

Rolf Prigge, René Böhme

Bremen braucht ganztags Schule

**Genese, Entwicklung und Ausbau
ganztägigen Lernens in den Bremer
Grundschulen**



Rolf Prigge, René Böhme

Bremen braucht ganztags Schule

Genese, Entwicklung und Ausbau
ganztägigen Lernens in den Bremer
Grundschulen

Abschlussbericht

Projektförderung: Senatorin für Bildung und Wissenschaft

Bremen, im Februar 2014

Projektteam:

Rolf Prigge, Projektleiter (Diplom Verwaltungswirt)
René Böhme, wiss. Mitarbeiter (Diplom Sozialarbeiter, M.A. Sozialpolitik)

Förderung des Forschungsprojektes »Ganztägiges Lernen in Bremen« durch die Senatorin für Bildung und Wissenschaft

UNIVERSITÄT BREMEN
Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW)

Forschungseinheit
»Strukturwandel in Stadt und Region«

Universitätsallee 21–23 (Seekampgebäude)
28359 Bremen

Tel. 0421 218 61716 und -61722
Fax 0421 218 2680
Mail: rpigge@iaw.uni-bremen.de und rboehme@iaw.uni-bremen.de

www.iaw.uni-bremen.de

IMPRESSUM

© 2014 by KellnerVerlag, Bremen | Boston
St.-Pauli-Deich 3 | 28199 Bremen
Tel. 0421 - 77 866 | Fax 0421 - 704058
sachbuch@kellnerverlag.de | www.kellnerverlag.de

Lektorat und Satz: Claudia Töpfer
Umschlag: Marie Frese
Titelfoto: fotolia.de

ISBN 978-3-95651-030-4

INHALTSVERZEICHNIS

1. Projektkonzept	Seite 2
1.1 Ausgangslage	Seite 2
1.2 Untersuchungsbedarf und Zielsetzung des Projekts	Seite 4
1.3 Der Ausbau ganztägigen Lernens im Kontext von Bildungspolitik und Schulentwicklung	Seite 6
2. Neue Herausforderungen für die Bildungspolitik und Schulentwicklung	Seite 10
2.1 Gesellschaftlicher Strukturwandel und bildungspolitischer Handlungsbedarf	Seite 10
2.2 Der veränderte Steuerungsmodus des deutschen Bildungsföderalismus	Seite 15
2.3 Governancestrukturen der Bildungspolitik und Gestaltungsoptionen der Bundesländer in der Schulentwicklung	Seite 24
2.4 Schulentwicklung am Beispiel des Stadtstaates Bremen	Seite 30
2.5 Der Ausbau von Ganztagschulen im Kontext Sozialer Stadtpolitik	Seite 34
3. Genese und Ausprägungen des ganztägigen Lernens in der Grundschule	Seite 38
3.1 Definition, Organisationsmodelle und empirische Formen	Seite 38
3.2 Geschichte und Entwicklung ganztägigen Lernens in Deutschland	Seite 44
3.3 Forschungsstand zu den Wirkungen ganztägigen Lernens	Seite 53
3.4 Angebote ganztägigen Lernens im Grundschulbereich im Vergleich der Bundesländer und Großstädte	Seite 57
4. Implementierungsstrategien für ganztägiges Lernen in Bremen	Seite 72
4.1 Sozioökonomische Rahmenbedingungen der Bildungspolitik	Seite 72
4.2 Das Bremer Schulentwicklungsprogramm und seine Umsetzung	Seite 79
4.3 Operationalisierungsprobleme ganztägigen Lernens in Bremer Grundschulen	Seite 86
4.4 Typisierung bestehender Ganztagsangebote	Seite 100
4.5 Merkmale erfolgreicher Ganztagsgrundschulen in Bremen	Seite 101
4.5.1 Sprachförderung	Seite 102
4.5.2 Stadtteilkooperation	Seite 106
4.5.3 Elternpartizipation	Seite 109
4.5.4 Rhythmisierung	Seite 112
4.5.5 Jahrgangsübergreifendes Lernen	Seite 115

5.	Ganztägiges Lernen in den Schulen von Bremen Huchting	Seite 119
5.1	<i>Sozioökonomische Ausgangslage des Stadtteils</i>	Seite 119
5.2	<i>Akteurskonstellation in Huchting</i>	Seite 123
5.3	<i>Ganztägiges Lernen an Huchtinger Schulen</i>	Seite 127
6.	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen: Ganztägiges Lernen im deutschen Bildungsföderalismus	Seite 135
6.1	<i>Genese und Entwicklung ganztägigen Lernens in Deutschland</i>	Seite 135
6.2	<i>Zwischenbilanz ganztägigen Lernens in Bremer Grundschulen</i>	Seite 138
6.3	<i>Bildungsföderalismus und Schulentwicklung</i>	Seite 142
6.4	<i>Vom kooperativen zum wettbewerbsorientierten Bildungsföderalismus</i>	Seite 144
6.5	<i>Perspektiven eines solidarischen Bildungsföderalismus</i>	Seite 147

