

Stephan Maykus | Anneka Beck |
Mirko Eikötter | Antonia Martin Sanabria

Inklusive Bildung in der Kommune

Empirische Befunde zu Planungs- und
Beteiligungsmodellen zwischen
Schule und Kinder- und Jugendhilfe

Stephan Maykus | Anneka Beck | Mirko Eikötter |
Antonia Martin Sanabria
Inklusive Bildung in der Kommune

Inklusive Bildung

Herausgegeben von

Gregor Hensen | Burkhard Küstermann | Stephan Maykus |

Andrea Riecken | Heike Schinnenburg | Silvia Wiedebusch

Die Forderung nach Inklusion ist ein bedeutsamer Paradigmenwechsel, der die Gesellschaft und die Organisationen wie auch deren Mitarbeiter/innen vor große Herausforderungen stellt. Inklusion soll im Rahmen dieser Buchreihe als Implementierungsprozess im Wechselspiel rechtlicher, kommunaler, organisations- und professionsbezogener Anforderungen erörtert werden. Die Titel bieten einen Reflexionsrahmen, um den in unterschiedlichen Inklusionsorten erkennbaren Erfahrungen fortlaufend nachzugehen und Systematisierungen in Theorie, Forschung und Praxis zu unterstützen.

Stephan Maykus | Anneka Beck |
Mirko Eikötter | Antonia Martin Sanabria

Inklusive Bildung in der Kommune

Empirische Befunde zu Planungs- und
Beteiligungsmodellen zwischen Schule
und Kinder- und Jugendhilfe

BELTZ JUVENTA

Angaben zu den Autorinnen und Autoren finden Sie auf Seite 356.

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 978-3-7799-3617-6 Print
ISBN 978-3-7799-4610-6 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: text plus form, Dresden
Druck und Bindung: Beltz Bad Langensalza GmbH, Bad Langensalza
Printed in Germany

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

Inhalt

Teil I

Forschungstheoretische Rahmung und methodisches Vorgehen

1	Einleitung	8
2	Schule und Kinder- und Jugendhilfe als Erziehungs- und Bildungsfelder in der Kommune	13
3	Kommune als Raum der sozialen Daseinsvorsorge	30
4	Inklusion als kommunale Anforderung von Schule und Kinder- und Jugendhilfe	43
5	Mikro-Makro-Modell von Planungs- und Beteiligungsprozessen Inklusiver Bildung in Kommunen	60
6	Empirisches Vorgehen	78

Teil II

Lokalportraits der Referenzkommunen

1	Einleitung	86
2	Lokalportrait Hannover	88
3	Lokalportrait Osnabrück	109
4	Lokalportrait Landkreis Osnabrück	126
5	Zwischenfazit	139

Teil III

Ergebnisse der Experteninterviews in der Verwaltungskommune

1	Einleitung	142
2	Inklusionsverständnis und Praktikabilität	144
3	Finanzen und Zuständigkeiten	152
4	Fokusthemen infolge rechtlicher Vorgaben und politischer Aktualität	159
5	Planungs- und Steuerungsstrukturen	165
6	Implementierungsstrukturen der Inklusion	182
7	Beispiele für Anwendungsfelder der Inklusion	193
8	Beteiligung – Herausforderung und Gestaltungschance für Inklusive Bildung in Kommunen	204
9	Zwischenfazit	223

Teil IV

Anwendungsbeispiele inklusiver Bildung auf kleinräumiger Ebene

1	Einleitung	228
2	Anwendungsbeispiel 1: Inklusion und Vernetzung im Ganztagsgrundschulbereich in Herrenhausen-Stöcken	230
3	Anwendungsbeispiel 2: Inklusiver Bildung im Zusammenspiel von Schule und Kinder- und Jugendhilfe im Ganztage an der Grundschule Eversburg	259
4	Anwendungsbeispiel 3: Inklusiver Bildung im Übergang zwischen Kita und Schule in der Stadt Melle	284
5	Zwischenfazit	304

Teil V

Fazit

1	Einleitung	314
2	Inwiefern ist Inklusion Teil kommunaler Planung und Steuerung zwischen Schule und Kinder- und Jugendhilfe?	317
3	Wird Inklusion durch Nutzung von Beteiligungskonzepten in der Kommune bewusst gestaltet?	321
4	Inwiefern gelingt es die doppelte Perspektive von Kommune zu berücksichtigen – z. B. Verwaltungskommune und Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger?	325
5	Vorschlag für ein kommunales Planungs- und Beteiligungsmodell Inklusiver Bildung	328
6	Perspektiven für Forschung und Theorie	333
7	Fachpolitische Entwicklungsthemen	340

Literatur	343
------------------	-----

Autorinnen und Autoren	356
-------------------------------	-----

Teil I

**Forschungstheoretische Rahmung
und methodisches Vorgehen**

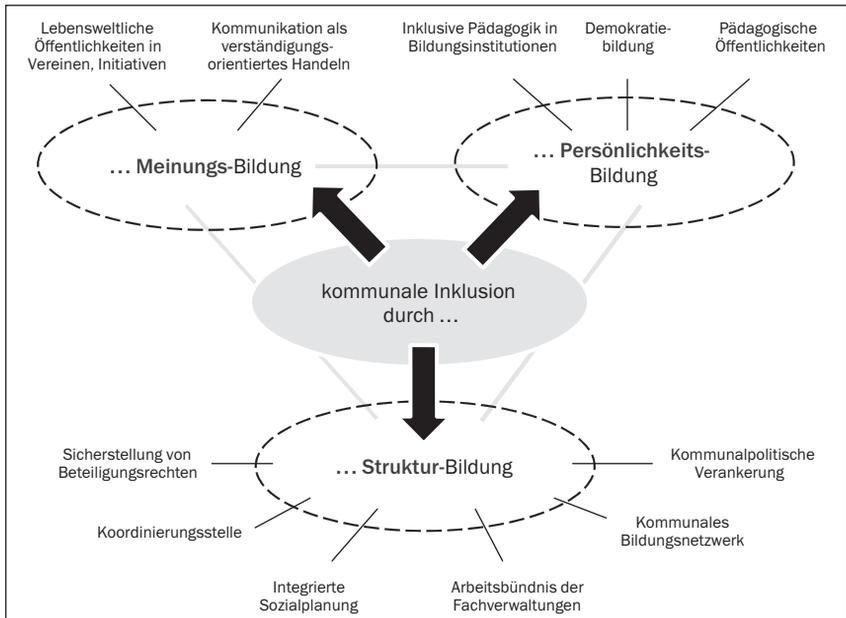
1 Einleitung

Inklusion ist als Anlass und Gegenstand von Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung äußerst komplex und kaum fassbar, denn Inklusion ist ein soziales Gestaltungsprogramm in den Kommunen, das unterschiedliche Ebenen betrifft: die Schul- und Jugendhilfepraxis und ihre Organisationen, die Schul- und Jugendhilfeverwaltung und -planung sowie auch die kommunale Bildungs- und Jugendpolitik (vgl. Kap. 2). Dabei geht Inklusion darüber hinaus mit einer immensen Reichweite fachlicher Überlegungen und Vorgaben einher, z.B. zu beziehen auf die Gesellschaftsentwicklung und Teilhabechancen der Menschen, die Verständigung über Diversität als Merkmal einer offenen Gemeinde- und Stadtgesellschaft, die Veränderung von Rechten und Ansprüchen sowie schließlich die inklusive Ausrichtung aller Angebote von Schulen und der Kinder- und Jugendhilfe, ihrer Arbeitsweisen und Konzepte (auch in Berührung mit angrenzenden Feldern wie Gesundheit, Migration usw.) – die dann schließlich auch mit Hilfe von Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung in den Kommunen weiterentwickelt werden sollen. Kommunen wird vermehrt eine Schlüsselrolle für diese Entwicklungs- und Gestaltungsaufgabe Inklusion zugeschrieben (vgl. Kap. 3). Ein derart tiefgreifender Wandel der bisherigen Praxis benötigt jedoch Zeit, eine intensive Beteiligung aller Betroffenen und klare fachliche Orientierungspunkte – und er gelingt umso besser, je aktiver in den Kommunen dieser Veränderungsprozess geplant, begleitet und fachlich gesteuert wird. Die Zusammenarbeit der Fachverwaltungen, abgestimmte Planungsprozesse, der regelmäßige Blick auf die Bedürfnisse junger Menschen und Familien sowie eine kommunalpolitische Verankerung inklusiver Bildung sind dabei entscheidende Punkte. Inklusive Bildung, Entwicklung und soziale Teilhabe in der Kommune berührt planerische Entscheidungen aller Ressorts und verlangt gemeinsame Aktivitäten: Das kann Innovation der Planungsprozesse auslösen, diese Entwicklung muss aber auch bewusst eingegangen und ermöglicht werden. Vor allem kann so ein Prozess eine dynamische fachliche Selbstvergewisserung der Kinder- und Jugendhilfe und Schulen über Inklusion auslösen, darin die Meinungsbildung fördern und kommunale Praxis beeinflussen. So entstünde auch ein fachpolitischer Rahmen, man könnte sagen, es ist die Kraft ausübende Energie für Innovation im Kontext der kommunalen Inklusion zwischen Schule und Jugendhilfe, die dafür längst vielfältige Anlässe hat (vgl. Kap. 4).

Das Aufkommen und die Verstärkung von Innovationsprozessen sehen wir im Zusammenspiel von drei Bildungsfacetten kommunaler Inklusion: Es geht zunächst um Struktur-Bildung (weithin mit dem Gestaltungsauftrag der Verwaltungen verbunden, der mit strategischen Beteiligungsprozessen einhergeht), die

nicht nur die Entstehung förderlicher Strukturen für inklusive Bildung in Kommunen meint, sondern auch die Generierung lokalen Wissens durch Planung, Kommunikation und Formen der Steuerung umfasst. Hinzu treten die lebensweltlichen Öffentlichkeiten der Meinungs-Bildung, in denen verständigungsorientiertes Handeln stattfindet, sich lebensweltliche Kommunikation vollzieht und auf Entscheidungen systemischer Politikebenen Einfluss üben will. Letztlich ist eine inklusive Pädagogik in den Bildungsinstitutionen von Schule und Kinder- und Jugendhilfe (als dem hier gewählten Anwendungsfeld) Rahmen für die Auseinandersetzung mit Vielheit und Ziel von Persönlichkeits-Bildung selbst. Inklusion ist nur im Zusammenspiel dieser Facetten zu betrachten, wird zum Thema von Kommunikation, Verständigungen, pädagogischem Agieren und Gestalten von Infrastrukturen sowie Lebensbedingungen in den Stadtteilen und Gemeinden. Erst dann vollzieht sich Inklusion nicht nur als Projektmanagement im Rahmen eines austauschbaren, intentionalen sozialen Programms (wie Gewaltprävention, sozialer Erneuerungsbedarf von Städten etc.), sondern genauso als Ausdruck lebensweltlicher Kommunikation in den lokalen Öffentlichkeiten (vgl. Maykus 2014a, 2016).

