

] hammerbacher [

Modellprojekt zur informellen Bürgerbeteiligung
am Beispiel des 'Kooperativen Hortes'

Bericht der Projektberatung

Modellprojekt zur informellen Bürgerbeteiligung am Beispiel des 'Kooperativen Hortes'

Bericht der Projektberatung

hammerbacher gmbh beratung & projekte

Ruth Hammerbacher, Reinhart Richter

Osnabrück, April 2016

Inhaltsverzeichnis

Warum ein Modellprojekt zur informellen Bürgerbeteiligung?	S. 4
Eine neue Beteiligungspolitik für Niedersachsen Ein Thema aus dem Alltag vieler Bürgerinnen und Bürger	
Welches Teilnehmungsangebot hat das Land für betroffene Bürgerinnen und Bürger gemacht?	S. 5
Die Frage des Landes an den Teilnehmungsprozess Ausschreibung für Kommunen Ergebnisoffenheit der Teilnehmung Verbindliche Rückmeldung zu den Ergebnissen Transparenz und Information der Öffentlichkeit	
Wer war an dem Projekt beteiligt?	S. 8
Teilnehmte auf Ebene der Modellkommunen Teilnehmte auf Ebene der Projektschulen und -horte: Kinder und Eltern, Kollegien und Hortteams Teilnehmte auf Ebene des Landes Repräsentativität der Teilnehmten?	
Wie hat der Teilnehmungsprozess funktioniert?	S. 13
Zeitraumen und Ablauf des Gesamtprojektes Konzept, Formate und Methoden Organisation	
Welche Ergebnisse hat die Teilnehmung erbracht?	S. 17
Ergebnisse der Gruppenworkshops und der Kinderbeteiligung Konzepte der Modellkommunen für den 'Kooperativen Hort' Akzeptanz und Resonanz des Teilnehmungsangebots	
Schlussüberlegungen und Empfehlungen	S. 19
 Anhang	
Konzepte der Modellkommunen für den 'Kooperativen Hort' Aurich Neustadt am Rübenberge Osterholz-Scharmbeck Salzgitter	
Synopsen aus der Teilnehmung betroffener Gruppen, nach Projektstandorten	
Presseberichte aus den Modellkommunen	
Beraterteam	

Warum ein Modellprojekt zur informellen Bürgerbeteiligung?

Eine neue Beteiligungspolitik für Niedersachsen

Die rot-grüne Koalitionsvereinbarung für die 17. Wahlperiode (2013 bis 2018) des Niedersächsischen Landtags formuliert den Ausbau der informellen Bürgerbeteiligung als Ziel der niedersächsischen Landespolitik. Sie konzipiert "modernes Regieren als einen lebendigen Austausch zwischen Bevölkerung, Landesparlament und Landesregierung". Für diesen Austausch soll die informelle Beteiligung erprobt und geeignete Instrumente zur Verfügung gestellt werden.

Die informelle Bürgerbeteiligung soll zu einem nachhaltigen Bestandteil des Verwaltungshandelns in der Niedersächsischen Landesverwaltung werden. Bedürfnisse und Ideen aus der Bürgerschaft sollen rechtzeitig erkannt und aufgenommen werden. Für Bürgerinnen und Bürgern soll mehr Mitgestaltung von Entscheidungen ermöglicht werden. Darüber hinaus erhofft sich die Landesregierung, dass – insbesondere bei komplexen Vorhaben – durch eine frühzeitige Beteiligung Bedenken von Betroffenen verstärkt berücksichtigt werden können und in der Folge eine bessere Umsetzung der Vorhaben erreicht wird. Die informelle Bürgerbeteiligung setzt daher ausdrücklich in einer frühen Phase mit Spielräumen für die Gestaltung eines Vorhabens an.

