

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>6</b>
<hr/>	
<b>Begriff und Geschichte</b>	<b>8</b>
<hr/>	
Infrastrukturen historisch // <i>Christian Henrich-Franke</i>	10
Begriffsgeschichte und rechtlicher Rahmen // <i>Jens Kersten</i>	18
Dienste und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge im europäischen Kontext // <i>Alois Humer</i>	26
Nachhaltigkeit // <i>Peter-Georg Albrecht</i>	36
<hr/>	
<b>Leistung und Teilhabe</b>	<b>46</b>
<hr/>	
Arbeitseinstellungen und berufliche Haltungen der Daseinsvorsorger // <i>Berthold Vogel</i>	48
Räumliche Gerechtigkeit // <i>Manfred Miosga</i>	60
Inanspruchnahme und Verteilungswirkungen // <i>Lukas Riedel, Holger Stichnoth</i>	68
Teilhabe von Menschen mit Behinderungen // <i>Adolf Bauer</i>	76
Einsamkeit // <i>Fabian Müller, Claudia Neu</i>	82
<hr/>	
<b>Akteure der Daseinsvorsorge</b>	<b>94</b>
<hr/>	
Kommunen // <i>Christina Schaefer, Oliver Rottmann</i>	96
Verwaltung // <i>Veronika Böhm</i>	104
Unternehmen (privat und kommunal) // <i>Andreas Zuber</i>	112
Zivilgesellschaft // <i>Peter-Georg Albrecht</i>	118

---

**Daseinsvorsorge in Koproduktion** **128**


---

Freiwillige Feuerwehren // <i>Annett Steinführer, Alexandru Brad</i>	130
Genossenschaften // <i>Stephan Beetz</i>	142
Energiegenossenschaften // <i>Andreas Wieg, René Groß, Benjamin Dannemann</i>	150
Coworking-Spaces // <i>Karl Martin Born</i>	158
Soziale Orte // <i>Ljubica Nikolic</i>	168
Quartiershöfe // <i>Heike Brückner</i>	178
Kommunales Crowdfunding // <i>Carsten Wagner, Jens Leonhäuser, Nils Schuon</i>	188

---

**Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge** **200**


---

Abfall-Kreislaufwirtschaft // <i>André Rückert, Christina Dornack</i>	202
Bibliotheken // <i>Juliane Brandt, Jacqueline Breidlid, Barbara Schleichagen</i>	212
Bildung // <i>Anne Sliwka, Britta Klopsch</i>	220
Breitbandversorgung // <i>Ilona Benz</i>	230
Digitalisierung in der Kommune // <i>Jörg Bogumil, Philipp Gräfe</i>	236
Digitaler Aufbruch Gütersloh // <i>Sandra Causemann</i>	244
Digitalisierung und Mobilität in ländlichen Räumen // <i>Franz-Reinhard Habbel</i>	248
Energiemarkt // <i>Nikolaus Schmidt</i>	252
Geburtshilfe // <i>Maïke Simmank</i>	260
Gesundheitsversorgung // <i>Franz Knieps</i>	268
Regionalbudget Psychiatrie // <i>Bernhard Ziegler</i>	278
Kritische Infrastrukturen // <i>Susanne Krings</i>	280
Kommunales Wohnungswesen // <i>Ricarda Pätzold</i>	294
Öffentlicher Verkehr // <i>Weert Canzler, Andreas Knie</i>	304
Pflegeversicherung // <i>Klaus Vater</i>	312
Schwimmbäder und Sportstätten // <i>Stephan Brand, Johannes Salzgeber</i>	320
Sparkassen // <i>Karl-Peter Schackmann-Fallis</i>	330
Theater und Bühnen // <i>Carsten Brosda</i>	338
Wasser und Abwasser // <i>Britta Ammermüller, Marcel Fälsch</i>	346

# Bildung

Anne Sliwka

Britta Klopsch

Ausgehend vom Konzept der Daseinsvorsorge, als dessen Kern „die Darbietung von Leistungen, auf welche der in die modernen massentümlichen Lebensformen verwiesene Mensch lebensnotwendig angewiesen ist“ (Forsthoff 1938, in Neu 2009:10) angesehen werden kann, lassen sich technische und soziale Infrastrukturen unterscheiden (Ried 2021), die Bund, Länder und Kommunen bereitstellen. Ein Teil dieser sozialen Infrastruktur ist das Bildungswesen, für dessen Bereitstellung und Finanzierung sich Bund, Länder und Gemeinden die Verantwortung teilen. Den Nexus zwischen sozialer Infrastruktur und Bildungspolitik stellt die Europäische Kommission 2017 explizit heraus, indem sie den Zugang zu hochwertiger Bildung als „europäische Säule sozialer Rechte“ definiert. Jeder Mensch hat folglich „das Recht auf allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen von hoher Qualität und in inklusiver Form“ mit dem Ziel, „vollständig am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben“ (Europäische Kommission 2022). Es geht also bei der Daseinsvorsorge im Kontext von Bildung um die Befähigung von Menschen zur vollen Teilhabe an der Gesellschaft. Der wegweisende Beschluss des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 19. November 2021 kann möglicherweise auch als Einstieg in eine verfassungsrechtliche Neufundierung des Rechts auf Bildung interpretiert werden (Bundesverfassungsgericht 2021; Verfassungsblog 2021).

## Mindeststandards in den Basiskompetenzen

Im bildungswissenschaftlichen Fachdiskurs zeichnet sich international ein immer deutlicher artikulierter Konsens darüber aus, dass das Erreichen sogenannter Mindeststandards (Kompetenzstufe II in PISA) in den Basiskompetenzen Literacy und Numeracy, also der Verkehrssprache eines Landes und der Mathematik, als absolutes Bildungsminimum gelten kann. Allen Bürgerinnen und Bürgern zu ermöglichen, dieses Bildungsminimum zu erreichen, sollte der Staat als seine Aufgabe im Rahmen der Daseinsvorsorge verstehen, auch wenn dies mit zusätzlichen staatlichen Anstrengungen und einem erhöhten Finanzierungsbedarf einhergeht. Begründungslogisch ist davon auszugehen, dass ein Minimum an ökonomischer, politischer und kultureller Teilhabe an der Gesellschaft ohne das Erreichen dieser Basiskompetenzen kaum möglich ist. Kompetenzniveaus unter dem Mindeststandard werden in der Literatur gemeinhin als „funktionaler Analphabetismus“ beschrieben. Auf diesem Bildungsniveau ist nicht gewährleistet, was Nussbaum und Sen in ihrem Capability-Ansatz (Nussbaum 2015; Neuhäuser 2013), fordern, nämlich Menschen mit Fähigkeiten und Kompetenzen auszustatten, die sie dazu befähigen, im Sinne der positiven Freiheit (Berlin 1995: 202) ihr Leben selbstbestimmt gestalten zu können. Bleiben Menschen trotz Schulpflicht und dem Besuch

eines staatlichen Schulsystems also in ihrem Kompetenzniveau unterhalb der Mindeststandards, so kann davon ausgegangen werden, dass sie nicht über die Capabilities verfügen, um an der Gesellschaft in einem selbstbestimmten Sinne ökonomisch, politisch und kulturell teilhaben zu können.