Abbildung 1: Bildungsfacetten „kommunaler Inklusion“ (Quelle: Maykus 2014a: 04)



Bildung für alle, inklusive Schulen, Kinder- und Jugendhilfeangebote und Arbeitsmöglichkeiten setzen in einer übergreifenden Denkart eine Gesellschaft für alle voraus (vgl. Richter 2010), die sich in Begegnungen und im Dialog konstituiert, Inklusion zum Gegenstand verständigungsorientierten Handelns macht und in kommunalen Öffentlichkeiten stets inklusiv (und nicht interventiv) wirkt. Genau das macht, andererseits, die Einigung auf Vorstellungen über das gute Zusammenleben in der Kommune notwendig. Die Steuerungsfunktion der Kommunen im Sinne einer fachlich sensiblen Gestaltung inklusiver Infrastrukturen zeigt sich in einer gezielten Bestandsaufnahme der Praxissituation vor Ort (z. B. entlang von Schwerpunktthemen wie der Kooperation von Schule und Jugendhilfe) und in der Überwindung rein formeller Zuständigkeiten von Ressorts hin zu einer gemeinsamen Verantwortung übergreifend formulierter Zielvorstellungen und Bedarfsklärungen. Steuerung bezieht sich dann nach und nach auf alle Lebensbereiche der Kommune (Stadtentwicklung, Barrierefreiheit, Wohnen, Arbeit, inklusive Bildung zwischen Schule und Kinder- und Jugendhilfe etwa). Zudem ist die Initiierung eines Rahmens für Verständigung, Klärung, Zielformulierung, Entwicklung und Evaluation Ausdruck umfassender Steuerungsprozesse. Inklusion kann den Aufbau, die Erneuerung oder auch Wiederentdeckung von verlässlichen Planungsstrukturen als kommunikative Orte vor Augen führen. So fließen die beiden zentralen kommunalen Planungsbereiche auch zusammen: Organisationen und Angebote entwickeln, genau wie die Infrastruktur dessen in Gemeinden und Städten.

Der Anspruch ist damit formuliert, wie gelingt seine Umsetzung in die Praxis? Diese Frage leitete ein von der VolkswagenStiftung von 2014 bis 2017 gefördertes Forschungsprojekt, in dem die Hochschule Osnabrück Analysen zur kommunalen Planung und Steuerung zwischen Schule und Jugendhilfe vorgenommen hat (vgl. Kap. 6). Es fanden Untersuchungen in drei niedersächsischen Kommunen statt (zwei Großstädte, ein Landkreis). Mittels Interviews wurden einerseits die Leitungen, Planungsfachkräfte, Beauftragte und Sachgebiete von Schule und Jugendhilfe zu Erfahrungen abgestimmter Planungsprozesse im Rahmen von Inklusion befragt. Und andererseits, darauf gleichsam aufbauend, je ein lokales Beispiel der kooperativen Praxis im Horizont der inklusiven Bildung rekonstruiert: Übergang Kita-Grundschule, Ganztagsangebote und die Integration von Hortangeboten in Ganztagsgrundschulen. Ziel war die explorative Bestandsaufnahme sowie eine theoretische Modellbildung zur Begründung weiterer Forschung (vgl. Teil V). Die Ergebnisse zeigen, das sei vorweggenommen, dass der hohe Anspruch mit Hürden verbunden ist, aber auch mit gekonnten Formen ihrer Überwindung in der Praxis; und er sollte vor allem mit realistischen Planungskonzepten (der „integrierten“ Sozialplanungstradition) beantwortet werden (vgl. die ausführlichen Teile II–IV dieses Bandes).

Das Forschungsprojekt hat dazu beigetragen, die Implementierungsbedingungen für kommunale Planung und Steuerung von inklusiven Bildungsinfra-

strukturen zu erhellen. So zeigt sich, dass die fehlende Abstimmung im Vorfeld von Planungs- und Entscheidungsprozessen, bei der Ziele und gemeinsame Grundverständnisse zum Implementierungsgegenstand von Schule und Jugendhilfe geklärt werden sollten, den weiteren Umsetzungsverlauf behindern und zu Missverständnissen und Unsicherheiten auf Seiten der Beteiligten sowohl auf Verwaltungsebene als auch in der Praxis führen kann. Die bestehenden Grenzen auf systemischer Ebene werden dadurch noch verstärkt; es fehlt eine konsequente, langfristig gestaltete gemeinsame Leitlinie, mit der klare Handlungsvorgaben bei gleicher, abgestimmter Zielvorstellung sowohl für die Akteure der Kinder- und Jugendhilfe als auch für die Akteure auf Seiten des Schulsystems verbunden sind. Die eigentliche Idee, nämlich die Schaffung von Voraussetzungen für Innovation läuft dann Gefahr, in den Hintergrund zu geraten und weicht einem reinen Projektmanagement. Um diesen Generalbefund und vor allem Entwicklungsperspektiven in der Verbindung eines theoretischen Arbeitsmodells (Heuristik) mit empirischen Befunden näher erörtern zu können, schlagen wir das Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus vor (vgl. Kap. 5). Es ist eine ordnende, konzeptionelle Überlegungen sehr gut lenkende theoretische Annahme, die das Projekt in seinen Arbeits- und Analyse-schritten konsequent strukturiert hat.

Unsere Studie zeigt vor diesem Hintergrund: Inklusion löst nicht neue Planungsaufgaben aus, auch nicht neue Planungsbedingungen und Organisationsformen, vielmehr werden die bekannten Grundlagen einer integrierten Sozialplanung (wieder) begründet. Inklusion ist ein weiteres Argument und ein gesellschaftlicher Anlass, kommunale Fachplanung aufzuwerten und Sozialplanung so mit Ressourcen und Kompetenz auszustatten, dass sie zum integrierten Rahmen der Teilfachplanungen und im Ergebnis zu einer fundierten Grundlage für fachpolitische Entscheidungen (nicht nur zum Thema Inklusion) in den Kommunen wird. Die Notwendigkeit basaler Reformen des Schul- und Jugendhilfesystems betrifft auch Inklusion, sie vergegenwärtigt es wie unter einem Brennglas – und es bleibt auch die Notwendigkeit basaler Reformen der Ausstattung, Einbindung und Bewertung von Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung in den Kommunen bestehen. Inklusion sollte nicht nur zum kontinuierlichen Thema kommunaler Planung werden, sondern auch Anlass, die hierfür förderlichen Bedingungen zu vergegenwärtigen: Einbindung in die Organisation der Fachverwaltungen, die Verteilung von Planungsverantwortung auf mehrere Schultern der Sachgebiete, geregelte Kommunikationsformen und Ermöglichung ressortübergreifender Beteiligungen der Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung sowie schließlich die Etablierung eines kontinuierlich gepflegten Kern-datenbestands zur Bedarfsklärung und auch Überprüfung von Praxismaßnahmen Inklusiver Bildung zwischen Schule und Kinder- und Jugendhilfe. Um diese Positionen und die zugrundeliegenden Befunde differenziert entwickeln zu können, werden in den folgenden Kapiteln dieses Teils I zunächst Schule und

Kinder- und Jugendhilfe als Erziehungs- und Bildungsfelder in der Kommune umrissen, dann die Kommune als Raum der sozialen Daseinsvor- und -nach-sorge beschrieben, bevor in diesem Sinne Inklusion als kommunale Anforderung von Schule und Kinder- und Jugendhilfe präzisiert wird. Ein Mikro-Makro-Modell von Planungs- und Beteiligungsprozessen Inklusiver Bildung in Kommunen beschließt die ersten theoretischen Zugänge zu unserer Studie, die abschließend in ihrem empirischen Vorgehen überblickhaft dargestellt wird.

2 Schule und Kinder- und Jugendhilfe als Erziehungs- und Bildungsfelder in der Kommune

2.1 Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe

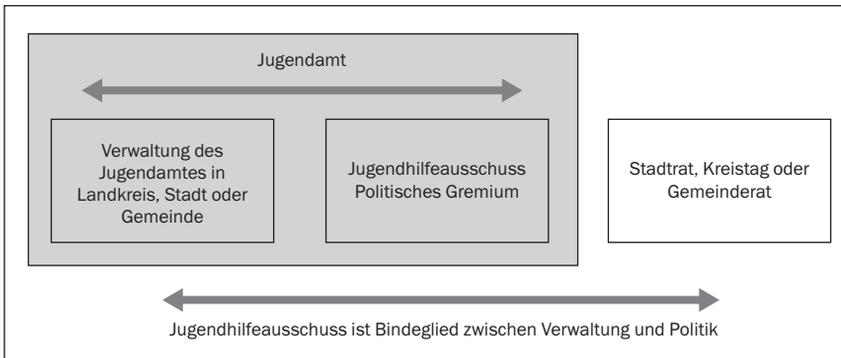
Die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe sind Aufgabe der Kommune und können durch ihre Ausrichtung die Bedingungen für Heranwachsende und ihre Lebenswelten stark mitprägen. Sie haben die Aufgabe Bedarfe zu erkennen, aufzunehmen und dauerhafte Strukturen sowie Programme und Maßnahmen zu schaffen, welche sich positiv auf den Bildungsverlauf von Kindern und Jugendlichen auswirken. Damit steht die Kinder- und Jugendhilfe auch in der Verantwortung Beteiligungsmaßnahmen zu schaffen, die zum einem zu einer Partizipation an der Ausrichtung und konkreten Gestaltung von Programmen führt und zum anderen die Teilhabe der Heranwachsenden an gesellschaftlicher Entwicklung aktiviert. Auf kommunaler Ebene wird die Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland primär durch öffentliche Träger repräsentiert, welche über die öffentliche Verwaltung ihre Organisationsstruktur bilden. Geregelt über das Subsidiaritätsprinzip spielen bei der kommunalen Umsetzung und Ausführung der Kinder- und Jugendhilfe jedoch die freien Träger eine herausragende Rolle. Auf politischer Ebene ist die Kinder- und Jugendhilfe durch Stadtrat, Kreistag oder Gemeinderat vertreten, welche im direkten Austausch mit Stadt, Landkreis oder Gemeinden stehen. Das Jugendamt ist auf kommunaler Ebene die zentrale Institution der Kinder- und Jugendhilfe und ist auf Verwaltungsebene häufig unter dem Fachbereich Jugend und Familie zu finden. Ein zentrales politisches Gremium auf kommunaler Ebene bildet der Jugendhilfeausschuss, dieser wirkt als Bindeglied zwischen dem Jugendamt und der Politik (Stadtrat, Kreistag oder Gemeinderat). Daneben steht auch die Stadt-, Kreis- oder Gemeindeverwaltung im direkten Austausch mit dem Jugendhilfeausschuss, da das Jugendamt einen Teil der Stadtverwaltung bildet. Die Planung, Ausführung und Förderung der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe liegt in kommunaler Selbstverantwortung und wird zu über achtzig Prozent über kommunale Mittel finanziert (vgl. Rätz et al. 2014: 189 ff.).