Anhang	Seite 161
---------------	------------------

1	<i>Ausbauplanungen des Bildungsressorts/des Senats für ganztägiges Lernen im Grundschulbereich für das Schuljahr 2013/2014</i>	Seite 162
2	<i>Ausbauszenario 1. Phase (z. B. Schuljahr 2014/2015)</i>	Seite 163
3	<i>Ausbauszenario 2. Phase (z. B. Schuljahr 2015/2016)</i>	Seite 164
4	<i>Ausbauszenarien im Überblick</i>	Seite 165
5	<i>Zusätzliche Schüler/-innen im Ganztagsbetrieb nach den Ausbauszenarien 1. und 2. Phase</i>	Seite 165
6	<i>Tagungsprogramm vom 29.10.13</i>	Seite 166

TABELLEN- UND ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildungen:

Abbildung 1: Bedarf nach Ganztagssschulen nach Organisationsmodell Seite 51

Tabellen:

Tabelle 1:	Mehrebenensystem der Bildungspolitik und Schulentwicklung.....	Seite 7
Tabelle 2	Governancestrukturen der Bildungspolitik und die Implementierung des ganztägigen Lernens in Bremer Grundschulen	Seite 9
Tabelle 3:	Änderung des Art. 91 b GG.....	Seite 20
Tabelle 4:	Anteil der Grundschüler/-innen in öffentlichen Ganztagsangeboten in den Bundesländern nach Formen und Ausbaustand im Schuljahr 2011/2012	Seite 57
Tabelle 5:	Operationalisierung der (teil-) gebundenen Form	Seite 60
Tabelle 6:	Ausbaustand von Ganztagsangeboten (Ganztagschulen und Horte) an Grundschulen nach Großstädten mit mehr als 450,000 Einwohnern 2011/2012.....	Seite 62
Tabelle 7:	Häufigste Form des ganztägigen Lernens an Grundschulen im Vergleich der Länder 2012	Seite 67
Tabelle 8:	Grundschulen nach Organisationsmodell 2010	Seite 67
Tabelle 9:	Zuweisung von Personalmitteln für den Ganztagsbetrieb im Vergleich I	Seite 68
Tabelle 10:	Zuweisung von Personalmitteln für den Ganztagsbetrieb im Vergleich II	Seite 71
Tabelle 11:	Lebenslage von Familien in Bremen 2011	Seite 73
Tabelle 12:	Kinder aus Familien mit Risikolagen im Jahr 2010	Seite 74
Tabelle 13:	Bildungskennziffern von Schülern und Schülerinnen in Bremen 2011	Seite 75
Tabelle 14:	Öffentliche Ganztagschulen in Bremen, Stand: 2012/2013	Seite 94
Tabelle 15:	Versorgungsquoten mit Angeboten ganztägigen Lernens in Grundschulen nach Stadtteilen in Bremen zum Schuljahr 2012/2013	Seite 95
Tabelle 16:	Realisierte Formen des ganztägigen Lernens im Grundschulbereich in Bremen	Seite 99
Tabelle 17:	Unterscheidung zwischen Takt und Rhythmisierung	Seite 113
Tabelle 18:	Sozialstrukturen des Stadtteils Huchting im Vergleich 2011	Seite 119
Tabelle 19:	Sozialstrukturdaten im Vergleich der vier Ortsteile Huchtings 2011	Seite 120
Tabelle 20:	Bildungskennziffern des Stadtteils Huchting im Vergleich 2011/2012	Seite 121
Tabelle 21:	Bildungskennziffern der vier Ortsteile Huchtings 2011/2012	Seite 122
Tabelle 22:	Angebotsprofile Huchtinger Grundschulen 2012.....	Seite 128

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AG QBZ	....Arbeitsgemeinschaft Quartiersbildungszentrum
BIP	.....Bruttoinlandsprodukt
BLK	.....Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung
BRD	.....Bundesrepublik Deutschland
DDR	.....Deutsche Demokratische Republik
CDU	.....Christlich Demokratische Union Deutschlands
DJI	.....Deutsches Jugendinstitut
EU	.....Europäische Union
FDP	.....Freie Demokratische Partei Deutschlands
GEWOBA	.Gemeinnützige Wohnungsbaugemeinschaft
GG	.....Grundgesetz
GGs	.....Gebundene Ganztagschule
GTS	.....Ganztagschule
H	.....Hort
IGLU	.....Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung
IQB	.....Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen
KESCH	.....Kinder – Eltern – Schule im Dialog
KMK	.....Kultusministerkonferenz
Kom.In	.....Kompetenzzentrum Interkulturalität
LWS	.....Lehrerwochenstunde
NRW	.....Nordrhein-Westfalen
OECD	.....Organization for Economic Co-operation and Development
OGS	.....Offene Ganztagschule
PDS	.....Partei des Demokratischen Sozialismus
PISA	.....Programme for International Student Assessment
QUIMS	.....Qualität in multikulturellen Schulen
ReBUZ	.....Regionale Bildungs- und Unterstützungszentren
Sek. 1	.....Sekundarstufe 1
SGB	.....Sozialgesetzbuch
SPD	.....Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPF	.....Sonderpädagogischer Förderbedarf
StEG	.....Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen
TGGs	.....Teilgebundene Ganztagschule
UNESCO	...United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
WiN-AG	....Arbeitsgemeinschaft Wohnen in Nachbarschaften
ZuP	.....Zentren für unterstützende Pädagogik