### **Lernende „at risk“ – ein chronisches Problem in Deutschland**

Internationale Vergleichsstudien, wie die PISA-Studie in Sekundarschulen (OECD 2014) oder die IGLU-Studie in Grundschulen (Bos u.a. 2017), zeigen seit mehr als 20 Jahren ein Problem auf, das bereits als „chronisch“ bezeichnet werden kann: Etwa ein Fünftel aller Lernenden an Schulen in Deutschland erreicht den Mindestkompetenzstandard nicht. Sie können mit dem international geläufigen Begriff „at risk“ (Novosel u.a. 2012) bezeichnet werden. Dies bedeutet, dass bei ihnen die Wahrscheinlichkeit negativ verlaufender Bildungsbiographien relativ hoch ist und nur durch zusätzliche Interventionen von staatlicher Seite abgewendet werden kann. In der Regel geht der Status „at risk“ dabei nicht auf kognitive, soziale oder motorische Fähigkeiten der Betroffenen zurück, sondern verfestigt sich dadurch, dass über einen längeren Zeitraum eine Passung zwischen dem schulischen Lernangebot und der „Zone der nächsten Entwicklung“ der individuellen Person nicht gegeben ist. Es handelt sich also um ein Problem, das aus der mangelnden Adaptivität des schulischen Bildungsangebots resultiert.

In Deutschland zeigt sich dies darin, dass die Zahl der Schülerinnen und Schüler „at risk“ an sogenannten Schulen „in herausfordernden Lagen“ (Berkemeyer u.a. 2017), die auch als Schulen „in benachteiligter Lage“ (Beierle u.a. 2019) oder „sozialräumlich deprivierter Lage“ (Bremm u.a. 2015) bezeichnet werden, besonders hoch ist. Ein näherer Blick auf die Herausforderung oder Benachteiligung der Schule zeigt oft, dass der sozioökonomische Status der Elternhäuser hier besonders niedrig ist und die Schulen personell

und sächlich vergleichsweise schlecht ausgestattet sind (Helbig/Nikolai 2019). Die sich daraus ergebende ungünstige Gesamtlage wirkt wie eine sich selbst verstärkende Spirale in negative Richtung. So zeigt beispielsweise die IGLU-Studie im internationalen Vergleich, dass der Zusammenhang zwischen sozio-ökonomischem Hintergrund der Familie und der Lesekompetenz in Klasse 4 in Deutschland am stärksten ausgeprägt ist. Eine Entkopplung von Herkunft und Bildung gelingt hier also selbst bei der Grundbildung nicht ausreichend. Der vorliegende allgemeine Trend hat sich dabei deutlich verschlechtert. Lesen 2001 noch Kinder aus vier europäischen Staaten insgesamt signifikant besser als deutsche Kinder, so sind es 2016 in der letzten Erhebung bereits Kinder aus 16 europäischen Staaten (Bos u.a. 2017). Die Befunde sind in einer Weise alarmierend, dass ein Umdenken über die Rolle und die konkreten Aufgaben des Staates, vor allem vor dem Hintergrund des Gebots der „Daseinsvorsorge“, überfällig erscheint.

### **Chancengleichheit und Chancengerechtigkeit im Bildungswesen**

Um alle Heranwachsenden so zu unterstützen, dass sie das in „Mindeststandards“ dargelegte „Bildungsminimum“ erreichen und damit erst die Voraussetzungen geschaffen werden, ihr individuelles Potenzial entfalten zu können, muss das chronische Problem der deutschen Bildungssysteme, durch gleiche Behandlung aller Ungleichheit zu reproduzieren, aufgebrochen werden. Zielstellung ist ein chancengerechtes Bildungssystem. Die Unterscheidung von Gleichbehandlung und Chancengerechtigkeit lässt sich dabei an einem Bild eindrücklich verdeutlichen.

Gleichbehandlung (engl. equality) bedeutet, dass für jede Schülerin und jeden Schüler einer Altersstufe die gleichen Ressourcen aufgewendet werden (OECD 2021: 14), ohne die jeweils individuellen Lernausgangslagen und Lernbedarfe zu berücksichtigen. Chancengerechtigkeit (engl. equity) erfordert hinge-



**Gleichbehandlung**

Quelle: Anch/stock.adobe.com



**Chancengerechtigkeit**

gen, vorhandene Ressourcen so zu verteilen, dass sich die Ressourcenallokation passgenau an Lernausgangslagen und strategischen Zielen ausrichtet, das heißt adaptiv auf die Lernbedarfe reagiert, um jedes Kind unabhängig von dessen Herkunft und Lernausgangslage das Erreichen eines bestimmten Bildungsniveaus im Bereich der Basiskompetenzen zu ermöglichen und somit „Zugang zu qualitativ hochwertigen Bildungsressourcen und Lernmöglichkeiten“ zu bieten (OECD 2014: 13). Es geht also um einen kompensatorischen und adaptiven Einsatz von Bildungsressourcen.