Aufbau des Jugendamtes

Das Jugendamt auf kommunaler Ebene ist zweigliedrig aufgeteilt. Es besteht zum einen aus der Verwaltung des Jugendamtes und zum anderen aus dem Jugendhilfeausschuss. Der Jugendhilfeausschuss ist ein politisches Gremium, wel-

ches Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe durch Beschlüsse bestimmt. Die Verwaltung des Jugendamtes ist für die Ausführung zuständig und steht hierbei in Verbindung mit den freien Trägern. Darüber hinaus kann und soll die Verwaltung Impulse, Bedarfe, Themen und Veränderungen aus der Praxis in den Jugendhilfeausschuss hineingeben. Zusammen bilden der Jugendhilfeausschuss und die Verwaltung des Jugendamtes ein sich bewegendes, konstruktives Spannungsfeld für die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. Gries & Ringler 2005).

Abbildung 2: Jugendamt bestehend aus Verwaltung und Jugendhilfeausschuss als Bindeglied zur Politik (Quelle: eigene Darstellung)



Jugendhilfeausschuss

Der Jugendhilfeausschuss befasst sich als fachlich und politisch wirksames Gremium mit allen kommunal relevanten Themen der Jugendhilfe. Darunter fallen unter anderem:

- Die Beratung von Problemlagen junger Menschen und Familien
- Vorschläge für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe
- Die Jugendhilfeplanung
- Förderung der freien Jugendhilfe

Im Jugendhilfeausschuss sind sowohl die Träger der freien Jugendhilfe vertreten, wie auch die Vertreter und Vertreterinnen der kommunalen Parlamente. Freie Träger, wie Jugendverbände, Wohlfahrtsverbände, Religionsgemeinschaften und Vereine sind zu zwei Fünfteln im Jugendhilfeausschuss repräsentiert. Die übrigen drei Fünftel sind Vertreterinnen und Vertreter der Kommunalpolitik.

Darüber hinaus werden im Jugendhilfeausschuss Berater und Beraterinnen aus verschiedenen Bereichen wie beispielsweise der Kirchen, Schulen, Gesundheitsämter und Gerichte, als Expertinnen und Experten benannt, die somit

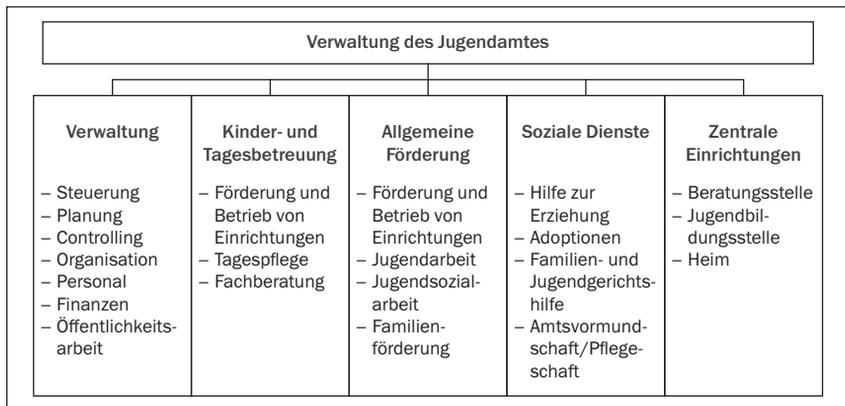
auch einen Teil des Gremiums bilden. Aus dem Verwaltungsbereich des Jugendamtes ist häufig die Fachbereichsleitung vertreten. Auf diese Weise finden im Jugendhilfeausschuss eine Kooperation und ein Austausch verschiedener Vertreterinnen und Vertreter statt. Im Gegensatz zu anderen Ausschüssen verfügt der Jugendhilfeausschuss über ein eigenes Beschlussrecht und kann durch die Beschlüsse die Ausführung in der Alltagsarbeit über die Verwaltung steuern (vgl. Rätz et al. 2014: 194). Die Verwaltung des Jugendamtes sowie der Jugendhilfeausschuss werden als Teil einer „Gebietskörperschaft“ aufgefasst, die im Rahmen einer Geschäftsordnung eng am Thema Kindheit und Jugend zusammenwirken, aber unterschiedliche Aufgaben innehaben. Somit gilt der Jugendhilfeausschuss nicht direkt als Teil des Jugendamtes, sondern wird eher der allgemeinen Struktur der „Vertretungskörperschaft“ zugeordnet (vgl. Merchel & Reismann 2004; Münder & Ottenberg 1999).

Verwaltung des Jugendamtes

Die Verwaltungseinheit des jeweiligen Jugendamtes setzt die Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses um und arbeitet nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz SGB VIII.

Neben dem Jugendhilfeausschuss stellt die Verwaltung in der kommunalen Struktur, den zweiten Organisationsteil des Jugendamtes dar. Der Aufbau der Verwaltung von Jugendämtern obliegt der kommunalen Selbstverwaltung, so dass Strukturen regional variieren können. Meist sind die Organisationseinheiten des Jugendamtes im Fachbereich für Jugend und Familie angesiedelt und weisen in Kommunen eine ähnliche Struktur auf. Idealerweise findet auf dieser Ebene der Verwaltung ein partnerschaftlicher Austausch zwischen staatlichen und freien Trägern statt.

Abbildung 3: Darstellung eines typischen Verwaltungsaufbaus des Jugendamtes (Quelle: eigene Darstellung, nach Jordan/Maykus/Stuckstätte 2012)



Die obersten Instanzen bilden in der Verwaltung des Jugendamtes hierarchisch die Amtsleitung, Abteilungsleitung und Sachbearbeitung. Darunter fallen verschiedene Fachabteilungen zu denen zum einen die klassischen Verwaltungsangelegenheiten zählen, sowie Abteilungen mit fachlichen Schwerpunkten der Kinder- und Jugendhilfe. Darunter fallen die Kindertagesbetreuung, die allgemeine Förderung, die Sozialen Dienste, sowie die zentralen Einrichtungen (vgl. Münder & Tammen 2002).

Den größten finanziellen Posten bildet in der Kinder- und Jugendhilfe die Kindertagesbetreuung mit knapp 65% der Gesamtausgaben, gefolgt von den Hilfen zur Erziehung mit etwa 24% der Gesamtausgaben. Die Kindertageseinrichtungen haben in der Kinder- und Jugendhilfe die meisten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, danach folgen die Hilfen zur Erziehung. Besonders stark vertreten sind in der Kinder- und Jugendhilfe Sozialpädagoginnen/Sozialpädagogen und Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeiter sowie Verwaltungskräfte. Je nach Aufgabenfeld und Position sind zusätzliche Qualifikationen vorhanden.

2.2 Aufgaben und Ziele der Kinder- und Jugendhilfe

Die Ziele der Kinder- und Jugendhilfe sind in § 1 des SGB VIII formuliert. Für die Kinder- und Jugendhilfe gilt es Bedingungen des Aufwachsens zu verbessern und das Zusammenleben in der Familie, sowie die individuelle und soziale Entwicklung zu begünstigen und die Beteiligung am gesellschaftlichen Leben zu fördern.

Abbildung 4: Auszug SGB VIII

§ 1 Recht auf Erziehung, Elternverantwortung, Jugendhilfe

- (1) Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit.
- (2) Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.
- (3) Jugendhilfe soll zur Verwirklichung des Rechts nach Absatz 1 insbesondere
 1. junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen,
 2. Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung beraten und unterstützen,
 3. Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl schützen,
 4. dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.

Die Aufgaben für die Kinder- und Jugendhilfe leiten sich aus § 1 SGB VIII ab und sind im § 2 SGB VIII im Einzelnen aufgeführt. Sie sind Ausgangspunkt für

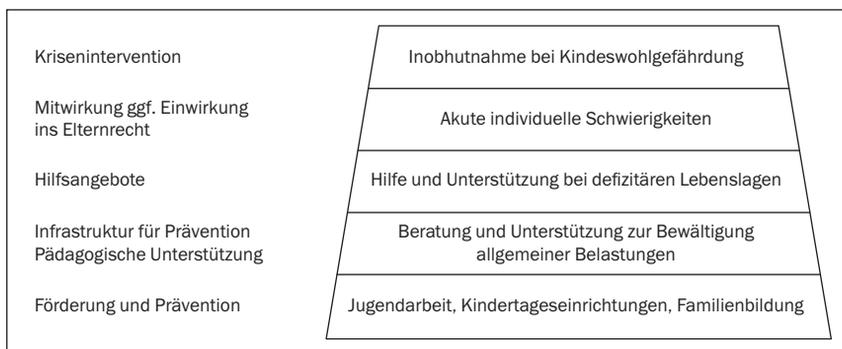
die kommunale Jugendhilfeplanung und richten sich nach dem durch gesellschaftliche Veränderungen vorhandenen Bedarf. Zur Erfüllung dieser Aufgaben stellt die Kinder- und Jugendhilfe entsprechende Angebote bereit, welche sich im SGB VIII in fünf Bereiche untergliedern lassen (vgl. Jordan et al. 2012: 20).

- Bereich 1: §§ 11–15 Allgemeine Leistungen zur Förderung junger Menschen: Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, erzieherischer Kinder- und Jugendschutz
- Bereich 2: §§ 16–21 Förderung der Erziehung in der Familie
- Bereich 3: §§ 22–26 Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege
- Bereich 4: §§ 27–41 Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, Hilfe für junge Volljährige
- Bereich 5: §§ 42–60 Andere Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe wie Inobhutnahme, Mitwirkung vor Vormundschafts-, Familien- und Jugendgerichten.

Die Bereiche 1 und 2 repräsentieren Aufgaben, welche von der Kinder- und Jugendhilfe als kommunale infrastrukturelle Aufgaben zur Regelversorgung vorgehalten werden müssen.

Während die Kinder- und Jugendhilfe den Anspruch hat durch Förderung und Unterstützung präventiv zu wirken, ist ihre Aufgabe darüber hinaus, Angebote und Leistungen bereitzustellen, die bei defizitären Lebensbedingungen oder einem zusätzlichen Betreuungsbedarf greifen. Diese ergeben sich aus den Bereichen 3 bis 5 und gelten als Pflichtaufgaben der Kinder- und Jugendhilfe. So spiegelt sich im Aufbau der Kinder- und Jugendhilfe der subsidiäre Gedanke wider, welcher durch die verschiedenen Stufen der Interventionen greift (vgl. Kap. 3.5 Kommunalpolitik und kommunale Planung für Kinder und Jugendliche).