1. PROJEKTKONZEPT

1.1. Ausgangslage

Als eine der zentralen Herausforderungen nennt der dritten Bildungsbericht der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010) die zunehmende Kluft in den Bildungsverläufen von Kindern und Jugendlichen, die bestehende Bildungsangebote erfolgreich nutzen und jenen, bei denen sich Benachteiligungen eher kumulieren. Die unterschiedlichen Abschnitte einer Bildungsbiografie unterschieden sich nach Geschlecht, sozialer Herkunft und Migrationsstatus. Sie führten zu Disparitäten der Bildungsbeteiligung und damit zu Unterschieden in den Bildungs- und Lebenschancen. Eine zentrale Herausforderung bestehe darin, allen jungen Menschen über ein angemessenes Bildungsniveau die soziale und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen. Der Zusammenhang zwischen benachteiligten Lebenslagen wie z. B. der Armut und dem dadurch begrenzten Zugang zu Bildung ist wissenschaftlich hinreichend nachgewiesen (Becker, Lauterbach 2010). Dieser Effekt ungleicher Lebenschancen zeigt sich auch in der sozialräumlichen Polarisierung zwischen den Bremer Ortsteilen und Wohnquartieren. Von den Kindern aus Bremen-Gröpelingen schaffen z. B. nur 10 bis 15 % das Abitur, während dies in Teilen Schwachhausens über 80 % der Schüler/-innen erreichen (Senatorin für Bildung und Wissenschaft 2012).

Durch internationale Leistungsvergleiche wie die PISA-Studien ist das deutsche Bildungssystem in die Kritik geraten, da den Schulen in bestimmten Bereichen Leistungsschwächen und ein hoher Grad sozialer Selektion attestiert wurde. Bremen schneidet in diesen Studien bisher vergleichsweise schlecht ab. Ähnliches gilt für die Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung (IGLU). Platzierte sich die gesamte Bundesrepublik im oberen Mittelfeld, fielen die Leistungen von Bremens Grundschulern bzw. Grundschülerinnen auch hier deutlich ab. Ein extrem geringer Anteil mit Schülern im höchsten Lesekompetenzbereich, eine vergleichsweise hohe Risikogruppe, große Unterschiede zwischen Kindern aus bildungsnahen und bildungsfernen Haushalten sowie schwache Leistungen von Kindern mit Migrationshintergrund kennzeichneten die Bremer Testergebnisse des Jahres 2006. Eine Ursache für diese Testergebnisse mag in dem sehr hohen Anteil an Schülern liegen, die in Bremen in einer arbeitsgefährdeten Lebenslage leben, die einen Migrationshintergrund aufweisen und in deren Elternhäusern nicht in einem ausreichenden Maße Deutsch gesprochen wird.

Auf diese sozial- und bildungspolitischen Herausforderungen hat nach den Bürgerschaftswahlen 2007 der von der SPD und Bündnis 90/Die Grünen gebildete Bremer Senat reagiert, indem er den sozialen Zusammenhalt der Stadtgesellschaft und gerechte Teilhabechancen für alle Bürger zu einem Politikschwerpunkt erklärte. Aufgrund einer Initiative der Senatorin für Bildung und Wissenschaft wurde daraufhin am 16. Oktober

2007 durch Beschluss der Bremischen Bürgerschaft ein Schulentwicklungsprozess gestartet. Dieser führte zum Schulentwicklungsplan von 2008, der die Grundlage für eine umfassende Reform des Bremer Schulsystems darstellt. Auf diese Weise soll die Leistungsfähigkeit der Schulen verbessert werden und es sollen gerechtere Bildungschancen möglich werden.

In diesem Kontext spielt die Sprachförderung, die Mitwirkung der Eltern und die Kooperation im Stadtteil eine wichtige Rolle. Mit Hilfe des Bundesprogramms »Lernen vor Ort« wird in Bremen-Gröpelingen eine kommunale Bildungslandschaft gestaltet und in der Grundschule an der Fischerhuder Straße ein weiteres Quartiersbildungszentrum entstehen. Zudem findet eine Adaption des Züricher Schulentwicklungsprogramms »Qualität in multikulturellen Schulen« (QUIMS) in ausgewählten Bremer Stadtteilen Anwendung. Weitere Handlungsempfehlungen liefert die im Auftrag der Senatorin für Bildung erstellte Expertise »Migration und Bildung« (2011) der Bremer Universitätsprofessorin Yasemin Karakaşoğlu. Die Ergebnisse der Expertise sollen schließlich in einen entsprechenden Fachplan einfließen.