Durch die klare strategische Ausrichtung darauf, das Bildungsminimum für alle Lernenden zu ermöglichen und Ressourcen entsprechend adaptiv einzusetzen, soll dem soziologischen Matthäus-Prinzip, „Wer hat, dem wird gegeben“, entgegengewirkt werden, um eben denen besondere Förderung zukommen zu lassen, die „noch nicht“ über entsprechende Basiskompetenzniveaus verfügen. Befunde der Lehr-Lernforschung zeigen, dass das Vorwissen der Lernenden in Form eines diagnostizierten Lernstands und eine adaptiv darauf aufsetzende Lernförderung Lernerfolge verbessert, weil gerade im Bereich der Basiskom-

petenzen Lernprozesse als kumulativ gelten können und daher eines schrittweisen Vorgehens bedürfen (Schwippert u.a. 2003: 295). In Schulen, die nicht diagnostizieren und dann adaptiv unterrichten, besteht immer die latente Gefahr, Lernende „abzuhängen“. Die Leistungsschere zwischen diesen Schülerinnen und Schülern sowie denjenigen, die der Unterricht in ihrer „Zone der nächsten Entwicklung“ erreicht, geht dann noch weiter auseinander.

Eine systemisch angelegte und logistisch organisierte Chancengerechtigkeit impliziert also, dass staatliche Akteure gezielt und koordiniert Strategien und Ressourcen so einsetzen, dass alle ein bestimmtes Bildungsniveau erreichen, das als Minimalvoraussetzung für die ökonomische, politische und kulturelle Partizipation an der Gesellschaft (Bourdieu 1983) gelten kann. Die Frage nach dem aktiven Handeln des Staates gilt umso mehr in Zeiten wachsender ökonomischer und politischer Fragmentierung der Gesellschaft.

Daseinsvorsorge im Bereich der Grundbildung würde also bedeuten, dass der Staat ein adaptiv handel-

## *Es geht also bei der Daseinsvorsorge im Kontext von Bildung um die Befähigung von Menschen zur vollen Teilhabe an der Gesellschaft.*

des Schulsystem gewährleistet und so ausstattet, dass das System durch entsprechende Daten, ein datengestütztes Entscheidungshandeln auf mehreren Ebenen, verbindliche Arbeitsprozesse und passende Ressourcen Lernbedarfe fortlaufend diagnostiziert und darauf situationsangemessen reagieren kann. Die Mindestanforderung im Bereich der Basiskompetenzen, also ein Bildungsminimum, kann als Verstehensgrundlage und Ausgangsbasis für alle darauf aufbauenden (auch selbstgesteuerten) Lernprozesse gelten und ist damit Voraussetzung für die Anschlussfähigkeit für weiteres schulisches und berufliches Lernen. Dieses Niveau zu gewährleisten, kann als Daseinsvorsorge definiert werden und erfordert folglich ein proaktives, verbindliches und strategisches staatliches Handeln, das über mehrere Governance-Ebenen wirksam ineinandergreift (Alignment).

### **Die Rolle des Staates für das Erreichen von Basiskompetenzen**

Wie Daseinsvorsorge im Bereich der Grundbildung realisiert werden kann, zeigt auf eindrucksvolle Weise das kanadische Schulsystem, das in allen PISA-Stu-

dien seit 2000 durch seine guten Werte im Bereich von Equity auffällt. Trotz Bildungsföderalismus wurden in den Provinzen Standards für (digital gestützte) Diagnostik und darauf aufbauend passende Allokationsmechanismen für Ressourcen und schulbasierte Unterstützungsprozesse entwickelt, die vor allem Lernenden zugutekommen, die die Basiskompetenzen nur mit zusätzlicher Förderung erreichen. Hierzu zählen zunächst einheitliche vierstufige Standards für die Kernqualifikationen im Erwerb sprachlicher und mathematischer Kompetenzen. Wer lediglich eine der ersten beiden Stufen erreicht, hat das Recht und die Pflicht zusätzlicher zielgerichteter Förderung (Sliwka/Klopsch 2018). Ähnlich geht Neuseeland vor: Im Wissen um die seit mehreren Generationen bestehende dortige Bildungsungerechtigkeit hat das Bildungsministerium (2014:4) in seinem Statement of Intent for 2014–2018 die Verbesserung der Leistungen von Lernenden „at risk“ zu einer Priorität erklärt. Ziel der Regierung ist, dass 85 Prozent der 18-Jährigen das NCEA Level Two oder eine gleichwertige Qualifikation erreichen. Dies ist das Leistungsniveau, das die Schülerinnen und Schüler ausreichend für eine produktive

und erfolgreiche Teilnahme am Arbeitsleben und an der Gesellschaft befähigt.

Ein solches Streben nach fairen Bildungschancen und eben einem Bildungsminimum als Daseinsvorsorge gelingt jedoch nur durch eine staatlich organisierte Adaptivität von Bildungsangeboten, angefangen mit einer systematischen Lernausgangsdagnostik, auf die dann adaptiv eine passgenaue und zielorientierte Förderung aufsetzen kann (Klopsch u.a. 2019). Dazu ist über ein reines Bildungsmonitoring hinaus eine empirisch fundierte Planung von Ressourcen und Kapazitäten für das Vorschuljahr, die Grundschulen und die Sekundarstufe I von Nöten, so dass Ressourcen gezielt und flexibel da eingesetzt werden können, wo sie kompensatorisch dazu beitragen, dass eben alle Lernenden das Bildungsminimum erreichen. Ein solches Format der strategischen Verknüpfung von Bildungsmonitoring und Ressourcenallokation ist in Kanada bereits etabliert und wird als Teilbereich der datengestützten Schulentwicklung und des datengestützten Entscheidungshandelns in einem Multi-Level-Governance-Modell kontinuierlich weiterentwickelt.

Da der Diskurs über ein Bildungsminimum als staatlich zu gewährleistender Daseinsvorsorge in Deutschland noch in den Kinderschuhen steckt, kann ein solch systematischer und strategischer Einsatz von personellen und finanziellen Ressourcen hierzulande noch als Desiderat gelten, wenngleich erste Ansätze der Zuweisung von zusätzlichen sozialindexgesteuerten Mitteln an besonders benachteiligte Schulen vorliegen (Schulte u.a. 2014; Helbig/Nicolai 2019). Eine flächendeckende, konsequente und kontinuierliche Rückmeldung unterschiedlicher Daten (etwa hinsichtlich einer gehäuften Unterschreitung der Mindeststandards) an alle Schulen wird aktuell nicht in allen Bundesländern praktiziert, weshalb maßgeschneiderte Programme und verbindliche Interventionen längst nicht alle Schülerinnen und Schüler erreichen, die diese benötigen würden, und vor allem

strukturell nicht nachhaltig implementiert und ausfinanziert sind. Eine vorausschauende Planung, die Daten als systematische Grundlage für fortlaufende Adaptivität im Bildungssystem nutzt, muss hierzulande noch etabliert werden.