Abbildung 5: Aufgabenbereich der Kinder- und Jugendhilfe (Quelle: eigene Darstellung, nach Jordan/Maykus/Stuckstätte 2012)



Jugendhilfeplanung

Der Jugendhilfeplan ist ein Instrument der Kinder- und Jugendhilfe und wird im § 80 SGB VIII als Pflichtaufgabe der Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe benannt, somit ist die Jugendhilfeplanung als Teil der Sozialplanung gesetzlich verankert. Das Ziel der Jugendhilfeplanung ist es, die Qualität der Kinder- und Jugendhilfe durch die Entwicklung neuer Strategien zu verbessern, sowie innovativ und zukunftsgerichtet zu planen (vgl. Schnurr et al. 2010: 111). Gleichzeitig wirkt die Jugendhilfeplanung als politischer Prozess zur kommunalen Willensbildung. Eine fachlich begründete Planung der Verwaltung des Jugendamtes, kann als Instrument zur Einflussnahme auf kommunalpolitische Entscheidungen genutzt werden. Als eine der Handlungsmaximen von Jugendhilfeplanung gilt die Beteiligung von Adressatinnen und Adressaten am Planungsprozess (vgl. Jordan et al. 2012: 344).

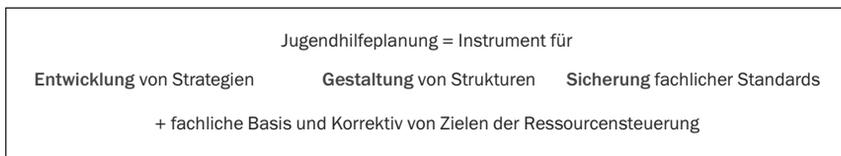
Zu den Methoden der Fachplanung zählen qualitative sowie quantitative Bestands-, Bedarfs-, Sozialraum- und Zielgruppenanalysen. Darüber hinaus ist es Aufgabe der Jugendhilfeplanung eine organisationskritische Bewertung zu bewahren. Die einzelnen Kommunen tragen die Verantwortung, Voraussetzungen zu schaffen, in denen Jugendhilfeplanung umsetzbar ist, wobei die Qualität durch unterschiedliche Faktoren variieren kann. Ein Merkmal der Jugendhilfeplanung ist ihre Diversität im Bereich ihrer Themen und Methoden.

„Je nach finanzieller Leistungsfähigkeit, fachlichem Verständnis, Art des Engagements von freien Trägern, Initiativen sowie lokalen Politikinteressen sind unterschiedliche fachliche und organisatorische Lösungen bei den zu bewältigenden Jugendhilfeaufgaben möglich und – wie die vielfältige Praxis zeigt – auch wahrscheinlich.“
(Schnurr et al. 2010: 91)

Die gesetzlichen Vorgaben lassen Raum für eine vielfältige Gestaltung. Jugendhilfeplanung beschränkt sich dabei aber meist nur auf einzelne Planungsbereiche, die zu den Pflichtaufgaben der Kinder- und Jugendhilfe zählen. Parteiliche Planung für die Belange und Interessen von Kindern, Jugendlichen und Familien werden durch strukturelle Bedingungen begrenzt. Die Forderung nach einer allumfassenden und fortlaufenden Infrastrukturplanung bleibt allerdings bestehen (vgl. ebd.: 96). An die Jugendhilfeplanung als gesetzlicher Auftrag stellen sich demnach folgende Aufgaben:

- Jugendhilfeplanung als sozialraumorientierte parteiliche Arbeit für Adressaten, sowie die soziale Regionalentwicklungsplanung als Beitrag zu einer übergreifenden sozialen Kommunalpolitik.
- Jugendhilfeplanung als Prozess fachlicher und politischer Willensbildung
- Einbeziehung der freien Träger in Planung
- Beteiligung der Adressaten (vgl. ebd.: 97 ff.)

Abbildung 6: Aufgaben der Jugendhilfeplanung (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Jordan et al. 2012: 347)



2.3 Freie Träger – Nicht-staatliche Jugendhilfe

Die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe ist nach § 4 des SGB VIII zu einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit der freien Kinder- und Jugendhilfe aufgefordert. Die Gesamtverantwortung liegt bei dem öffentlichen Jugendamt der Kommune, welches die notwendigen Einrichtungen, Dienste und Angebote rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stellen muss (§ 79 SGB VIII). Innerhalb der Jugendhilfestruktur hat die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe auch die Planungsverantwortung und wird als Leistungsgewährer bezeichnet. Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollen Aufgaben an freie Träger übergeben werden. Diese sind in der Kinder- und Jugendhilfe für die Umsetzung der Hilfen zuständig und werden auch als Leistungserbringer bezeichnet. Fast 70 % aller Einrichtungen befinden sich in freier Trägerschaft (vgl. Statistisches Bundesamt 2008). Durch eine Vielzahl an freien Trägern kann die Kinder- und Jugendhilfe ein breites, divergierendes Angebot aufzeigen und den Adressaten und Adressatinnen die Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Einrichtungen bieten (§ 5 SGB VII). Die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe ist zur finanziellen Förderung der freien Träger verpflichtet.

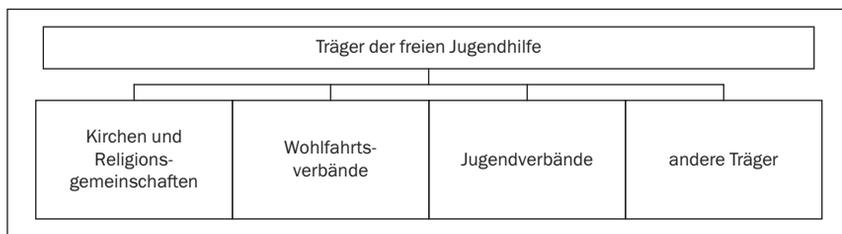
Obgleich der öffentliche Träger die Verantwortung über die Jugendhilfestrukturen hat, haben die freien Träger Einfluss auf die politische Willensbildung. Sie sollen zum einen an der Jugendhilfeplanung beteiligt werden, zum anderen sind sie im Jugendhilfeausschuss mit zwei Fünfteln der Mehrheit vertreten und können somit Einfluss auf Entscheidungen nehmen, deren Erfüllung über die Verwaltung gesteuert wird und wiederum an freie Träger zur Erfüllung der Aufgaben zurückgewiesen wird. Darüber hinaus sind sie als Handlungsträger in der Umsetzung der konkreten Leistung präsent und haben so die Möglichkeit das Praxisfeld zu prägen und zu strukturieren (vgl. Jordan et al. 2012: 317). Da die öffentlichen Träger die Gesamtverantwortung haben, müssen sie dafür Sorge tragen, dass die freien Träger ihre Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen nach Maßgabe der Jugendhilfeplanung und unter Beachtung der in § 9 genannten Grundsätze anbieten (§ 74 Abs. 2 SGB VIII). Vorrang bei der Erfüllung von Leistungen bekommt wer stärker an der Erfüllung der Interessen

der Betroffenen orientiert ist. Unter diesem Gesichtspunkt hat der öffentliche Geldgeber die Möglichkeit, im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen, Einfluss auf die fachliche, wirtschaftliche und organisatorische Gestaltung der Hilfsangebote zu nehmen.

Zu den freien Trägern zählen:

- Wohlfahrtsverbände und ihnen angeschlossene Vereinigungen
- Jugendverbände und sonstige Jugendgemeinschaften
- Trägerzusammenschlüsse, Fach- und Beratungsgremien (z.B. Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe AGJ, Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe AFET)
- Private Anbieter sozialer Leistungen sowie Selbstständige
- Initiativ- und Selbsthilfegruppen
- Kirchen und sonstige Religionsgemeinschaften (vgl. Jordan et al. 2012: 316)

Abbildung 7: Freie Träger in der Jugendhilfe (vgl. Jordan et al. 2012, S. 317)



2.4 Funktionen und Ziele von Schule

„Alle Schulen aber, deren sich nicht ein einzelner Stand, sondern die ganze Nation, oder der Staat für diese annimmt, müssen nur allgemeine Menschenbildung bezwecken.“ (Humboldt in Schulreform in Preußen 1966). Die Menschenbildung als Ziel von Schule wird von Humboldt in die allgemeine und die spezielle Bildung unterteilt. Unter allgemeiner Bildung versteht er, die Bildung einer Selbstbestimmungsfähigkeit, Mitbestimmungs- und Solidaritätsfähigkeit im Kontext der Gesellschaft. Diese Definition wird auch in der Schultheorie von Wolfgang Klafki aufgegriffen (vgl. Klafki 2002). Die spezielle Bildung erklärt Humboldt folgendermaßen „durch die spezielle soll er nur Fertigkeiten zur Anwendung erhalten“ (Humboldt in Schulreform in Preußen 1966). Heute könnte dies als Erwerb von Kompetenzen verstanden werden, durch die das Individuum Organisatorin/Organisator seines Lebens wird, welche/welcher im Stande ist ihre/seine Biografie sowie schulische und berufliche Karriere zu steuern (vgl. Kiper 2013: 35; KMK 2014).

Fend teilt die Funktionen von Schule in vier Hauptkategorien. Unter den gesellschaftlichen Funktionen fasst er die kulturelle Reproduktion zusammen, worunter das Verstehen von kultureigenen Symbolen und Zeichen, wie auch das Verstehen von Werten und Normen einer Gesellschaft fallen. Als weitere Funktion spricht Fend von der Qualifikation durch Aneignung von Wissen, welches durch Schule erreicht werden soll. Darunter werden das Zurechtkommen in der Gesellschaft sowie die Qualifizierung durch eine durch Schule erworbene Allgemeinbildung verstanden. Unter den Stichworten Selektion und Allokation wird Schule als ein fester Ort beschrieben, an dem durch Zensuren, Zeugnisse und Prüfungen unterschiedliche Bildungsverläufe bestimmt werden. Als vierte Funktion wird der Prozess der Integration in die Gesellschaft beschrieben, bei dem gesellschaftliche Werte und Normen durch und in Schule angeeignet werden sollen. Im Bildungswesen lassen sich somit aus den vier Hauptkategorien zwei Hauptfunktionen zusammenfassen. Fend beschreibt diese als die doppelte Funktion von Schule (s.o. Humboldt, allgemeine und spezielle Bildung), in der zum einen Heranwachsende Teil der Gesellschaft werden sollen, in dem vorhandene kulturelle Wertvorstellungen reproduziert werden und zum anderen die daraus resultierende Handlungsfähigkeit, die als individuelle Funktion, Grundlage für den Qualifikationserwerb, Lebensplanung, sozialer Orientierung und Identitätsbildung ist (vgl. Fend 2008: 49 ff.).

Schule als pädagogische Institution wird als ein fester Ort der Bildung verstanden an dem Schülerinnen und Schüler und ausgebildete Pädagoginnen und Pädagogen die Hauptakteure sind und in einem geplanten Arrangement Teil von Bildungs-, Lern- und Erziehungsprozessen sind (vgl. Krüger & Rauschenbach 1997: 9). Schule schafft somit einen Rahmen in dem geplant und organisiert, Erfahrungen gemacht werden, die den Prozess der „Menschengestaltung“ unterstützt. Auf diese Weise werden durch Bildungsinstitutionen ausbleibende oder natürlich ablaufende Lernprozesse organisiert und systematisiert. Die Richtung und Inhalte bilden sich aus den kulturellen Überzeugungen einer Gesellschaft und zeigen an, welche Wertvorstellungen im Laufe des Lernprozesses übernommen werden sollen (vgl. Fend 2008: 25 ff.). Als pädagogische Institution stehen für die Schule der Aspekt der Erziehung und Bildung sowie der Aspekt des Lernens im Mittelpunkt (vgl. Krüger & Rauschenbach 1997: 10). Die Organisation von Schule spiegelt sich im deutschen Schulsystem wider.

