschland (Schaarschmidt/Kieschke 2007) sprechen für sich, auch wenn zu diesem Thema bislang noch wenig vor den Hintergrund der (Meta)Governance von Schule geforscht wurde. Auch die Abbrecherquote von jungen Menschen, die im System Schule scheitern,¹² stellt nur die Spitze vom Eisberg dar. Dass eine Entwicklungsarbeit mit Blick auf reformpädagogische Konzepte in vielen Schulen trotzdem passiert, steht dabei außer Frage, aber es verlangt den Beteiligten sehr viel (unbezahltes) Engagement mit zum Teil hohen persönlichen Kosten ab.

Hinsichtlich der Kooperationssituation zwischen Akteuren der Systeme Schule und Jugendhilfe in Bildungslandschaften ergibt sich dadurch die Problematik, dass es aufseiten der Schule zwar ein klares Bedürfnis nach einer (kompensatorisch ausgerichteten) Kooperation mit der Kinder- und Jugendhilfe gibt, aber es für die Kinder- und Jugendhilfe keine wirkliche Anschlussfähigkeit an das System Schule gibt. Vielmehr bedroht das ordnungspolitische Zusammendenken beider Systeme die Kinder- und Jugendhilfe in ihrer Identität doppelt: Zum einen dadurch, dass das Anliegen der Prävention, das die Kinder- und Jugendhilfe in ihrer außerschulischen

11 Hier stellt sich die Frage, ob die Instrumente der neuen Steuerung nicht mitunter zur bloßen Beziehungsbühne werden, in der primär die hierarchische Beziehung bedient wird.

12 Der bundesdeutsche Durchschnitt mit starken regionalen Disparitäten (und demographisch rückläufigen Schülerzahlen) liegt nach Anger/Orth/Plünnecke (2016) derzeit bei 5,5 %.

Bildungsarbeit verfolgt, durch eine strukturelle Kopplung mit Schule ideologisch bedroht wird, da diese durch das Auslagern der Präventionsaufgabe zum Mitkomplizen der Schule würde und damit ein System stabilisiert, dass nicht primär präventiv, sondern selektiv ausgerichtet ist (s. dazu die Überlegungen von Emmerich in diesem Band).

Gleichzeitig läuft die Jugendhilfe Gefahr, dass ihr die Grundlage entzogen wird, das Anliegen der Prävention eigenständig weiterzutragen – durch die Ganztagschulbewegung, die derzeit vielerorts additiv erfolgt (siehe z. B. Otto/Manitius in diesem Band) und mitunter Ressourcenumverteilungen zur Schule (z. B. Duveneck in diesem Band; Schmachtel in diesem Band) und Einsparungen im Schatten des zunehmenden Umdenkens von Bildungspolitik als Sozialpolitik zur Folge hat (hierzu z. B. die kritischen Überlegungen von Rauschenbach/Otto 2008). Zudem werden die Kinder- und Jugendhilfeträger durch die Einsparungen im Sozialdienst auch zusätzlich weiter in Konkurrenz zueinander gebracht, so dass sich dazu der Raum, das Präventionsanliegen an Schule vor dem Hintergrund dieser Bedingungen zu schärfen durch innerpolitische Grabenkämpfe im Jugendhilfebereich stark eingeschränkt ist. Letztlich ist der Kinder- und Jugendhilfesektor von einer notwendigen Ansatzvielfalt geprägt (Zipperle/Bolay 2011), deren Wert von den Akteuren jedoch nicht immer anerkannt zu werden scheint (z. B. Schmachtel-Maxfield 2013, 131 ff) und gleichzeitig einheitliche Verhandlungspositionen zu erschweren scheint (Zippele/Bolay 2011).

Bildungslandschaften stellen damit Räume oder „Arenen“ (Papadopoulos 2004) oder „sozialen Welten“ (Nittel 2009; Brüsemeister in diesem Band) dar, in denen das Aneinandergeraten der Systeme durch Verteilungskonflikte ausgetragen werden, – und zwar in einer subtilen Weise durch das Ringen um (Gelegenheiten zu) Problemdefinitionen (siehe hierzu die mikrodiskursive Analyse von Schmachtel 2016) – ohne eine Möglichkeit zu haben, die bestehenden Widersprüche aufzulösen.

Gleichzeitig sind auch diese Arenen, in die die institutionelle Aushandlung der Partnerschaftsstrukturen eingebunden sind (Niedlich et al. 2016; Brüsemeister in diesem Band), selbst in einen weiteren Metagovernance-Kontext eingebunden, der ebenfalls von einer managerialistischen Orientierung geprägt ist: Der nach Effizienz-, Effektivitäts- und Produktorientierungskriterien operierende Projektkontext von Bildungslandschaften kann Entscheidungsprozesse begünstigen, die die Beteiligungsprozesse vor Ort unterlaufen (z. B. Schmachtel 2016; in diesem Band) sowie zur Generierung von Produkten führen, die hauptsächlich auf symbolischer Ebene angesiedelt sind und die institutionellen Kerntätigkeiten unberührt lassen, bzw.

implizit reproduzieren und stabilisieren. Die Politiknetzwerke bzw. die Partnerschaftsstrukturen im Mehrebenensystem, die die tragende Säule von Bildungslandschaften sind, müssen also angesichts des Ziels, Bildungsungleichheit durch lokale Vernetzung entgegenzuwirken, hinterfragt werden: Sie können die im Untergrund brodelnden Verteilungskonflikte nicht lösen (Scharpf 2000, S. 209; Grande 2012, S. 579, 585 ff. zur fehlenden Eignung von Governance bei Verteilungskonflikten). Insbesondere für die hauptamtlich in Bildungslandschaftsprojekten und -programmen arbeitenden Personen wie z. B. ProjektkoordinatorInnen, aber auch für andere Mitglieder von Projekten mit Bildungslandschaftsprogrammatik bedeuten diese unauflösbaren systemischen Widersprüche eine starke Belastung (z. B. Schmachtel 2016; siehe auch Brüsemeister in diesem Band).