Die Messung erreichter Bildungsniveaus (Mindest- und Regelstandards in Deutsch und Mathematik) ermöglicht unmittelbare Interventionen bei Nichterreichen der Standards. Vor allem in der Vorschule und in den Grundschuljahren ist eine systematische Diagnostik des Entwicklungsstands von Kindern mit verbindlichen Förderinterventionen wichtig für die gesamte Schullaufbahn. Der Wirtschaftsnobelpreisträger James Heckman hat in seiner empirischen Forschung gezeigt, dass aufgrund der Kumulativität von Bildungsprozessen frühe Investitionen in Bildung eine besonders hohe langfristige Erfolgsquote nach sich ziehen (Heckman 2013). Dies bedeutet, dass Ressourcen, die in den frühen Jahren der Bildung investiert werden, maßgeblich dazu beitragen, Bildungsdisparitäten zu reduzieren und so mehr Chancengerechtigkeit zu ermöglichen. Diagnose und Intervention zeigen allerdings nur dann die notwendigen Erfolge, wenn sie verbindlich, professionell, digital gestützt und mit qualifiziertem Personal durchgeführt werden.

Würde das Bildungsminimum als ein Kernbestandteil der Daseinsvorsorge anerkannt, so leiteten sich daraus zwangsläufig neue Aufgaben staatlicher Steuerung ab. Es geht zunächst darum, die Sicherung eines garantierten „Bildungsminimums“ für alle Kinder und Jugendlichen unabhängig von ihrer Herkunft als Aufgabe des Staates anzuerkennen, und dann darum, das Recht auf und die Pflicht zur Förderung gesetzlich auszugestalten und mit Ressourcen zu hinterlegen. Die Erfüllung des Versprechens auf faire Bildungschancen kann durchaus als konstitutiv für den Zusammenhalt in der Gesellschaft gesehen werden. Wie eine solche strategische Verzahnung („strategic alignment“) von Bildungsmonitoring, datengestützter Ressourcenallokation, datengestütztem Entscheidungshandeln und

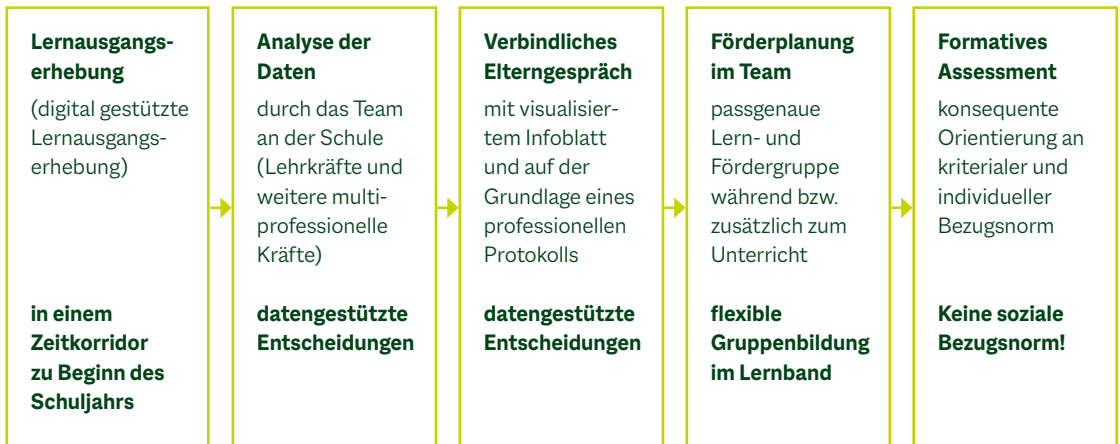


Abbildung 2: Die Bildungskette: Kernroutine individueller Unterstützung

Quelle: eigene Darstellung

der Ausgestaltung von konkreten Förderinterventionen auf Ebene von Schulen aussehen kann, wird im Folgenden skizziert.

### Ein neuer strategischer Kernprozess: Die Bildungskette als Abbildung von Kernroutinen individueller Unterstützung

War vor einigen Jahren eine regelmäßige flächendeckende Erhebung der Lernausgangslagen von Kindern (in der Vorschule, bei Einschulung und dann zu Beginn jedes Schuljahres) noch nahezu unmöglich, so kann die Digitalisierung hier als „Game Changer“ gelten. Sie ermöglicht es, Lernausgangslagen und Lernstände nicht nur individualdiagnostisch zu erfassen, sondern Lernprozesse auch durch intelligente tutorielle Systeme adaptiv passgenau zu unterstützen (Sliwka/Klopsch 2022).

Die Lernausgangslage lässt sich mit einem digitalen Assessment, also einem computergestützten adaptiven Diagnoseverfahren zur Einschätzung des individuellen Lernstandes und Förderbedarfs der lernenden Person, gut erfassen. Die Daten werden

dabei von der Software analysiert und für Lehrkräfte gut nutzbar aufbereitet. Die Rückmeldung kann dabei bereits auf besondere schwierigkeitsvariierende Lernmaterialien oder differenzierte Aufgabenzuweisungen hinweisen oder stellt diese bereit (Krähen u.a. 2021: 364). Das Assessment findet im Idealfall zu Beginn eines Schuljahres statt, um gezielte Fördermaßnahmen gleich zu Beginn der Klassenstufe einsetzen zu können (Souvignier/Förster 2021: 3). Im Verlaufe des Schuljahres kann die digitale Lernverlaufsdiagnostik „pädagogische Entscheidungen [...] unterstützen und Lehrkräften ein Feedback [geben], ob mit ihrer aktuellen Unterrichts- und Förderpraxis erwünschte Effekte erzielt werden“ (Souvignier 2018: 219). Ein großer Vorteil der digitalen Lernstandserhebung ist es, dass die Lehrkräfte durch das computergestützte Verfahren in der Testung und deren Auswertung entlastet werden, wodurch sie mehr Zeit für die Unterstützung der Lernenden erhalten.