In der bildungspolitischen Debatte darüber, wie in Bremen gerechtere Bildungschancen erreicht werden können, nimmt das ganztägige Lernen eine Schlüsselfunktion ein, ohne dass abschließend geklärt wäre, welche Formen des ganztägigen Lernens bestehen, wie sie verbreitet sind, welche Wirkung sie entfalten und mit welchen bildungspolitischen Zielen sie verbunden werden. Übereinstimmend wird darauf verwiesen, dass mit dem ganztägigen Lernen sowohl die Vereinbarkeit von Familie und Beruf als auch die Bildungschancen aller Kinder verbessert werden sollen. Positive Effekte von Ganztagschulen auf das Sozialverhalten, die Motivation und die Leistungen der Schüler werden in der politischen Diskussion oft als Argumente für den weiteren Ausbau von ganztägigen Lern- und Betreuungsangeboten verwendet. Immer wieder berichten einzelne Schulen davon, dass sich nach der Umstellung auf den Ganztagsbetrieb die Übertrittsquoten zum Gymnasium bzw. die Abiturquoten erhöht haben. Hortplätze sind, wie die offizielle Bildungsstatistik zeigt, auch ein Weg, Ganztagsangebote im Grundschulbereich zu schaffen. Einige Bundesländer und Städte setzen bisher beim Ausbau von Ganztagsangeboten im Grundschulbereich fast ausschließlich auf den Ausbau bzw. den Erhalt der Hortstrukturen.

Bremen nimmt beim Ausbau der Ganztagsangebote in Grundschulen bisher keinen Spitzenplatz ein und hatte sich bisher auf den Ausbau der gebundenen Form der Ganztagschule fixiert. Die Nachfrage der Eltern nach Ganztags- und Hortplätzen übersteigt in Bremen das vorhandene Angebot in vielen Stadtteilen. Kinder aus sozial benachteiligten Lebenslagen werden nur teilweise erreicht. So ist z. B. Huchting (mit Ausnahme des Ortsteiles Grolland) ein Bremer Stadtteil mit großen sozialen Auffälligkeiten bei gleichzeitig fehlenden Ganztagsangeboten im Grundschulbereich. Die aktuelle Landesregierung hat darauf u. a. mit einer Schwerpunktsetzung im Bereich der

ganztägigen Bildung reagiert und das Quartierbildungszentrum Robinsbalje in Huchting geschaffen.

Die Erhebungen des Forschungsprojektes »Stadtteilstrategien gegen Armut und Benachteiligung« (Prigge, Böhme 2013: 143 ff.) in der mit dem Deutschen Schulpreis ausgezeichneten Dortmunder Grundschule »Kleine Kielstraße« hatten gezeigt, wie sich Initiativen und Institutionen des Stadtteils mit zusätzlichen Förder-, Unterstützungs- und Betreuungsangeboten für Kinder und Familien in eine reguläre Grundschule integrieren lassen. Auch in Bremen gibt es bereits gute Beispiele (z. B. die Grundschule Auf den Heuen), wie sich Ganztagschulen erfolgreich in ihren Stadtteil einbinden und durch ihr Profil eine gute Anwahl der Eltern erreichen konnten.

Der weitere Ausbau (gebundener) Ganztagschulen kam zunächst aufgrund der Bremer Haushaltsnotlage und durch den Widerstand von Eltern und Lehrerkollegien nur schrittweise voran und wurde zwischenzeitlich durch Beschlüsse des Koalitionsausschusses im Juni bzw. November 2012 sogar gestoppt. Diese Entscheidung führte mit zum Rücktritt von Renate Jürgens-Pieper als Bildungsministerin im Jahre 2012. Sie hatte vorher bereits angekündigt, auch offene Formen des ganztägigen Lernens in Bremen unterstützen zu wollen, um dem großen Betreuungsbedarf gerecht zu werden und die Schulen zugleich besser mit ihrem Ortsteil zu verzahnen. Unabhängig von der Form sollten in den Ganztagsbetrieb verschiedene Lern- und Betreuungsangebote integriert werden. Bei den Beratungen der Bremischen Bürgerschaft zum Haushalt 2014/2015 haben sich die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen nun auf einen weiteren Ausbau offener und gebundener Ganztagsangebote im Grundschulbereich verständigt.

1.2. Untersuchungsbedarf und Zielsetzung des Projektes

Mit dem von der Senatorin für Bildung und Wissenschaft der Freien Hansestadt Bremen finanzierten Forschungs- und Entwicklungsprojekt sollte die Ausweitung von Angeboten ganztägigen Lernens in den Bremer Grundschulen unter besonderer Betrachtung der Situation im Bremer Stadtteil Huchting unterstützt und begleitet werden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass es sich bei der Entwicklung und dem Ausbau des ganztägigen Lernens um einen bildungspolitischen Prozess handelt, der unter den Bedingungen des deutschen Bildungsföderalismus in allen deutschen Bundesländern betrieben wird und durch die Kultusministerkonferenz der Bundesländer und andere Akteure auf der Bundesebene koordiniert wird. Hinzu kommt, dass sich immer mehr Großstädte im Rahmen einer Sozialen Stadtpolitik (Prigge, Böhme 2013) für kommunale Bildungslandschaften engagieren, mit denen schließlich gerechtere Bildungschancen, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und eine kind- und familienbezogene Armutsprävention erreicht werden sollen. Für Bremen muss zudem gelten, dass die Ziele des Bremer Schulentwicklungsprogramms, der Ausbau des ganztägigen Lernens

und die Bereitstellung entsprechender Ressourcen der Koordinierung bedürfen. Zu klären war demnach aus Bremer Sicht, welche Formen ganztägigen Lernens überhaupt bestehen, wie sie in den Bundesländern und Großstädten verbreitet sind, welche Wirkungen sie entfalten und mit welchen bildungspolitischen Zielen und welchem Ressourceneinsatz sie verbunden sind.