Die niedersächsische Landesregierung reagiert mit dieser neuen Beteiligungspolitik auf veränderte Erwartungen in der Bevölkerung auf ihre Einbeziehung in konkrete Politik auch über Wahltermine hinaus. In aktuellen Umfragen und Studien findet sich regelmäßig der Wunsch nach mehr demokratischer Beteiligung, verbunden mit einer kritischen Beurteilung der vorhandenen Angebote.¹

Zudem bietet die freiwillige informelle Beteiligung, stärker als die gesetzlich verfassten Beteiligungsformen, flexible Einsatzmöglichkeiten. Sie ist daher sowohl als Ergänzung bei rechtlich vorgegebenen Beteiligungsverfahren geeignet wie auch als Instrument für Zusammenhänge, in denen keine Beteiligung vorgeschrieben ist. Letzteres trifft z.B. häufig auf Vorhaben zu, bei denen es um die Veränderung von sozialen und Bildungsinfrastrukturen geht.

Insbesondere eignet sich die informelle Beteiligung auch für gesetzgeberische Vorhaben, die sich in erheblichem Umfang auf den Alltag der betroffenen Menschen auswirken. Sie ermöglicht in solchen Fällen einen frühen Praxistest indem sie die Perspektive betroffener Bürger direkt erfragt und einbezieht.

Bisher haben die von Vorhaben ohne förmliche Beteiligungsvorschrift Betroffenen nur indirekt – über Verbände und politische Mandatsträger – die Möglichkeit, ihre Sichtweisen, Bedürfnisse und Anforderungen zu äußern. In vielen Fällen werden auch diese indirekten Wege von den Betroffenen nicht genutzt, weil Vorhaben nicht bekannt bzw. ihre Bedeutung nicht erkannt werden. Eine frühzeitige informelle Beteiligung ermöglicht dagegen sowohl die proaktive und gezielte Ansprache und die authentische Artikulation auf Seiten nicht-organisierter Betroffener als auch eine ungefilterte Wahrnehmung und konstruktive Reaktion auf Seiten des Landes.

Ein Thema aus dem Alltag vieler Bürgerinnen und Bürger

Als erstes Projekt des Landes Niedersachsen für die frühzeitige informelle Bürgerbeteiligung wurde mit dem Thema "Kooperativer Hort" auf Vorschlag des Niedersächsischen Kultusministeriums ein Vorhaben aus dem Bereich der Bildungspolitik ausgewählt, das für den Alltag von Eltern und Grundschulkindern wie auch von Hortmitarbeitern und Lehrern eine erhebliche Bedeutung entwickeln kann.²

Vor dem Hintergrund des wachsenden gesellschaftlichen Bedarfs für ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote legt die Landesregierung einen Schwerpunkt auf den Ausbau der Ganztagschule und fördert

¹ Z.B. wünschen sich 81% mehr politische Beteiligung und vermuten gleichzeitig 76% , dass diese von Politikern nicht gewünscht ist. TNS-Emnid Umfrage für die Bertelsmann Stiftung, Bürger wollen sich an Politik beteiligen, 2011

² U.a. die nds. Schulstatistik 2014/2015 zeigt die große Zahl potenziell Betroffener auf: 282.988 Grundschüler und 19.865 Lehrkräfte. Die niedersächsischen allgemein bildenden Schulen in Zahlen, Schuljahr 2014/2015, Hrsg. Niedersächsisches Kultusministerium

diese Entwicklung auch im Bereich der Grundschule. Wichtige Ziele sind dabei der Abbau von Bildungsnachteilen, die Verbesserung der Chancengleichheit und die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Durch die Ganztagsgrundschule verändert sich allerdings die herkömmliche Aufgabenteilung zwischen Grundschule und Hort. Bei einem Grundschulangebot, das sich zeitlich bis weit in den Nachmittag erstreckt, verkürzt sich der Spielraum für das traditionelle Hortangebot in der Regel auf Randzeiten nach der Schule und die Ferienzeiten. Der Hort könnte in vielen Fällen nicht mehr im Rahmen der bisherigen Anerkennungs- und Finanzierungsmechanismen arbeiten, weil die für eine Landesförderung erforderliche regelmäßige Mindestzahl an Wochenstunden für die Hortangebote nicht mehr erreicht wird.