Aufgrund des anfänglichen Investitionsbedarfs in Hardwareausstattung, Softwareentwicklung und Personalentwicklung kann die Einführung einer solchen digitalen Förderinfrastruktur nicht im Verant-



wortungsbereich von Schulen oder gar Lehrkräften liegen, sondern muss gerade im Kontext des Gebots der Daseinsvorsorge als staatliche Aufgabe anerkannt werden, die koordiniertes und strategisches Handeln erfordert. Es geht um eine flächendeckende und verbindliche Implementation: Nur wenn die unterschiedlichen Schritte als Kernroutinen an Schulen fest institutionalisiert werden, die sich wie einzelne Glieder einer Kette aneinander reihen, kann dem Gebot der Daseinsvorsorge entsprochen werden, dass eben ALLE Schülerinnen und Schüler identifiziert werden, die „at risk“ sind und bis zum Erreichen der Basiskompetenzen verbindlich gefördert werden müssen.

Im Anschluss an die (digitale) Lernausgangserhebung müssen sich deshalb weitere Schritte anschließen, die die jeweiligen Lernenden in den Fokus stellen (Abb. 2). Die einzelnen Schritte können aufgrund ihrer engen Verzahnung miteinander als strategische Kernroutine bezeichnet werden.

Zweites Glied der Kernroutine ist die gemeinsame Interpretation und Analyse der gewonnenen Informationen – auch wenn die Rückmeldung des digitalen Assessments bereits Hinweise bereithält. Die Lehrkräfte treffen auf der Basis der Lernstandsdiagnostik nun evidenzinformierte Entscheidungen zur Förderung der Lernenden. Sie arbeiten dazu ko-konstruktiv in Teams, die bei Bedarf durch weiteres pädagogisches Personal unterstützt werden. Alle Entscheidungen werden für alle Beteiligten transparent, digital einsehbar und datenschutzkonform gestaltet, was die Einführung von Schüler-IDs (wie sie in vielen Ländern international bereits existieren) erfordert (Maritzen 2020: 551ff).

Die geplanten Fördermaßnahmen werden anschließend mit den Eltern besprochen. Die Struktur der Gespräche erfolgt entlang eines professionellen Gesprächsprotokolls. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Eltern alle erforderlichen Informationen und systematische Hinweise und Hilfestellungen

für ihre eigene Unterstützung der Kinder erhalten. Das Gespräch endet mit einer schriftlichen Zielvereinbarung, bei der beide Seiten festhalten, wie sie sich gemeinsam – je nach dem jeweiligen Vermögen – um den Lernfortschritt der Kinder kümmern werden. Es geht darum, eine Situation zu überwinden, in der sich Schule und Eltern gegenseitig den „schwarzen Peter“ zuschieben, wer für das bessere Lernen eines Kindes verantwortlich ist. Professionell ist in diesem Zusammenhang die Haltung der Lehrkräfte, immer davon auszugehen, dass Eltern sich je nach dem jeweiligen Vermögen um den Lernfortschritt der Kinder auch kümmern WOLLEN, dabei jedoch durch ihr soziales, kulturelles, gesundheitliches und ökonomisches Kapital begrenzt sind. Eine enge Kooperation zwischen Schule und Eltern ist wichtig, da das Engagement der Eltern einen großen Einfluss auf den Bildungserfolg hat (New Zealand Ministry of Education 2014: 4) und Eltern Informationen benötigen, um in eine positive, den Erfolg des Kindes fördernde Partnerschaft mit der Schule einzutreten (Ontario Ministry of Education 2016: 18).

Das vierte Glied der Bildungskette markiert den Übergang von Erhebung und Planung zur Intervention. Diese Interventionen erfolgen adaptiv, das heißt, sie orientieren sich flexibel am jeweiligen Unterstützungsbedarf einzelner Lernender (Dumont 2019: 255). Das Ziel des Vorgehens besteht darin, dass „differenzierte, schwierigkeitsvariierende Zuweisungen von Lernaufgaben [...] realisiert werden, [um] Über- sowie Unterforderungen der Lernenden zu vermeiden und das individuelle Lernen bestmöglich zu fördern“ (Kärner u.a. 2021: 352). Dazu gibt es international unterschiedliche Organisationsmodelle: Bei entsprechend vorhandenem Zusatzpersonal können Lernende mit ähnlichen Förderbedarfen in passgenauen Lern- und Fördergruppen während oder zusätzlich zum Unterricht in bestimmten Zeitfenstern basierend auf dem Wissen aus der digital erfolgten Diagnostik gezielt (auch unterstützt durch intelligente, KI-gestützte tutorielle Systeme) gefördert werden.

Genauso ist es möglich, einen Teil oder die Gesamtheit des Unterrichts in Literacy (hierzulande: Deutsch) und Numeracy (hierzulande: Mathematik) in ein Lernband zu legen und dann nach dem pädagogischen Ansatz der flexiblen Gruppenbildung (engl.: flexible grouping) Schülerinnen und Schüler von Woche zu Woche jeweils adaptiv nach Lernentwicklung bestimmten Lehrkräften zuzuweisen, die sie dann in der Woche passgenau fördern (Sliwka/Klopsch 2020).

Flexible Gruppenbildung ist ein relativ kostengünstiger Ansatz der Adaptivität auf Meso-Ebene der Schule, da er mit den bereits an der Schule tätigen Lehrkräften auskommt, bedingt aber, dass diese Lehrkräfte gut aufeinander abgestimmt nach dem Modell der Kooperativen Professionalität (Klopsch/Sliwka, 2021) zusammenarbeiten und sich in gemeinsamen Planungszeiten, typischerweise am Ende jeder Woche, neu darüber verständigen, wie Gruppen gebildet werden und welche Lehrperson welche Förderung übernimmt. Durch das flexible Vorgehen ist es dann auch möglich, die Faustregel zu berücksichtigen: Je mehr Unterstützungsbedarf besteht, desto kleiner sind die Gruppen. Für eine produktive Zusammenarbeit zum Wohle der Lernenden bedarf es also einer Veränderung in der Kultur und Arbeitsorganisation der Schulen.