Vor diesem Hintergrund wurden mit dem Forschungsprojekt die folgenden Untersuchungsziele verfolgt:

- a) Es sollte eine Zwischenbilanz zur Entwicklung und dem Ausbau des ganztägigen Lernens in den Grundschulen der Stadtgemeinde Bremen gezogen werden, und zwar unter Berücksichtigung der spezifischen Situation in den Stadt- und Ortsteilen Bremens, in vergleichbaren Großstädten und den anderen Bundesländern.
- b) Bildungspolitische Steuerungsimpulse, die durch die Kultusministerkonferenz der Länder, andere bundespolitische Akteure und das Begleitforschungsprogramms (StEG) des Bundes zum ganztägigen Lernen ausgelöst wurden, sollten dabei berücksichtigt werden.
- c) Der bildungspolitische Handlungsbedarf und die Perspektiven für den weiteren Ausbaus des ganztägigen Lernens in den Bremer Grundschulen sollten in verschiedenen Szenarien unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Situation in den Stadt- bzw. Ortsteilen aufgezeigt werden.
- d) Die Realisierungsbedingungen und Problemkonstellationen für den Ausbau des ganztägigen Lernens in den Grundschulen von Bremen-Huchting sollten exemplarisch untersucht und dargestellt werden. Dabei sollte mit dem Projektbüro des lokalen Programms »Lernen vor Ort« in Bremen-Gröpelingen kooperiert werden.

Das Projekt umfasste eine Laufzeit von 12 Monaten und wurde in den Jahren 2012/2013 durchgeführt werden. Die empirischen Erhebungen des Projektes wurden bis zum August 2013 abgeschlossen. Redaktionsschluss für die Formulierung des Forschungsberichtes war der 30.11.2013.

1.3. Der Ausbau ganztägigen Lernens im Kontext von Bildungspolitik und Schulentwicklung

Der Ausbau und die Gestaltung des ganztägigen Lernens in den Grundschulen ist ein Prozess der Bildungspolitik und Schulentwicklung, der durch die speziellen institutionellen Strukturen, Akteurkonstellationen und Entwicklungsdynamiken des deutschen Bildungsföderalismus in seiner heutigen Form maßgeblich geprägt wird. Gefragt wird mit dem Projekt danach, welche Governancestrukturen die Bildungspolitik und Schulentwicklung auf der Bundesebene, in den Bundesländern und Stadtstaaten prägen und wie unter diesen Bedingungen die Implementierung des ganztägigen Lernens in den Bremer Grundschulen bisher erfolgt ist und zukünftig erfolgen kann. Mit dieser politikwissenschaftlichen Studie soll der bildungspolitische Handlungsbedarf näher bestimmt, die Governancestrukturen der Bildungspolitik und Schulentwicklung analysiert und die Entwicklung und Implementierung des ganztägigen Lernens rekonstruiert werden. Der Ausbaustand und die Perspektiven des ganztägigen Lernens in den Bremer Grundschulen sollen auf dieser Basis mit einer politikberatenden Intention aufgezeigt werden, um diesen laufenden bildungspolitischen Prozess für alle beteiligten Akteure transparenter zu machen.

Im ersten Teil der Untersuchungen (vgl. Kap. 2) werden gestützt auf den methodisch-analytischen Ansatz des Educational Governance die Probleme der Handlungskoordination und der Steuerung im deutschen Bildungsföderalismus näher untersucht (Altrichter, Brüsemeister, Wissinger 2007). Mit dem Konzept der Educational Governanceforschung können die bildungspolitischen Akteure und Akteurkonstellationen, deren handlungsleitende Strategien und Leistungsprofile sowie ihre auf Gegenseitigkeit beruhenden Abhängigkeiten (Interdependenzen) näher analysiert werden. Dabei wird das deutsche Bildungssystem als ein staatliches Mehrebenensystem verstanden, das aus den Handlungsebenen des Bundes, der Länder, der Kommunen und schließlich der Schulen besteht (vgl. Tabelle 1). Die Koordination zwischen den Ebenen und Akteuren erfolgt über unterschiedliche Handlungsformen, die zumeist als Governancemix in Erscheinung treten (Kussau, Brüsemeister 2007: 18 ff.). Dabei geht der Blick über die Grenzen staatlichen und öffentlichen Handelns hinaus und kann auch gemeinnützige, marktwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure mit einbeziehen. Die Governanceanalyse umfasst damit alle Formen kollektiven Handelns von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregulierung, über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu dem hoheitlichen Handeln staatlicher Akteure« (Mayntz 2004: 6).