Die von Duveneck (2014; in diesem Band; 2016) in die Aufmerksamkeit gerückte Wettbewerbsstaatlichkeit (Hirsch 1996; Jessop 1999) stellt dabei einen zentralen Kontext dar, der den Managerialismus im Bildungswesen und die damit einhergehende neue Steuerung im Bildungswesen nach PISA motiviert und legitimiert. Die internationalen Schulleistungen, insbesondere die von der OECD durchgeführte PISA-Studie, haben zu einer öffentlichen Debatte um die Wettbewerbsfähigkeit von Deutschland als Bildungsstandort in der Wissensgesellschaft geführt (Bittlingmayer 2001; Duveneck in diesem Band). Infolge dessen hat sich ein Verständnis von Bildung als Wettbewerbsvorteil in der Politik wie auch in der Gesellschaft manifestiert (siehe z. B. die Auseinandersetzung von Mattern/Lindner [2015] zur Subjektivierung von Bildung).

Duveneck (2014; in diesem Band; 2016) argumentiert in ihrer Fallanalyse zum „Campus Rütli“, dass dieses wettbewerbsorientierte Verständnis von Bildung das Handeln von sozial benachteiligten Kommunen bei der Umsetzung von Bildungslandschaftsprojekten anleitet. Vor diesem Hintergrund argumentierte sie, dass die untersuchte Kommune die Bildungslandschaft entlang des Ziels implementierte, Mittelschichtsfamilien zum Zuzug zu bewegen und damit der finanziellen Abwärtsspirale entgegen zu wirken, in die die stark segregierte Kommune aufgrund geringer Einnahmen und hoher Sozialausgaben geraten war. Dies erklärte sich aus der Fokussierung der Maßnahmen auf formale Bildungseinrichtungen sowie eine imagepolitischen Nutzung des Konzepts der Bildungslandschaft (kommunale Bildungspolitik wird zur „Darstellungspolitik“, Duveneck [2016], S. 37). Gleichzeitig problematisierte Duveneck, dass damit eine kostenneutrale Modernisierung des (formalen) Bildungssektors bewirkt wurde, die vom unbezahlten Engagement und einer „Inwertsetzung der Empathie“ (S. 83) der Akteu-

re vor Ort bzw. ihrer Hoffnung auf Mitbestimmung getragen wird, wie auch von der Möglichkeit, Ressourcen kompensatorischer Art zu aktivieren, (z. B. durch die Akquise von Stiftungsgeldern oder sonstigen Drittmitteln, S. 45). Diese Kompensierung bzw. Instrumentalisierung lenke von der chronischen Unterfinanzierung des Regelbetriebs in Schule und Jugendhilfe ab.

In der Konsequenz dieser Implementierung wurde – entgegengesetzt der Motivation und Ausrichtung des Bildungslandschaftskonzepts, Bildungsbenachteiligung entgegenzuwirken – die Lage der für die sozial benachteiligten Kinder und Jugendliche bzw. Menschen im Stadtteil auf lange Sicht durch die Schwächung der Jugendhilfe als Ausgleichsmechanismus der Schule sowie durch das Vorantreiben eines „heimlichen Verdrängungsprozesses“ (S. 59) verschärft. Infolge dieser Inwettbewerb-Setzung von Bildung werden entgegen ihrer Zielsetzung gemäß dem Matthäus-Prinzip Spaltungstendenzen in der Umsetzung von Bildungslandschaften verstärkt: den Bildungsgewinnern (hier: Mittelschichtsfamilien) wird gegeben, während den Bildungsverlierern genommen wird. Diese Entwicklung ist für die beteiligten Akteure jedoch nicht ersichtlich – vielmehr engagieren diese sich im Glauben, einem guten Zweck zu dienen; diese Dynamik passiert „durch ihre Hände, aber hinter ihrem Rücken“ (Duveneck, in diesem Band). Insbesondere Jugendhilfevertreter wurden dabei als doppelte Verlierer abgestraft: Zum einen wurde der Stellenwert und die Absicherung ihrer Arbeit trotz hohem symbolpolitischem Wert (bzw. gleichzeitiger Funktionalisierung dieser) abgeschwächt; zum anderen verschlechterte sich die Situation ihrer Klientel weiter. Gleichzeitig ging das freiwillige Engagement in den Projektgremien über die Kerntätigkeiten hinaus auf Kosten der pädagogischen Arbeit in den Einrichtungen und belastete die lokalen Akteure erheblich, während ihr Engagement öffentlich nicht gebührend anerkannt wurde (S. 38).

Aus diesen Analysen wird deutlich, dass in der Umsetzung von Post-PISA Bildungslandschaften andere Mechanismen greifen als die, die in der derzeitigen Debatte um die Steuerung von Bildungslandschaften deutlich machen. Es stellt sich die Frage, ob diese nicht eher Ausdruck eines politischen Problems sind (Schmachtel-Maxfield 2013, S. 8).

Bildungslandschaften als Problem bildungspolitischer Handlungs(un)fähigkeit

Betrachtet man vor diesem Hintergrund das politische Mehrebenensystem in der Akteurskonstellation Bund, Länder und Kommunen, so kann die Post-PISA Geschichte der Bildungslandschaften (Strang 2 und 3) als ein Möglichkeit des Bundes und der Kommunen (die Ebenen, die Entschei-