Im letzten Glied der Bildungskette steht der Umgang mit Lernentwicklung und Leistungsbewertung sowie deren formative Rückmeldung. In der Vergangenheit erfolgte die Leistungsbewertung an staatlichen Schulen in Deutschland häufig mithilfe der sozialen Bezugsnorm, das heißt, die Lernenden einer Klasse wurden miteinander verglichen und die Noten entsprechend einer fiktiven „Normalverteilung“ vergeben. Diese Bewertungspraxis führte bei vielen Schülerinnen und Schülern zu einer Verfestigung eines negativen Selbstkonzepts und einem nachhaltigen Motivationsverlust. In einer Gesellschaft, in der zunehmend Routinetätigkeiten wegfallen, geht es darum, möglichst vielen Menschen den Zugang zu einem

höheren Bildungsniveau zu ermöglichen und ihnen die Grundvoraussetzungen für lebenslanges Lernen zu vermitteln. Das wird nur gelingen, wenn die kriteriale Bezugsnorm in Verbindung mit individualisierter Rückmeldung Standard wird: Schülerinnen und Schüler erhalten Informationen darüber, wo sie stehen und welche nächsten Schritte sie mit Unterstützung der Lehrkräfte unternehmen können, um ein Bildungsziel zu erreichen. Aus „Das Kind kann es nicht“ wird dadurch „Das Kind kann es NOCH nicht“. Rückmeldungen sind dabei nicht abschließend zu verstehen, sondern stetig im Zuge einer prozessorientierten Leistungsverbesserung.

Von einer solchen Haltung profitieren nicht nur die Schülerinnen und Schüler, die Lernschwierigkeiten haben, sondern auch diejenigen, die sich aus eigener Kraft heraus weit über die Mindeststandards oder die Bildungsplananforderungen hinaus entwickeln können.

### **Fazit: Grundbildung als Daseinsvorsorge erfordert strategisches und koordiniertes staatliches Handeln über mehrere Governance-Ebenen**

Um das chronische Problem des zu starken Zusammenhangs zwischen sozialer Herkunft und Schulerfolg in Deutschland zu überwinden, lohnt es sich, angesichts des Upskilling und Upgrading beruflicher Anforderungsprofile ernsthaft darüber nachzudenken, wie der Staat dem Gebot der Daseinsvorsorge bezüglich der Grundbildung gerecht werden kann. Wenn zukünftig möglichst viele Menschen die Mindeststandards in Deutsch und Mathematik, als Basiskompetenzen für das weitere Lernen, erreichen sollen, dann ist nicht nur koordiniertes Handeln auf Ebene der Schule, sondern vor allem unterstützendes koordiniertes Handeln auf Ebene des Schulsystems (Kommune/Land/Bund) erforderlich. Es geht darum, im Sinne einer Multi-Level-Governance die horizontale und vertikale Verzahnung (engl. Alignment)

so zu stärken, dass Schulen in ihrer Ausstattung mit digitaler Technik und professionellem Personal sowie entsprechenden zeitlichen Ressourcen in die Lage versetzt sind, Schülerinnen und Schüler adaptiv so zu fördern, dass möglichst alle die Mindeststandards und möglichst viele die Regelstandards erreichen. Um das Ziel der Grundbildung als Daseinsvorsorge im Mehrebenensystem der Bildung zu erreichen, ist eine sehr viel höhere Kooperationsbereitschaft und -kompetenz zwischen den Akteuren in Ländern, Kommunen und Bund erforderlich (Schubert/Klein 2020) als bisher erkennbar ist. Grundbildung als Daseinsvorsorge erfordert nicht weniger als die Überwindung der Verantwortungsdiffusion zugunsten einer koordinierten Verantwortungsgemeinschaft, die es den Schulen ermöglicht, ihren Bildungsauftrag zu erfüllen.

**Autoren:**

**Dr. Anne Sliwka ist Professorin für Bildungswissenschaft an der Universität Heidelberg. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Schul- und Schulsystementwicklung und die Professionalisierung von Lehrkräften in international vergleichender Perspektive.**

**Dr. Britta Klopsch ist Professorin für Schulpädagogik am Karlsruher Institut für Technologie (KIT). Ihre Arbeitsschwerpunkte sind die kooperative Professionalität von Lehrkräften, Unterrichtsentwicklung durch Deeper Learning sowie die Grammatik der Schule im Zeitalter der Digitalisierung.**

## LITERATUR

Beierle, Sarah/Hoch, Carolin/Reisig, Birgit (2019): Schulen in benachteiligten sozialen Lagen. Untersuchungen zum aktuellen Forschungsstand mit Praxisbeispielen; [https://www.dji.de/fileadmin/user\\_upload/bibs2019/28019\\_DJI\\_Schulen\\_in\\_benachteiligten\\_sozialen\\_Lagen.pdf](https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2019/28019_DJI_Schulen_in_benachteiligten_sozialen_Lagen.pdf)

Berkemeyer, Nils/Bos, Wilfried/Hermstein, Björn/Abendroth, Sonja/Semper, Ina (2017): Chancenspiegel – eine Zwischenbilanz. Zur Chancengerechtigkeit und Leistungsfähigkeit der deutschen Schulsysteme seit 2002, Gütersloh.

Berlin, Isaiah (1995): Freiheit. Vier Versuche, Frankfurt/Main.

Bos, Wilfried/Valtin, Renate/Hußmann, Anke/Wendt, Heike/Goy, Martin (2017): IGLU 2016. Wichtigste Ergebnisse im Überblick, in: Anke Hußmann/Heike Wendt/Wilfried Bos/Albert Bremerich-Vos/Daniel Kasper/Eva-Maria Lankes/Nele McElvany/Tobias Stubbe/Renate Valtin (Hrsg.): IGLU 2016.

Lesekompetenz von Grundschulkindern in Deutschland und im internationalen Vergleich, Münster, S. 13–28.

Bourdieu, Pierre (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital, in: Reinhard Kreckel (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten, Göttingen, S. 183–198.

Bremm, Nina/Klein, Esther Dominique/Racherbäumer, Katrin (2015): Schulen in „schwieriger“ Lage?! Begriffe, Forschungsbefunde und Perspektiven, in: Die Deutsche Schule (DDS)108 (4), S. 323–339.