Schulsystem in Deutschland

Nach Artikel 7 des Grundgesetzes steht die Schule unter der Aufsicht des Staates und ist nach Artikel 30 des Grundgesetzes Aufgabe der Länder, „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine anderen Regelungen trifft oder zulässt.“ Somit ist die Schulgesetzgebung immer an das Grundgesetz gebunden, da das Landesrecht dem Bundesrecht nicht widersprechen darf (Art. 31 GG).

Nach Artikel 30 GG haben die Länder die gesetzgebende und administrative Kompetenz für alle Fragen der Kulturpolitik und tragen somit auch die Verantwortung für den Bereich der Schule. Dies wird als die Kulturhoheit der Länder bezeichnet, welche sich aus dem System des Föderalismus der einzelnen Bundesländer ergibt. Dabei gilt die Bildungspolitik als das Herzstück der Länderpolitik und stellt ihr Kerngeschäft dar. Im Schulrecht der Länder werden die Struktur, der Aufbau und die Gliederung des Schulwesens in seiner Gesamtheit, die staatliche Schulhoheit und die Schulverfassung, die Finanzierung und die Verwaltung des öffentlichen Schulwesens, sowie die Rechte und Pflichten der an Schule beteiligten Personen, wie auch die Regelungen für Schulen in freier Trägerschaft bestimmt (vgl. Avenarius & Füssel 2008: 17).

Die Schulaufsichtsbehörde wird ebenfalls durch Schul- oder Kultusministerium repräsentiert. Sie hat die Fachaufsicht, die Rechtsaufsicht und Dienstaufsicht über die Lehrkräfte und das übrige pädagogische Personal. In Niedersachsen wird dies aufgrund der §§ 119–123 des Niedersächsischen Schulgesetzes wahrgenommen und durch die Landesschulbehörde mit Sitz in Lüneburg und Abteilungen in Braunschweig, Hannover und Osnabrück ausgeführt. Aufgaben der Schulaufsichtsbehörde sind (vgl. Rux & Niehues 2013: 258; Niedersächsisches Kultusministerium 2014):

- Qualitätssicherung
- Qualitätskontrolle
- Personalführung
- Personalentwicklung
- Personaleinsatz
- Sicherung der Zusammenarbeit mit Schulträgern und außerschulischen Einrichtungen

Durch die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland können Schulen in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich organisiert sein, woraus sich eine variationsbreite und diversifizierende deutsche Bildungslandschaft ergibt. Entscheidend für die Gestaltung des Schulsystems sind die in den Ländern vorherrschenden parteipolitischen Profile, die über die Schulpolitik entscheiden (vgl. Hepp 2011: 166 ff.; Wiater 2012: 63 ff.). Um ein Auseinanderdriften des Bildungssystems durch die jeweilige Kulturhoheit der einzelnen Länder zu minimieren, wird in der Kultusministerkonferenz versucht, eine relative Vereinheitlichung des Bildungssystems herzustellen. Die Beschlüsse der Ministerkonferenzen enthalten Empfehlungen an die Länder zu einer gleichartigen Behandlung und Regelung von Schulangelegenheiten (vgl. Münch 2002: 35; Avenarius & Füssel 2008: 18).

Auch Kommunen können Träger von Schulen sein. In Niedersachsen können nach dem Niedersächsischen Schulgesetz (NSchG) Landkreise, Gemein-

den, Samtgemeinden, Zweckverbände oder das Land Schulträger für öffentliche Schulen sein. Daneben können natürliche Personen, Einzelpersonen, Gesellschaften bürgerlichen Rechts (GbR), eine OHG, eine KG, eine GmbH oder eine AG Träger von Privatschulen sein. Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Land und Kommune wird auch als die Aufteilung in innere und äußere Schulangelegenheiten bezeichnet. Der Staat hat die Schulaufsicht und gibt damit inhaltliche und strukturelle Vorgaben für die Gestaltung von Schul- und Unterrichtsalltag vor. Die Kommunen sind für die Infrastruktur wie Schulräume, Lernmittel und Schülertransport zuständig. Die Aufteilung in Organisation der Pädagogik und Organisation der Infrastruktur wird bereits in den Schriften von Siegfried Bernfeld „Sisyphos oder Grenzen der Erziehung“ von 1925 dargestellt, welche die Theorie der Schule in zwei Bereiche gliedert. Einen Bereich bildet dabei der pädagogische Diskurs, bei dem es um Inhalte und Formen der Vermittlung geht, den zweiten Bereich bildet die Organisation von Schule (vgl. Kiper 2013: 30).

Die genauen Aufgaben der öffentlichen Schulträger sind im Niedersächsischen Schulgesetz festgeschrieben. Dazu zählen:

- Vorhaltung des notwendigen Schulangebots in organisatorischer Hinsicht, d.h. Errichtung und Veränderung von Schuleinrichtungen i.R. des Behördenbestands des Schulträgers (§ 106).
- Beschaffung und Unterhaltung des notwendigen Schulraums durch Bau, Anmietung oder auf andere Weise (§§ 108, 113, 115).
- Ausstattung der Schulen mit Einrichtung und Lehrmitteln und Zuweisung von Haushaltsmitteln an die Schulen (§§ 108, 111 Abs. 1).
- Mittelfinanzierung der Kreisschulbaukasse (§ 117).
- Aufstellung eines örtlichen Schulplans auf der Grundlage des Schulentwicklungsplans (§ 26).
- Einstellung des nichtstaatlichen Schulpersonals (§ 53).
- Namensgebung von Schulen (§ 107).
- Organisation und Finanzierung der Schülerbeförderung, soweit besonders übertragen (§ 114 Abs. 5).
- Bildung von kommunalen Schulausschüssen (§ 110).
- Festlegung von Schulbezirken im Primarbereich und im Sekundarbereich I (§ 63 Abs. 2).
- Mitwirkung bei der Einführung einer besonderen Unterrichtsform bei der Kooperativen Gesamtschule (§ 12 Abs. 3).
- Mitwirkung bei Schulversuchen (§ 22).
- Mitwirkung bei der Einführung besonderer Organisationsformen in allgemeinbildenden Schulen (§ 23).
- Mitwirkung in Konferenzen der Schulen (§ 36).
- Mitwirkung bei der Bestellung der Schulleiterinnen und -leiter (§§ 45 ff.).

- Mitwirkung bei der Besetzung bestimmter Funktions- und Beförderungsstellen (§ 52).
- Mitwirkung bei der Feststellung der Aufnahmekapazität einer berufsbildenden Schule (§§ 59 Abs. 5, 105 Abs. 2 i. V. m. § 3 BbS-VO; vgl. Niedersächsisches Kultusministerium 2014).

Unter dem Begriff Autonomie der Kommunen, wird die Dezentralisierung der reformpädagogischen und bildungspolitischen Gestaltungskompetenz verstanden. Damit ist die Forderung nach der Stärkung der Eigenverantwortung von Schule verbunden, in der Kommunen eine zentrale Rolle in der Entwicklung der kommunalen Bildungslandschaften spielen. Dabei werden kommunale Steuerungsmöglichkeiten im Rahmen einer erweiterten Schulträgerschaft gesehen (vgl. Weiß 2011: 49 ff.). Rolff sieht dies begründet durch die Autonomie der Pädagogik, in der praktischen Selbstständigkeit, als wesentlichen Teil der Erziehungswissenschaft. Die pädagogische Verantwortung der Bildung und Erziehung von Heranwachsenden soll demnach mehr den Kommunen zugesprochen werden. Als einen weiteren Grund für die Loslösung der staatlichen Beaufsichtigung der Schule führt Rolff die individuelle und korporative Autonomie an, welche sich auf eine erweiterte Autonomie der Körperschaft Schule bezieht. Dies könnte für die Lehrkräfte gleichzeitig zur Folge haben, dass diese in Schule gemeinsam Ziele sowie ein Schulprogramm entwickeln würden und die eigene Arbeit durch eine Selbstevaluation überprüft werden könnte. Mögliche Folgen wären dabei auch, dass die persönliche Autonomie der Lehrer eingeschränkt werden könnte. Rolff sieht dennoch einen Gewinn in einer höheren Qualität von Schule, die sich insgesamt daraus ergeben würde. Die korporative Autonomie wäre Ausgangspunkt für eine schulpädagogische Gestaltungsautonomie (vgl. Rolff 2005: 49 ff.).

Abbildung 8: Governance Strukturen im deutschen Schulsystem (vgl. OECD in Kiper 2013: 86)

Governance-Strukturen im deutschen Schulsystem:

- Eine begrenzte Rolle des Bundes
- Zentralisierte Verwaltung auf Länderebene
- Die Trennung der Bildungsverwaltung von anderen Sektoren
- Eine geringe, gleichwohl zunehmende Rolle der Kommunen

Aufbau der Schulstruktur

Das deutsche Schulsystem ist in Schularten und Schulstufen gegliedert und setzt sich im Bereich der allgemeinbildenden Schulen aus dem Primarbereich, Sekundarstufe I und Sekundarstufe II zusammen. Der Elementarbereich ist der

Primarstufe vorgelagert und unterliegt nicht dem Schulrecht, sondern ist an die Jugendhilfe angegliedert, welche durch das SGB VIII geregelt ist. Die Primarstufe, welche auch als Grundschule bezeichnet wird, bildet die erste Pflichtschule und umfasst in der Regel die Klassenstufen eins bis vier. Die Sekundarstufe I ist gegliedert in Hauptschule, Realschule und Gymnasium, welche durch die Gesamtschulen auch als verbundene Formen bestehen können. Die Sekundarstufe II wird auch als gymnasiale Oberstufe bezeichnet und kann über das Abitur oder der allgemeinen Hochschulreife zum Studium oder zur wissenschaftlichen Hochschule führen. Darüber hinaus gibt es im deutschen Schulsystem verschiedene Formen der Berufs- bzw. der Fachgymnasien. Im Bereich der Gesamtschulen wird in Niedersachsen zwischen der integrierten und der kooperativen Gesamtschule unterschieden. Die integrierte Gesamtschule erschließt sich von der 5. bis zur 13. Klasse und kann auch ohne gymnasiale Oberstufe geführt werden. Schülerinnen und Schüler werden nach einem gemeinsamen Lehrplan unterrichtet und nehmen am gesamten Schulleben gemeinsam teil. Differenzierende Fachleistungskurse werden in Mathematik und Englisch ab Klasse 7, in Deutsch ab Klasse 8 und in den Naturwissenschaften in der Regel ab Klasse 9 eingeführt. Die kooperative Gesamtschule erstreckt sich vom 5. bis zum 12. bzw. 13. Schuljahr. Je nach Schulaufbau kann diese ohne gymnasiale Oberstufe geführt werden. Hier findet der Unterricht vorwiegend in schulzweigspezifischen Klassenverbänden statt. Neben einem gemeinsamen Schulkonzept hat die kooperative Gesamtschule eine Gesamtkonferenz, eine gemeinsame Schulleitung sowie Lehrerinnen und Lehrer, Eltern- und Schülervertretung. Darüber hinaus finden gemeinsame Fachbereichs- und Fachkonferenzen statt. Entsprechend der Schulleistung können einzelne Schülerinnen und Schüler an unterschiedlichen Schulformen beziehungsweise Schulzweigen teilnehmen. Die Schulabschlüsse gleichen den regulären Bedingungen der entsprechenden Schulform. Zu den allgemeinbildenden Schulen werden auch alle berufsbildenden Schulen gezählt. Diese können verschiedenen beruflichen Fachrichtungen zugeordnet werden (vgl. Avenarius & Füssel 2008: 27 ff.; Niedersächsisches Kultusministerium 2015).