Mit der Educational-Governance-Perspektive wird die Aufmerksamkeit der empirischen Bildungsforschung darauf gelenkt, dass die Leistungen des Bildungssystems nicht von einem, sondern von vielen Akteuren hergestellt werden, die durch Interdependen-

denzen miteinander kooperieren oder voneinander abhängig sind. Dies bedeutet, dass neben den veränderten Regelungsstrukturen auch deren Wirkungen für Leistungsstrukturen des Bildungssystems wie Unterricht, Forschung und Lehre mit bedacht werden können. Koordinierungsprozesse können ausgehend vom Leistungskern des Unterrichts über mehrere Ebenen nach oben hin verfolgt werden. Andererseits kann auch gefragt werden, ob und wie Steuerungsinitiativen zur Initiierung von Angeboten des ganztägigen Lernens in den Grundschulen von oben nach unten wirksam werden. Selbst die Kooperation mit markt- und zivilgesellschaftlichen Akteure kann in diese Betrachtungen und Analysen mit einbezogen werden (Kussau, Brüsemeister 2007: 44 f.).

Tabelle 1: Mehrebenensystem der Bildungspolitik und Schulentwicklung

Handlungs- ebene	Akteure	Funktion/Aufgaben	Entwicklungs- und Steuerungsinitiative
International	OECD	Bildungsmonitoring	u. a. PISA-Tests
Bund	a. KMK	a. Koordinierung der Bildungspolitik der Länder	a. KMK-Beschluss zur Ganztagschule und KMK-Beschluss zur Entwicklung von Bildungsstandards
	b. Bund	b. Eigene Aufgaben und Politikprogramme	
	c. Bund/Länder-Aufgaben	c. Bildungsmonitoring, Bildungsberichterstattung	
Region	13 Bundesländer 3 Stadtstaaten	Kultur- und Bildungshoheit	Bildungspolitik (u. a. Strategien für ganztägiges Lernen) Schulverwaltung Schulaufsicht
Kommunen	Großstädte	Schulträger Stadtentwicklung	(Soziale) Stadtpolitik Kommunale Bildungslandschaften
Subkommunal (Stadtteil)	Stadtteilinitiativen und -institutionen	Stadtteilentwicklung	Soziale Stadtteilentwicklung
Schulen	Grundschulen	Schulleitung Kollegium Schüler Eltern	Schulprogramm Ganztägiges Lernen Stadtteilkoooperation

Eigene Darstellung

Der Ansatz des Educational Governance ist kompatibel mit den Ansätzen der Governance-Analyse, wie sie im Institut Arbeit und Wirtschaft der Universität Bremen (IAW) zur Analyse großstädtischer Entwicklung und Politik (Prigge, Schwarzer 2006), zu veränderten Governanceformen in Wirtschaft, Arbeit und Stadt/Region (Holtrup, Warszewa 2008), zur sozialen Stadtentwicklung und Sozialen Stadtpolitik (Prigge, von Rittern 2010; Prigge, Böhme 2013) sowie zur Verortung von Ganztagschulen in lokalen Bildungsnetzwerken (Baumheier, Fortmann, Warszewa 2013) konzipiert und in em-

pirischen Forschungsprojekten operationalisiert wurden. Mit diesen Forschungsarbeiten wird eingehend begründet, dass großstädtische Gesellschaften heute durch soziale Spaltung und Polarisierung geprägt sind und dass die Großstädte begonnen haben, durch eine Soziale Stadtpolitik kommunale Bildungslandschaften herauszubilden. Auf diese Weise sollen gerechtere Bildungschancen, eine bessere Armutsprävention und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglicht werden. Im Zuge dieser Strategie der sozialen Stadtentwicklung kommt dem Ausbau und der Entwicklung von Angeboten des ganztägigen Lernens in den Grundschulen eine zentrale Rolle zu!

Im zweiten Teil der Untersuchungen (vgl. Kap. 3, 4 und 5) wird speziell auf die Genese, Entwicklung und Ausprägung des ganztägigen Lernens im Bereich der Grundschulen eingegangen. Empirisch überprüft wird, wie und in welchen Formen das ganztägige Lernen durch die Bildungspolitik des Stadtstaates Bremen in den Bremer Grundschulen implementiert wurde. In einem weiteren Untersuchungsschritt wurde im Stadtteil Bremen-Huchting analysiert, inwieweit dort an den Schulen des Primarbereichs (Grundschulen) und der Sekundarstufe I (Oberschulen mit Klasse 5–10) Angebote ganztägigen Lernens geschaffen wurden und welcher Entwicklungs- und Ausbaubedarf für die Zukunft besteht.