Bundesverfassungsgericht (19.11.2021): Leitsätze zum Beschluss des Ersten Senats vom 19. November 2021 – Bundesnotbremse II (Schulschließungen); [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/11/rs20211119\\_1bvr097121.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/11/rs20211119_1bvr097121.html)

- Dumont, Hanna (2019): Neuer Schlauch für alten Wein? Eine konzeptuelle Betrachtung von individueller Förderung im Unterricht, in: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 22, S. 249–277.
- Europäische Kommission (2022): Die Europäische Säule sozialer Rechte in 20 Grundsätzen; [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_de)
- Forsthoff, Ernst (1938): Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart.
- Heckman, James (2013): Giving Kids a Fair Chance, Boston.
- Helbig, Marcel/Nicolai, Rita (2019): Bekommen die sozial benachteiligten Schüler\*innen die „besten“ Schulen?; <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2019/p19-002.pdf>
- Kärner, Tobias/Keller, Thomas/Schneider, Anna/Albaner, Daniela/Schumann, Stephan (2021): Ein Rahmenmodell zur Gestaltung technologisch unterstützter adaptiver Lehr- und Lernprozesse, in: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik (zbw) 117 (3).
- Klopsch, Britta/Sliwka, Anne/Yee, Dianne (2019): Datengestützte Schulentwicklung in der Provinz Alberta, Kanada, in: Claus Buhren/Günter Klein/Sabine Müller (Hrsg.): Handbuch Evaluation in Schule und Unterricht, Weinheim, S. 293–306.
- Klopsch, Britta/Sliwka, Anne (Hrsg.) (2021): Kooperative Professionalität: internationale Ansätze der ko-konstruktiven Unterrichtsentwicklung, Weinheim.
- Maritzen, Norbert (2020): Evidenzbasierte Unterrichtsentwicklung – Über einige Vereinfachungen und Fehlvorstellungen, in: Erziehung und Unterricht, 7–8, S. 551–562.
- Neu, Claudia (Hrsg.) (2009): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung, Wiesbaden.
- Neuhäuser, Christian (2013): Amartya Sen zur Einführung, Hamburg.
- New Zealand, Ministry of Education (2014): Statement of Intent 2014–2018; <https://assets.education.govt.nz/public/Documents/Ministry/Publications/Statements-of-intent/2014SOI.pdf>
- Leslie, Novosel/Deshler, Donald/Pollitt, Daniel/Mark, Carrie/Mitchell, Belinda (2012): At-Risk Learners, in: Norbert Seel (Hrsg.): Encyclopedia of the Sciences of Learning, Springer, Boston, MA; [https://doi.org/10.1007/978-1-4419-1428-6\\_551](https://doi.org/10.1007/978-1-4419-1428-6_551)
- Nussbaum, Martha (2015): Fähigkeiten schaffen. Neue Wege zur Verbesserung menschlicher Lebensqualität, Freiburg.
- OECD (2014): PISA2012 Ergebnisse: Exzellenz durch Chancengleichheit. Allen Schülerinnen und Schülern die Voraussetzungen zum Erfolg sichern, Band II, Gütersloh.
- OECD (2021): Adapting Curriculum to Bridge Equity Gaps: Towards an Inclusive Curriculum, Paris.
- Ried, Werner (2021): Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen; <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/laendliche-raeume/334208/sicherung-der-daseinsvorsorge-in-laendlichen-raeumen>
- Schubert, Klaus/Martina Klein (2020): Das Politiklexikon. Begriffe – Fakten – Zusammenhänge, Bonn.
- Schulte, Klaudia/Hartig, Johannes/ Pietsch, Marcus (2014): Der Sozialindex für Hamburger Schulen, in: Detlef Fickermann/Norbert Maritzen (Hrsg.): Grundlagen für eine daten- und theoriegestützte Schulentwicklung. Konzeption und Anspruch des Hamburger Instituts für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung (IfBQ), Band 13, Münster, S. 67–80.
- Schwippert, Knut/Bos, Wilfried/Lankes, Eva-Maria (2003): Heterogenität und Chancengleichheit am Ende der vierten Jahrgangsstufe im internationalen Vergleich, in: Wilfried Bos/Eva-Maria Lankes/Manfred Prenzel/Knut Schwippert/Renate Valtin (Hrsg.): Erste Ergebnisse aus IGLU, Münster, S. 265–302.
- Sliwka, Anne/Klopsch, Britta (2018): Schule in Kanada, in: Marius Harring/Carsten Rohlf/Michaela Gläser-Zikuda (Hrsg.): Handbuch Schulpädagogik, Münster, S. 263–270.
- Sliwka, Anne/Klopsch, Britta (2020): Flexible Grouping, Deeper Learning & Universal Design for Learning. Pädagogische Ansätze zur Begabungsförderung aus Kanada, Australien und Neuseeland, in: Christian Fischer/Bettina Amrhein (Hrsg.): Individuelle Förderung und Inklusive Bildung. Begabungsförderung, Leistungsentwicklung, Bildungsgerechtigkeit – für alle!, Münster, S. 354–345.
- Sliwka, Anne/Klopsch, Britta (2022): Deeper Learning. Pädagogik des digitalisierten Zeitalters, Weinheim.
- Souvignier, Elmar/Förster, Natalie (2021): Lernverlaufsdagnostik – Daten für differenzierte Förderung; [https://ibbw-bw.de/site/pbs-bw-km-root/get/documents\\_E471887652/KULTUS](https://ibbw-bw.de/site/pbs-bw-km-root/get/documents_E471887652/KULTUS). Dachmandant/KULTUS/Dienststellen/ibbw/Empirische%20Bildungsforschung/Programme-und-Projekte/EMSE-Tagung/Ebene%20indiv.%20Lernen/EMSE\_091221\_LVD\_Souvignier.pdf
- Verfassungsblog (5.12.2021): Ein Beschluss mit weitreichenden Folgen: Das Recht auf schulische Bildung nach der Schulschließungs-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts; <https://verfassungsblog.de/ein-beschluss-mit-weitreichenden-folgen/>

# Breitbandversorgung

*Ilona Benz*

Deutschland belegt in internationalen Vergleichen beim Glasfaserausbau einen der hinteren Plätze. Lediglich 5,4 Prozent aller kabelgebundenen Breitbandanschlüsse in Deutschland waren laut Daten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im Dezember 2020 Glasfaserverbindungen. Das sind gerade einmal 2,2 Prozentpunkte mehr als zwei Jahre zuvor. Fast nirgendwo in den Industriestaaten ist der Glasfaseranteil derart niedrig (OECD 2020). Zugleich hat eine angemessene Versorgung mit Breitbanddiensten im Leben vieler Menschen sowie in der Wirtschaft schon lange den Status des Unverzichtbaren erreicht.