Inklusion und Förderschulen

Eine weitere wichtige Sparte des deutschen Schulsystems bildet die Förderung von Schülerinnen und Schülern, die wegen einer bestehenden oder drohenden Behinderung auf besondere Unterstützung angewiesen sind. Unter der Bezeichnung „schulische Inklusion“ wird in der Regel das gemeinsame Lernen von Schülerinnen und Schüler mit und ohne sonderpädagogische Förder- sowie weiterer Unterstützungsbedarfe verstanden. Um dies zu erreichen, wird eine Pädagogik der Vielfalt gefordert, welche Heterogenität als Ausgangspunkt versteht (vgl. Kiper 2013: 202). In Niedersachsen ist die schulische Inklusion gem. § 4 NSchG gesetzlich festgeschrieben.

§ 4 NSchG

Inklusive Schule

(1) Die öffentlichen Schulen ermöglichen allen Schülerinnen und Schülern einen barrierefreien und gleichberechtigten Zugang und sind damit inklusive Schulen. ²Welche Schulform die Schülerinnen und Schüler besuchen, entscheiden die Erziehungsberechtigten (§ 59 Abs. 1 Satz 1).

(2) In den öffentlichen Schulen werden Schülerinnen und Schüler mit und ohne Behinderung gemeinsam erzogen und unterrichtet. ²Schülerinnen und Schüler, die wegen einer bestehenden oder drohenden Behinderung auf sonderpädagogische Unterstützung angewiesen sind, werden durch wirksame individuell angepasste Maßnahmen unterstützt; die Leistungsanforderungen können von denen der besuchten Schule abweichen. ³Ein Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung kann in den Förderschwerpunkten Lernen, emotionale und soziale Entwicklung, Sprache, geistige Entwicklung, körperliche und motorische Entwicklung, Sehen und Hören festgestellt werden.

Im Zuge des eintretenden integrativen Wandels im deutschen Schulsystem in den 1990er Jahren wurden die „Empfehlungen der Kultusministerkonferenz zur sonderpädagogischen Förderung in den Schulen der Bundesrepublik Deutschland“ verfasst (KMK 1994). Diese führten dazu, dass Schulen in bestimmte Förderschwerpunkte untergliedert wurden. Dazu zählen die Förderschwerpunkte Lernen, Emotionale und Soziale Entwicklung, Sprache, Geistige Entwicklung, Sehen, Hören, körperliche und motorische Entwicklung (vgl. Kiper 2013: 199). Diese bestehen weiterhin, lediglich der Förderschwerpunkt Lernen wird in Niedersachsen nicht mehr an speziellen Förderschulen angeboten.

In Niedersachsen können Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf an den allgemeinbildenden Schulen nach § 4 Abs. 2 Satz 2 NSchG durch wirksame, individuell angepasste Maßnahmen unterstützt werden. Förderschulen können auch als Förderzentren zur Unterstützung der allgemeinbildenden Schulen im Sinne der Inklusion dienen (§ 14 Abs. 3 NSchG).

In Niedersachsen haben Eltern und Schülerinnen und Schüler bei einem festgestellten sonderpädagogischen Unterstützungsbedarf nach § 4 Abs. 1 NSchG die Möglichkeit selbst zu wählen, welche Schulform sie besuchen möchten (vgl. Niedersächsisches Kultusministerium 2014).

Ganztagsschulen

Besondere Aufmerksamkeit galt im Bildungswesen in den letzten Jahren vor allem der Ganztagsschule. Obgleich die (bildungspolitische und bildungswissenschaftliche) Thematisierung der Ganztagsschule in Deutschland eine lange Tradition hat, gewann die Diskussion darum erst mit dem schlechten Abschneiden deutscher Schülerinnen und Schüler in internationalen Schulleistungstests, wie beispielsweise der PISA Studie, an Dynamik. Auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die damit verbundene Sicherstellung der Betreuung am Nachmittag bestärkten die Diskussion um ein Nachmittagsangebot an Schulen

(vgl. Beck et al. 2016). Durch die neue Konzeption sollen vorangegangene Mängel des Schulsystems erkannt und bewältigt werden. Einen Argumentationsschwerpunkt für die Einführung der Ganztagschule bildet die Herstellung von Chancengleichheit. So schreibt Holzappel: „Im Hinblick auf Divergenzen in der Dichte und Qualität der soziokulturellen Infrastruktur an Spiel-, Freizeit- und Kulturangeboten werden – im Sinne regional gleichen Lebensverhältnisse – Anregungspotentiale, Lern- und Erfahrungsgelegenheiten und soziale Kontaktchancen für alle geschaffen.“ (Holzappel 2006: 11) Auch die Leistungen der Schülerinnen und Schüler sollen durch eine ganzheitlichere Schule gesteigert werden, indem durch erweiterte zeitliche Ressourcen differenziert und individueller auf die einzelne Person im Schulalltag eingegangen werden kann. Darüber hinaus bietet die gemeinsame Gestaltung des Nachmittags Raum dafür, die demokratische Lebensform besser zu erlernen und Verantwortung für die Gemeinschaft zu übernehmen (vgl. Coelen 2007: 45; Wiater 2012: 107). Die Struktur einer Ganztagschulform ist erst dann gegeben, wenn an mindestens drei Tagen pro Woche für mindestens sieben Zeitstunden ein Angebot für die Schülerinnen und Schüler zur Verfügung steht und ein Mittagessen bereitgestellt wird. Inhaltlich sollten die Angebote am Nachmittag konzeptionell mit dem Unterricht am Vormittag abgestimmt werden.

Es wird zwischen drei Formen der Ganztagschule unterschieden: In der voll gebundenen Ganztagschule ist die Teilnahme am Nachmittagsangebot für alle Schülerinnen und Schüler verpflichtend. In der teilweise gebundenen Form gilt dies hingegen nur für einen Teil der am Unterricht Beteiligten oder für bestimmte Klassenverbände. Der Besuch der Angebote am Nachmittag an der offenen Ganztagschule ist freiwillig. Hier können Schülerinnen und Schüler bzw. Eltern entscheiden, ob eine Teilnahme erfolgen soll. Somit verpflichtet sich bei dieser Form des Ganztagsangebotes nur ein Teil der Schülerschaft dazu an mindestens drei Tagen für mindestens sieben Zeitstunden am Ganztagsunterricht teilzunehmen.

Neben der Institution Schule spielt im Ganztagsangebot der Bereich der Kinder- und Jugendarbeit eine entscheidende Rolle. Auf dem Weg zur Schaffung von Bildungslandschaften in Deutschland ist die Ganztagschule auf die Kooperation zwischen Schule und Kinder- und Jugendhilfe angewiesen (s. Kapitel 4). Bildung findet in diesem Rahmen auf formelle und informelle Weise statt (vgl. Oelerich 2007: 13 ff.).

Bildungslandschaften: Kooperation – Schule und Kinder- und Jugendhilfe

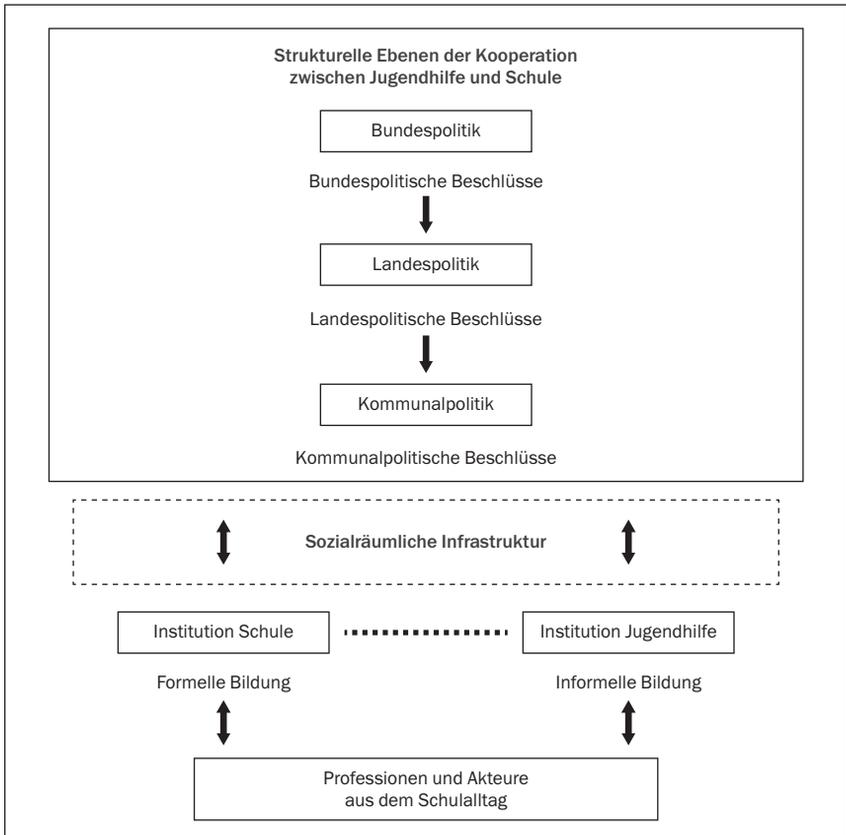
Durch die Zusammenarbeit von verschiedenen Institutionen entstehen Bildungsräume in denen Bildung, Betreuung und Erziehung als Teil der Lebenswelt gesehen werden. Bei der Kooperation zwischen Schule und Kinder- und Jugendhilfe wird neben der Integration von Jugendhilfeangeboten in das Schul-

programm auch eine Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe erwartet. Dabei steht die Sozialpädagogik auf der einen Seite vor der Herausforderung ihren Platz im Schulalltag zu behaupten, sich auf der anderen Seite aber gleichzeitig mit Schule zu vernetzen. Das Ziel von Kinder- und Jugendhilfe sollte dabei der aktive Aufbau von Bildungslandschaften sein und das Auflösen eines geteilten Bildungssystems (vgl. Maykus 2011: 7 ff.). Neben den Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen der Ganztagschule findet unter dem Gesichtspunkt der Kooperationsentwicklung, die Schulsozialarbeit besondere Beachtung. Als bereits integriertes Angebot der Kinder- und Jugendhilfe in der Schule sollte die Kooperation sich allerdings nicht auf diesen Bereich beschränken, sondern als ein ganzheitliches Feld der Bildung neu gedacht werden. Diese Form der ganzheitlichen Bildung kann an unterschiedlichen sozialen Lernorten über die formellen Bildungsformen von Schule hinaus stattfinden. Hier spielen verschiedene Bereiche und Angebote der Kinder- und Jugendhilfe eine wichtige Rolle, in denen durch sozialpädagogische Ansätze informelle Lernmöglichkeiten geschaffen werden können und so durch ein vielfältiges Angebot individuelle Fähigkeiten besser erkannt und gefördert werden können.