Tabelle 2: Konzept der Policy-Studie

Governancestrukturen der Bildungspolitik und die Implementierung des ganztägigen Lernens in Bremer Grundschulen

Fragestellung: (Unabhängige Variable)	Variable 1	Variable 2	Variable 3	Variable 4	Variable 5	Variable 6
Governancestrukturen der Bildungspolitik und die Entwicklung ganztägigen Lernens im Grundschulbereich	Gesellschaftlicher Strukturwandel	Steuerung und Wandel des deutschen Bildungsföderalismus	Governancestrukturen der Bildungspolitik und Schulentwicklung in den Flächenländern und Stadtstaaten	Entwicklung und Ausprägung ganztägigen Lernens in den Grundschulen	Implementierung ganztägigen Lernens in den Bremer Grundschulen	Ganztägiges Lernen in Bremen-Huchting
Projektbericht	Kap. 2.1	Kap. 2.2	Kap. 2.3	Kap. 3	Kap. 4	Kap. 5
	Herausforderungen und Governancestrukturen der Bildungspolitik und Schulentwicklung			Implementierung ganztägigen Lernens in (Bremer) Grundschulen		

Eigene Darstellung

2. NEUE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE BILDUNGSPOLITIK UND SCHULENTWICKLUNG

In diesem Kapitel wird zunächst eine Antwort auf die Frage gesucht, welcher bildungspolitische Handlungsbedarf sich aus dem aktuellen gesellschaftlichen Strukturwandel ergibt. Die nachfolgende überblicksartige Darstellung zu den zentralen bildungspolitischen Herausforderungen unserer Zeit beruht auf den Ergebnissen der gemeinsamen Bildungsberichterstattung des Bundes und der Kultusministerkonferenz der Bundesländer von 2012. Im Anschluss daran wird der Frage nachgegangen, ob, inwieweit und mit welchen Strategien die Akteure der deutschen Bildungs- und Schulpolitik auf den gesellschaftlichen Strukturwandel reagiert haben. Angenommen wird, dass sich auf der gesamtstaatlichen Ebene nach dem PISA-Schock des Jahres 2000 ein veränderter Steuerungsmodus des deutschen Bildungsföderalismus herausgebildet hat, der das Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern verändert hat. Da die Bundesländer in Deutschland über die Kultur- und Bildungshoheit verfügen, wird sodann analysiert, welche Konsequenzen sich daraus für den Handlungsspielraum, die Aufgaben und Herausforderungen der regionalen und lokalen Bildungspolitik und Schulentwicklung in den Flächenländern und Stadtstaaten ergeben haben. Schließlich bleibt zu klären, welche bildungspolitischen Ziele mit dem Ausbau der Ganztagschulen und speziell des ganztägigen Lernens in den Grundschulen verfolgt werden. Dabei ist aus Bremer Sicht zu berücksichtigen, dass immer mehr Großstädte eine Soziale Stadtpolitik verfolgen, sich für eine soziale Stadtteilentwicklung und den Aufbau kommunaler Bildungslandschaften engagieren. Angenommen wird, dass sich aus einer Analyse der veränderten Governancestructuren der Bildungspolitik und Schulentwicklung wichtige Erkenntnisse für die Entwicklung, Implementierung und Bewältigung der Umsetzungsprobleme des ganztägigen Lernens in den Grundschulen ergeben.

2.1. Gesellschaftlicher Strukturwandel und bildungspolitischer Handlungsbedarf

Über Bildung in Deutschland wird seit mehreren Jahren von der Autorengruppe Bildungsberichterstattung informiert. Die Erstellung dieser Bildungsberichte wird gemeinsam von der Kultusministerkonferenz der Länder (KMK) und vom Bundesministerium für Bildung und Forschung finanziert. Das Ziel des vierten Bildungsberichts (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012) ist es, den Entwicklungsstand, die Fortschritte und die sich abzeichnenden Probleme des deutschen Bildungswesens bereichsübergreifend darzustellen. Die auf Indikatoren gestützte Analyse soll Anhaltspunkte für bildungspolitische Handlungsmöglichkeiten und Herausforderungen liefern. Aus der umfangreichen Darstellung des Berichts werden im folgenden Abschnitt einzelne Aspekte direkt oder indirekt wiedergegeben, die für unsere Fragestellung und die

Einschätzung des bildungspolitischen Handlungsbedarfs im Kontext des aktuellen gesellschaftlichen Strukturwandels wichtig erschienen.

Entwicklung der Bildungsinfrastruktur

Der vierte Bildungsbericht (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012) weist eingangs daraufhin, dass durch Sonderprogramme die Bildungsausgaben »überproportional« gestiegen seien. Die Bildungsausgaben betragen laut Bildungsbudget im Jahr 2010 172,3 Milliarden Euro, der Anteil am Bruttoinlandprodukt (BIP) stieg von 6,9 auf 7,0 %. Diese Entwicklung wurde allerdings durch das Zukunftsinvestitionsprogramm und andere Sonderprogramme des Bundes begünstigt.