Was im allgemeinen Sprachgebrauch als zum Leben unbedingt erforderlich bezeichnet wird, kennen Politik und Recht unter dem Begriff der Daseinsvorsorge. Dieser Beitrag beschreibt zunächst die Rolle der Kommunen beim Breitbandausbau und legt dabei einen Schwerpunkt auf die Herausforderungen kommunaler Ausbauaktivitäten, die sich aus dem Verhältnis zum eigenwirtschaftlichen Ausbau durch private Telekommunikationsunternehmen ergeben. Darauf aufbauend wird ein Schlaglicht auf den Breitbandausbau in Baden-Württemberg im Rahmen des sogenannten kommunalen Betreibermodells geworfen und werden die Vorteile des Modells anhand eines praktischen Fallbeispiels aus dem Landkreis Calw aufgezeigt. Anhand der Erfahrungen baden-württembergischer Kommunen aus einer langjährigen eigenen Ausbauaktivität werden abschließend Impulse zur Weiterentwicklung des Rechtsrahmens abgeleitet.

## **Die Rolle der Kommunen beim Breitbandausbau**

Zuletzt unterstrich die zu Beginn des Jahres 2021 umfangreich geführte politische Debatte um die Einführung eines Rechtsanspruchs auf schnelles Internet noch einmal ganz deutlich die enorme Relevanz einer flächendeckend verfügbaren hochwertigen Breitbandversorgung der bundesdeutschen Bevölkerung. Seit 1. Juni 2022 kann nun jeder Bundesbürger und jede Bundesbürgerin bessere Internetverbindungen rechtlich einfordern. „Schnelles Internet“ bedeutet laut den Vorgaben in der rückwirkend zum 1. Juni 2022 in Kraft getretenen Telekommunikationsmindestversorgungsverordnung derzeit eine Download-Rate von mindestens 10 Megabit pro Sekunde, eine Upload-Geschwindigkeit von mindestens 1,7 Megabit pro Sekunde und eine Reaktionszeit (Latenz) von nicht mehr als 150 Millisekunden.

Dabei geht es längst nicht mehr „nur“ um wirtschaftliche Standortqualität und Wettbewerbsfähigkeit, sondern spätestens seit der pandemiebedingt rasanten Verbreitung von Home Office und Home Schooling vor allem auch um die individuelle Teilhabe am sozialen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben sowie um Bildungschancen und Existenz- und Arbeitsplatzsicherung. Aus einer politischen Sichtweise heraus kann eine angemessene Breitbandversorgung daher klar als Daseinsvorsorge qualifiziert und damit im Bedeutungsrang den klassischen Daseinsvorsorgeleistungen wie der Energie- und Wasserversorgung gleichgestellt werden. Wird Marktversagen festgestellt, können der Ausbau physischer Breitband-

***Der Weg zum flächendeckenden Glasfasernetz - dem Goldstandard im Breitbandausbau - ist für Städte und Gemeinden jedoch lang und steinig.***

infrastruktur sowie die Erbringung von Telekommunikationsleistungen gegenüber dem Endkunden/der Endkundin auch aus rechtlicher Sicht zur kommunalen Daseinsvorsorge zählen (Sander/Benz 2018: 30).

Der Weg zum flächendeckenden Glasfasernetz – dem Goldstandard im Breitbandausbau – ist für Städte und Gemeinden jedoch lang und steinig. Teil des Problems ist die grundgesetzlich verankerte Aufgabenverteilung im Telekommunikationssektor. So normiert Artikel 87f des Grundgesetzes, dass der Bund durch Gesetz die Sicherstellung einer flächendeckenden, angemessenen und ausreichenden Telekommunikationsversorgung gewährleistet. Entsprechende Dienstleistungen werden als privatwirtschaftliche Tätigkeiten erbracht. Daraus ergeben sich aus kommunaler Sicht zwei zentrale Problemstellungen: Einerseits ist der Ausbau von Glasfaserinfrastruktur grundsätzlich keine kommunale Pflichtaufgabe, andererseits wird der Ausbau dem Wettbewerb in einem freien Markt überlassen. Das Prinzip von Angebot und Nachfrage bringt wie in allen Marktsegmenten neben Gewinnern auch Verlierer hervor. Privatwirtschaftliche Telekommunikationsunternehmen bauen lediglich in denjenigen

Gebieten eine Breitbandinfrastruktur aus, in denen sich Investitionen betriebswirtschaftlich rechnen beziehungsweise unternehmensstrategisch lohnen. Aufgrund seiner speziellen geologischen und topographischen Merkmale und der geringen Bevölkerungsdichte zählt insbesondere der ländliche Raum nicht zu den für private Telekommunikationsunternehmen besonders attraktiven Ausbaugebieten. Eine geringe Zahl an Anschlüssen pro Quadratkilometer führt insbesondere aufgrund des beachtlichen Umfangs an erforderlichen Tiefbaumaßnahmen zu höheren Kosten pro realisiertem Anschluss. Zugleich müssen im Zuge einer flächendeckenden Breitbandversorgung größere Entfernungen kostenintensiv überbrückt werden. In der Folge bleiben zahlreiche weiße Flecken sowohl in städtischen als auch insbesondere in ländlichen Gebieten übrig.

Diese weißen Flecken sind für die Kommunen nur unter hohem Einsatz kommunaler Eigenmittel und staatlicher Fördermittel erschließbar. Dennoch schlüpfen vielerorts Städte, Gemeinden, Landkreise beziehungsweise ihre interkommunalen Zusammenschlüsse und ihre kommunalen Unternehmen in die Rolle des Ausfallbürgen und bauen zugunsten der örtlichen Standortunternehmen und der Bürgerinnen und Bürger in kommunaler Eigenregie eine Breitbandinfrastruktur auf. Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen ist ein kommunaler Breitbandausbau dann jedoch lediglich in einem engen Korsett rechtlicher Vorgaben möglich. Neben den Erfordernissen des europäischen Beihilfenrechts sind Kommunen auch aus verfassungs- und kommunalrechtlicher Sicht an bestimmte Bedingungen gebunden und zur Einhaltung bestimmter Regeln verpflichtet, wenn in Gebieten mit Marktversagen Breitbandinfrastruktur ausgebaut und Telekommunikationsdienstleistungen in kommunaler Trägerschaft erbracht werden sollen.<sup>1</sup> Hinzu kommen praktische Widrigkeiten wie fehlen-

<sup>1</sup> Zur Zulässigkeit gemeindlicher Betätigung im Breitbandsektor aus verfassungs- und kommunalrechtlicher Perspektive vgl. ausführlich Sander/Benz (2018: Abschnitt B).