Um Kooperation zukunftsgerichtet möglich zu machen ist über die Institutionenperspektive hinaus eine räumliche Perspektive nötig, die eine strukturelle Veränderung von Schule und auch eine Umstrukturierung bzw. das Einlassen auf neue Strukturen von Kinder- und Jugendhilfe voraussetzt. Ausgangspunkt dafür ist ein partnerschaftliches gleichrangiges Verhältnis zwischen Schule und Kinder- und Jugendhilfe. Unterschiedliche Wissensstandards und Erfahrungen können zu unterschiedlichen Blickwinkeln führen. Um gemeinsam arbeiten zu können muss daher ein Austausch stattfinden bei dem gemeinsame Ziele formuliert werden können (vgl. Maykus 2006: 159 ff.). Eine strukturelle Verankerung der Zusammenarbeit beider Felder ist bereits zu erkennen und in Ansätzen als Teilformen von kommunalen Bildungslandschaften schon vorhanden, wenn auch noch nicht konsequent umgesetzt: „Man kann nicht von einem flächendeckenden und empirisch bezifferbaren ‚Qualitätsschub‘ in der Kooperation sprechen, sicher aber von der erkennbaren Irritation seitheriger Kooperationsmuster und -modelle.“ (vgl. Maykus 2011: 9)

Beeinflusst werden Kooperationsstrukturen durch verschiedene politische Ebenen sowie durch Institutionen auf der kommunalen Ebene und durch die Akteure im Handlungsfeld. Diese unterschiedlichen Instanzen nehmen Einfluss auf die Organisation einer Bildungslandschaft, in welcher soziale Lebensräume als Lernräume wahrgenommen werden. Die Kooperation zwischen den verschiedenen Ebenen sollte als ein strukturierter Entwicklungsprozess verstanden werden in dem Bildung auf formelle und informelle Weise stattfindet.

Abbildung 10: Strukturelle Ebenen der Kooperation zwischen Jugendhilfe und Schule (vgl. Maykus 2006: 155)



3 Kommune als Raum der sozialen Daseinsvorsorge

Kommunen haben als Lebensraum für Kinder und Jugendliche und ihre als inklusiv oder nicht inklusiv erlebte Lebensrealität eine große Bedeutung. Kommunen sind Orte der Daseinsvorsorge und gestalten die Rahmenbedingungen für Teilhabechancen und Diskriminierungsfreiheit. Hier begegnen sich (junge) Menschen und nehmen aktiv am Leben teil oder werden ausgegrenzt. Sozialpolitisch kommt Kommunen daher in vielen Bereichen eine Schlüsselstellung zu, wenn es um das Thema Inklusion geht. So ist beispielsweise die Schul-, Integrations- und Sozialpolitik fester Bestandteil kommunaler Betätigung in Rat, Ausschüssen und Berichterstattung. Gerade die soziale Sicherung (z. B. Errichtung von Krankenhäusern) und die Aktivitäten im Bildungsbereich (z. B. Errichtung öffentlicher Schulen und Kindertageseinrichtungen) sind wesentliche Bestandteile der kommunalen Daseinsvorsorge (vgl. Krajewski 2008: 180 ff.). Als sozialpolitische Beispiele lassen sich weiterhin die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen (§§ 53 ff. SGB XII, § 35a SGB VIII), aber auch die Kinder- und Jugendhilfe insgesamt nennen. Letztere weist den Kommunen die Zuständigkeit für die Gewährung von Leistungen, den Kinderschutz und andere Aufgaben zu, wie die Gesamtverantwortung für die Planung und Aufsicht sowie Steuerung der (freien) Träger (vgl. Becker 2013: 13 ff.) Gerade der Planungsauftrag in der Kinder- und Jugendhilfe, aber auch im Rahmen der Schulträgerschaft, macht die Notwendigkeit der räumlichen Orientierung und Vernetzung (Sozialraumorientierung) notwendig: Das Sozialraumkonzept „führt [dabei] zu nicht mehr, aber auch nicht weniger als einer Verpflichtung, das Handeln sämtlicher sozialer Akteure auch auf der lokalen Ebene unter sozialpolitischer Perspektive miteinander abzustimmen“ (Becker 2013: 18). Hier zeigt sich die Herausforderung, der sich die Kommunen im Rahmen der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und darüber hinaus, bei der Gestaltung einer inklusiven Lebenswelt vor Ort, stellen müssen. Die bisherige Planung, Umsetzung und Evaluation kommunaler Aufgaben bedarf einer Betrachtung, die einen inklusiven Blick einschließt, um Änderungsbedarfe zu ermitteln. Notwendige Veränderungen lassen sich als Querschnittsaufgabe dann regelmäßig nur durch eine stärkere Vernetzung und Beteiligung Aller in einer Kommune erreichen (Verwaltung, Leistungsträger, Leistungserbringer, Fachkräfte, Bürgerinnen und Bürger, Kinder und Jugendliche usw.). Im Folgenden wird das dazu notwendige Wissen über den Aufbau und die Aufgaben im Rahmen der sozialen Daseinsvorsorge von Kommunen in Niedersachsen dargestellt.

3.1 Rechtsquellen und Arten von Kommunen in Niedersachsen

Die Aufgaben, der Aufbau und die Entscheidungsverfahren in Kommunen werden maßgeblich durch das Kommunalrecht geprägt: Zu den wesentlichen Rechtsquellen gehören das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG), das Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (NKoMZG) und nicht zuletzt das Verfassungsrecht, das die kommunale Ebene und das Recht der Selbstverwaltung gewährleistet (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG u. Art. 57 Abs. 1, 3 NV).¹ Kommunen in Niedersachsen lassen sich in *Gemeinden*, *Samtgemeinden* und *Landkreise* einteilen; darüber hinaus stellt die *Region Hannover* einen Sonderfall dar (vgl. Pautsch 2014: 15 ff.). Während die Gemeinden sog. Gebietskörperschaften sind (vgl. § 2 Abs. 2 NKomVG), bilden Gemeindeverbände Samtgemeinden (vgl. § 2 Abs. 3 NKomVG). Landkreise und die Region Hannover sind Gemeindeverbände und Gebietskörperschaften (vgl. § 3 Abs. 1 NKomVG).

Gemeinden lassen sich weiterhin unterscheiden in *kreisangehörige Gemeinden und Samtgemeinden* (z. B. Gemeinden, die dem Landkreis Osnabrück angehören), *kreisfreie Städte* (z. B. die Stadt Osnabrück), *große selbstständige Städte* (z. B. Lingen [Ems]) und die *selbstständigen Gemeinden* – i. d. R. Gemeinden mit mehr als 30 000 Einwohnerinnen und Einwohnern (vgl. Pautsch 2014: 18 ff.). Die großen selbstständigen Städte und kreisfreien Städte werden abschließend vom Gesetz benannt (vgl. § 14 Abs. 5, 6 NKomVG) (Meyer 2014: 101). Die Landeshauptstadt Hannover ist eine kreisfreie Stadt und gehört gleichzeitig der Region Hannover an (vgl. § 15 Abs. 1, 2 NKomVG). Die Region Hannover besteht also aus der Landeshauptstadt einerseits und andererseits aus Gemeinden im Umland Hannovers. Diese neu geschaffene Gebietskörperschaft fasst, unter Beibehaltung der Eigenständigkeit der Landeshauptstadt, selbige mit den umliegenden Gemeinden zusammen. Die Region übernimmt dabei Aufgaben von überörtlicher Bedeutung (z. B. örtlicher Träger der Sozialhilfe, Träger der berufsbildenden Schulen, öffentlicher Personennahverkehr) (vgl. Ipsen 2011: 384 ff.).

3.2 Kommunale Aufgaben

Kommunen gehören staatsrechtlich zu den Bundesländern (= zweistufiger Staatsaufbau in Bund und Länder), erfüllen aber öffentliche Aufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Das Recht zur Selbstverwaltung der

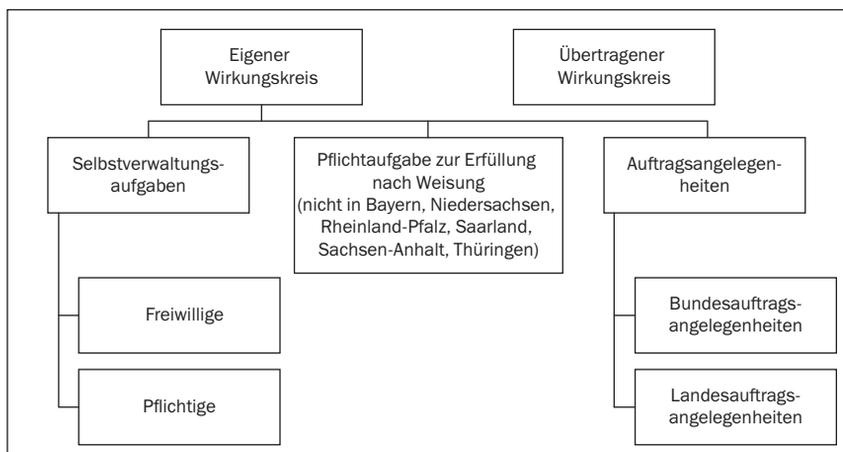
1 Das NKomVG ist am 01. 11. 2011 in Kraft getreten und fasst die Regelungen über die Gemeinden und Samtgemeinden der Niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO) sowie die Normen über die Landkreise der Niedersächsischen Landkreisordnung (NLO) in einem Gesetz zusammen (vgl. Pautsch 2014: 15 f.).