Die Bildungsinfrastruktur müsse unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung gestaltet werden. Während in den ostdeutschen Flächenländern zwischen 1998 und 2010 die Zahl der allgemeinbildenden Schulen um 39 % zurückgegangen sei, nehmen in ganz Deutschland die Einrichtungen im Elementar- und Hochschulbereich zu. Die Bildungsinfrastruktur brauche zukünftig eine stärkere Anpassung an die regional unterschiedliche demografische Entwicklung und das veränderte Bildungsverhalten. Die Teilnahmequoten an der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige stiegen und der Besuch einer Kindertageseinrichtung für die Drei- bis Sechsjährigen ist nahezu zur Regel geworden. Allerdings gebe es in der Kindertagesbetreuung und den Schulen Segregationstendenzen zu beklagen. Soziale Benachteiligung sei sozialraumbezogen, ihr müsse vor allem durch eine intensivere Sprachförderung begegnet werden. Mehr als die Hälfte aller Schulen arbeite inzwischen als Ganztagschulen, allerdings größtenteils in der offenen Form. Insbesondere in der verbindlichen Form der Ganztagschule könne sie durch ergänzende Angebote zum Ausgleich sozialer Unterschiede beitragen.

Der Altersaufbau der Gesamtbevölkerung werde sich weiter verändern. Bei weiterhin geringen Geburtenzahlen sei gleichzeitig mit einer zunehmenden Zahl älterer Menschen zu rechnen. Eine Herausforderung für vorschulische Bildungseinrichtungen, Schulen und die Berufsbildung stelle der weiter steigende Anteil von Personen mit Migrationshintergrund in der jüngeren Bevölkerung dar.

Bildung und Arbeitsmarkt

Der vierte Bildungsbericht (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012) betont die vielfältige Verknüpfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft mit dem Bildungswesen. Einerseits benötige das Bildungswesen Ressourcen, andererseits sei Bildung selbst eine wichtige Determinante für die wirtschaftliche Entwicklung. Vom Bildungswesen erwarte die Gesellschaft Qualifizierungsleistungen, die zur Deckung des qualitativen und quantitativen Arbeitskräftebedarfs und zu einer hö-

heren Innovationsfähigkeit beitragen. Weiterhin sei von einer substantiellen Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitskräften und gut ausgebildeten Personen auf der Facharbeitsebene auszugehen. Im untersten Segment hingegen zeichne sich ein weiterer Rückgang der Arbeitsplätze ab. Strukturell setze sich die Entwicklung zu dienstleistungs- und wissensbasierten Berufen fort. Die absehbaren Veränderungen in den Tätigkeitsprofilen würden tendenziell zu höheren Anforderungen an die Qualifikation der Erwerbstätigen führen. Personen mit Fachhochschul- oder Hochschulabschluss und Personen mit mindestens Fachschulabschluss sind am besten in den Arbeitsmarkt integriert. Besonders schwierig gestaltet sich die Integration in den Arbeitsmarkt bei Personen ohne beruflichen Abschluss. Diese Personengruppe erreicht seit 1999 nur einen Erwerbstätigenanteil von unter 60 % (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012: 200).

Zwar ist seit 2005 für alle Qualifikationsgruppen ein formaler Anstieg der Beschäftigung zu verzeichnen. Diese Entwicklung ist aber mit einer starken sozialen Polarisierung und Ausgrenzung auf dem Arbeitsmarkt verbunden. Der Anteil der sogenannten Normalarbeitsverhältnisse betrug 2004 68 % und reduzierte sich bis 2010 auf 59 % der abhängigen Beschäftigungsverhältnisse. Der Anteil an Personen in geringfügigen Arbeitsverhältnissen hat sich im gleichen Zeitraum von 14 auf 19 % erhöht. Beschäftigungsverhältnisse über Zeitarbeitsfirmen sind hinzugekommen. Besonders die Personen ohne eine berufliche Ausbildung sind von dieser sozialen Ausgrenzung betroffen: Sie weisen einen deutlich niedrigeren Erwerbstätigenanteil auf als Personen mit beruflichem Abschluss. Sie arbeiten wesentlich häufiger in geringfügiger Beschäftigung oder in Zeitarbeitsverhältnissen und gelten in einem höheren Maße armutsgefährdet als Personen mit einem mittleren oder höheren Bildungsniveau (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012: 200).

Gleichstellung zwischen Frauen und Männern

Frauen haben hinsichtlich ihrer Bildungsabschlüsse mit den Männern gleichgezogen, weisen in den jüngeren Kohorten inzwischen häufiger eine Hochschulzugangsberechtigung auf und bleiben seltener als Männer ohne beruflichen Abschluss. Bei der Integration in den Arbeitsmarkt zeigen sich trotzdem weiterhin starke Unterschiede zwischen Frauen und Männern. So liegt der Erwerbstätigenanteil bei den Männern mit Fachhochschul- und Hochschulausbildung rund acht Prozentpunkte höher als bei den Frauen. Besonders gravierend sind Unterschiede zwischen den Geschlechtern beim Beschäftigungsumfang. Auf allen Qualifikationsstufen sind Frauen seltener vollzeitbeschäftigt als Männer. Während 84 % der erwerbstätigen Männer mit Hochschulbildung in vollem Umfang beschäftigt sind, ist dieses bei den Frauen mit gleichem Qualifikationsniveau nur zu 54 % der Fall. Frauen mit einer Lehr- und Anlernausbildung, welche