Kommunen leitet sich aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ab: „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Diese Zusicherung der kommunalen Selbstverwaltung garantiert den Gemeinden, Kreisen und kreisfreien Städten folgende Hoheitsrechte (vgl. Papenheim et al. 2013: 53 ff.; Hoffmann 2010: 207 f.):

- *Gebiets- und Verwaltungshoheit* (= Recht zur Ausübung von öffentlicher Gewalt auf dem eigenen Hoheitsgebiet, Durchsetzung von Anordnungen)
- *Organisationshoheit* (= Bestimmung der Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltung)
- *Personalhoheit* (= Begründung und Beendigung von Arbeits- und Beamtenverhältnissen)
- *Planungshoheit* (= Recht zur Planung in der Kommune)
- *Rechtssetzungshoheit* (= Kompetenz, eigene Angelegenheiten durch Satzungen zu gestalten)
- *Finanzhoheit* (= Recht zur Haushaltsführung und Festlegung bestimmter Steuersätze oder Abgaben)

Die im Rahmen der Hoheitsrechte wahrgenommenen Aufgaben von Kommunen lassen sich danach systematisieren, ob sie dem eigenen Wirkungskreis oder dem übertragenen Wirkungskreis zuzuordnen sind. Einen Sonderfall stellen die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung dar, die es aber in Niedersachsen nicht gibt und die deshalb an dieser Stelle nicht dargestellt werden sollen (vgl. Papenheim et al. 2013: 56 ff. u. Abb. 11).

Abbildung 11: Aufgabenwahrnehmung durch Gemeinden (Quelle: Papenheim et al. 2013: 56)



Im *eigenen Wirkungskreis* befinden sich die sog. *Selbstverwaltungsangelegenheiten*. Diese umfassen eine Reihe von Aufgaben, die einen großen örtlichen Bezug haben und deren Erfüllung häufig von der Finanzkraft der jeweiligen Kommune abhängt. Die Selbstverwaltungsaufgaben lassen sich wiederum in freiwillige und pflichtige einteilen. Die *freiwilligen* Selbstverwaltungsaufgaben stehen im Ermessen der jeweiligen Gemeinde, das heißt, diese entscheidet frei darüber „ob“ eine bestimmte Aufgabe von der Kommune übernommen wird und „wie“ diese erfüllt wird. Daraus folgt auch, dass die Kommune grundsätzlich die Erfüllung freiwilliger Aufgaben jederzeit initiieren, aber auch wieder beenden kann (vgl. Tettinger et al. 2012: 90 f.). Ob und welche freiwilligen Aufgaben von einer Gemeinde übernommen werden, hängt von der finanziellen Situation ab, und die Finanzlage vieler Kommunen in Niedersachsen ist defizitär. Zunächst müssen die pflichtigen Aufgaben erfüllt werden; erst danach können Finanzmittel für freiwillige Aufgaben verwendet werden. Freiwillige Aufgaben sind u. a. in folgenden Bereichen denkbar:

- Bildung und Kultur (z. B. Museen und Volkshochschulen)
- Soziale Leistungen (z. B. über das Gesetz hinausgehende Angebote der Betreuung für Menschen mit Behinderungen, Drogenberatung, familienunterstützende Leistungen)
- Vereine, Erholung und Sport (z. B. Hallen- und Freibäder)
- Förderung der Wirtschaft (vgl. Seybold et al. 2012: 24 f.)

Die *pflichtigen* Selbstverwaltungsaufgaben sind ebenfalls dem eigenen Wirkungskreis zuzuordnen. Sie stehen hinsichtlich des „Ob“ nicht im Ermessen der Kommune. Lediglich das „Wie“ der Aufgabenwahrnehmung lässt den Gemeinden einen Spielraum (vgl. Tettinger et al. 2012: 90 f.). Die pflichtigen Aufgaben stehen in einem Spannungsverhältnis zu den freiwilligen Aufgaben, denn die Zunahme von Pflichtaufgaben engt den finanziellen Spielraum für freiwillige Aufgaben ein. Allerdings ist der Gesetzgeber nach dem in der Niedersächsischen Verfassung verankerten *Konnexitätsprinzip* verpflichtet, für die verursachten Kosten einen finanziellen Ausgleich zu regeln (vgl. Art. 57 Abs. 4 S. 2 NV) (vgl. Seybold et al. 2012: 22). Zu den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben gehören u. a.:

- Basisentsorgung (z. B. Abwasser, Straßenreinigung, Räumen von Eis und Schnee)
- Gemeindestraßen
- Soziales und Gesundheit (z. B. Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe, wie Kindertageseinrichtungen und Spielplätze – insofern die Gemeinde der örtliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe ist)
- Bildung und Kultur (z. B. Aufgaben als Schulträger)

- Bauwesen (Bauleitplanung)
- Gefahrenabwehr (Brandschutz) (vgl. Ipsen 2011: 90 ff.)

Die *Auftragsangelegenheiten* gehören zum *übertragenen Wirkungskreis* und werden den Gemeinden per Gesetz vom Bund oder Land zur Ausführung auferlegt. Es handelt sich um staatliche Aufgaben, die nach Weisung erfolgen und der Rechts- und Fachaufsicht übergeordneter Behörden unterliegen. Zu den Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis gehören z.B. das Personenstands- und Meldewesen, Erteilung von Auskünften über soziale Angelegenheiten, Wohngeld usw. (vgl. Papenheim et al. 2013: 58 f.; Pautsch 2014: 41 f.; Ipsen 2011: 116).

Zu den *Aufgaben der Samtgemeinden* ist folgendes anzumerken: Samtgemeinden können in Niedersachsen gebildet werden, indem sich mehrere Gemeinden zusammenschließen. Dadurch verändert sich auch die Aufgabenverteilung. Einzelne Aufgaben des *eigenen Wirkungskreises* gehen per Gesetz auf die Samtgemeinde als Gemeindeverband über, so zum Beispiel die Trägerschaft der allgemeinbildenden öffentlichen Schulen (vgl. § 98 Abs. 1 S. 1 NKomVG). Darüber hinaus können einzelne Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auch von den Mitgliedsgemeinden auf die Samtgemeinden übertragen werden (vgl. § 98 Abs. 1 S. 2 NKomVG). Die Aufgaben im *übertragenen Wirkungskreis* der einzelnen Mitgliedsgemeinden sind vollständig von der Samtgemeinde zu erfüllen (vgl. § 98 Abs. 2 NKomVG).

Landkreise sind Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände (vgl. § 3 Abs. 1 NKomVG). Sie werden durch den Zusammenschluss von kreisangehörigen Gemeinden und Samtgemeinden gebildet, wobei die kreisfreien Städte ausgenommen sind. Als Gebietskörperschaften haben die Landkreise, genau wie die einzelnen Gemeinden, Mitglieder, nämlich die Einwohnerinnen und Einwohner der kreiszugehörigen Gemeinden (vgl. Pautsch 2014: 22).

Die Region Hannover nimmt eine Sonderstellung ein. Sie ist ein Zusammenschluss aus den Gemeinden der Region und der Landeshauptstadt Hannover. Die Region Hannover ist ebenfalls ein Gemeindeverband und eine Gebietskörperschaft, unterscheidet sich aber von den Landkreisen dadurch, dass die Landeshauptstadt dem Gemeindeverband angehört (vgl. Ipsen 2011: 383 f.).

Sowohl die *Landkreise* als auch die *Region Hannover* übernehmen in ihrem Gebiet die öffentlichen Aufgaben, „die von überörtlicher Bedeutung sind oder deren zweckmäßige Erfüllung die Verwaltungs- oder Finanzkraft der ihnen angehörenden Gemeinden und Samtgemeinden übersteigt“ (§ 3 Abs. 2 S. 1 NKomVG). Den Landkreisen und der Region Hannover obliegen zunächst auch *Aufgaben im eigenen Wirkungskreis*, welche eine überörtliche Bedeutung haben. Hier gibt es ebenfalls die Einteilung in pflichtige und freiwillige Aufgaben. Zu den *Pflichtaufgaben der Landkreise* gehören z.B. berufsbildende und allgemeinbildende Schulen, als auch die Sozial- sowie Kinder- und Jugendhilfe. Die Samtgemeinden und Gemeinden sind Träger der Grundschulen, daran an-

knüpfend liegt die Schulträgerschaft für die übrigen Schulformen bei den Landkreisen (§ 102 Abs. 1, 2 NSchG). Die Sozial- und die Kinder- und Jugendhilfe sind Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis der Landkreise und kreisfreien Städte² (vgl. Seybold et al. 2012: 27 ff.). Die Landeshauptstadt Hannover nimmt allerdings eine Sonderstellung ein, sie hat die Rechtsstellung einer kreisfreien Stadt und gehört gleichzeitig der Region an (vgl. § 15 NKomVG). Neben den Pflichtaufgaben haben die Landkreise *freiwillige Aufgaben*, wenn sie eine überörtliche Bedeutung haben. Als Beispiele lassen sich Bildungs- und Kulturangebote (z.B. Museen und Volkshochschulen), aber auch freiwillige soziale Leistungen (z.B. Behinderteneinrichtungen) nennen. Daneben haben die Landkreise und die Region Hannover auch Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis. Zu den *Auftragsangelegenheiten* gehören beispielsweise Hilfen für psychisch Kranke nach dem NPsychKG, aber auch die Kommunalaufsicht über kleine Gemeinden und Samtgemeinden. Die Aufsicht über die großen selbstständigen Städte, kreisfreien Städte, Landkreise und die Region Hannover hat das Nds. Innenministerium (vgl. Seybold et al. 2012: 29 ff.). Zu erwähnen ist noch die Möglichkeit der Landkreise und der Region Hannover, bestimmte Aufgaben (z.B. im Sozialhilferecht; vgl. §§ 8 ff. Nds. AG SGB XII) auf die kreisangehörigen Gemeinden und Samtgemeinden zu übertragen (vgl. Ipsen 2011: 110).

In Bezug auf die Aufgabenzuweisung zwischen der Region Hannover und der Landeshauptstadt Hannover, sowie den regionsangehörigen Gemeinden gelten besondere Regelungen, die im Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz zu finden sind (vgl. §§ 159 ff. NKomVG). So gilt beispielsweise für die Kinder- und Jugendhilfe grundsätzlich Folgendes:

„Die Region Hannover ist der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe, soweit dazu nicht regionsangehörige Gemeinden bestimmt worden sind. Sie ist Träger zentraler Einrichtungen und Leistungsangebote auch für das Gebiet anderer örtlicher Träger der Jugendhilfe, soweit diese eine solche Aufgabenübernahme mit ihr vereinbart haben. Sie ist ferner dafür zuständig, die Jugendhilfeplanung innerhalb der Region Hannover durch eine Rahmenplanung aufeinander abzustimmen, auch mit anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe und mit der überörtlichen Planung. Die Region Hannover ist auch zuständig für die Förderung der auf ihrer Ebene bestehenden Jugendverbände und ihrer Zusammenschlüsse. [...]“ (§ 160 Abs. 4 NKomVG)

Die Regelung verfolgt den Zweck, einerseits Hilfsangebote aus einer Hand zu gewähren und zu planen und andererseits die Gemeinden einzubeziehen. Für die Landeshauptstadt Hannover gilt allerdings, dass die örtliche Trägerschaft

2 Vgl. für die Sozialhilfe § 3 Abs. 2 S. 1 SGB XII i. V. m. § 1 Abs. 2 Nds. AG SGB XII und für die Kinder- und Jugendhilfe § 69 Abs. 1 SGB VIII i. V. m. § 1 Abs. 1 S. 1 AG SGB VIII.