Der Bedarf für Hortangebote zusätzlich zu erweiterten Grundschulzeiten ist jedoch offensichtlich vorhanden. Die Berufstätigkeit vieler Eltern erfordert qualifizierte Betreuungsangebote für ihre Kinder während ganztägiger und ganzjähriger Erwerbszeiten, also auch nach Ende der Ganztagsgrundschule um spätestens 15:30 Uhr sowie während der Schulferien. Die zunehmende Nutzung ganztägiger Krippenangebote verstärkt dabei den Trend von Eltern zur Vollberufstätigkeit, so dass beim Übergang in eine Grundschulphase ohne ganztägige Angebote entweder eine Betreuungslücke oder Brüche in den Erwerbsbiografien entstehen.

Auch die Tatsache, dass in Niedersachsen bereits im Schuljahr 2014/2015 rund 800 der insgesamt über 1.700 Grundschulen im Ganztagsbetrieb waren, verweist auf den Bedarf für eine Neuorientierung im Zusammenwirken zwischen Grundschule und Hort. Die wachsende Zahl der Kinder, die sich in ganztägigen Angeboten außerhalb ihres Elternhauses entwickeln, verweist gleichzeitig auf die Bedeutung einer hochwertigen pädagogischen, räumlichen und sächlichen Ausgestaltung der ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote.

Das Niedersächsische Kultusministerium hat diese Zusammenhänge als Handlungsfeld erkannt und als Lösungsansatz das Grundmodell 'Kooperativer Hort' entwickelt, in dem eine engere Zusammenarbeit von Grundschule und Hort bis hin zur zeitlichen und personellen Verzahnung stattfinden kann. Um den 'Kooperativen Hort' als reguläre Möglichkeit für Grundschulen und Hortträger zu ermöglichen, sind Änderungen im Niedersächsischen Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) erforderlich. Die Vorbereitung dieser Änderungen liegt ebenfalls im Niedersächsischen Kultusministerium

Aufgabe des Beteiligungsprojektes war es, das im Kultusministerium entwickelte Grundkonzept 'Kooperativer Hort' schon im Vorfeld neuer rechtlicher Regelungen anhand der Sichtweisen der potenziell direkt betroffenen Gruppen – Kinder, Eltern, Lehrerinnen und Lehrer, Erzieherinnen und Erzieher – zu überprüfen und zusätzlich zu qualifizieren. Ebenso sollten Kommunen und Träger der Jugendhilfe eng in die Ausgestaltung des Konzeptes einbezogen werden.

Die hier vorgelegte Dokumentation des Prozesses stellt die Vorgehensweisen, Erfahrungen und Ergebnisse des Modellprojektes vor, um sie auch für künftige informelle Beteiligungsprozesse des Landes Niedersachsen nachvollziehbar und nutzbar zu machen.

Welches Beteiligungsangebot hat das Land für betroffene Bürgerinnen und Bürger gemacht?

Die Frage des Landes an den Beteiligungsprozess

Im Mittelpunkt des Projektes stand für das Land die Frage, wie eine zukunftsfähige Ganztagsbildung für Grundschulkindern in Kooperation von Grundschule und Tageseinrichtung entwickelt werden kann. "Wie können Schule und Hort so zusammenarbeiten, dass Bildung und Betreuung von Kindern im Grundschulalter möglichst unter einem Dach und mit einer personellen Konstanz möglich ist, und zwar auch nach 15:30 Uhr?"³

³ Rede von Ministerin Frauke Heiligenstadt in der Abschlussveranstaltung in Osterholz-Scharmbeck am 23. Februar 2016

Ausschreibung für Kommunen

Über den Niedersächsischen Städtetag wurde das Beteiligungsprojekt im April 2015⁴ ausgeschrieben. Das Niedersächsische Kultusministerium suchte vier Kommunen, die "modellhaft eine zukunftsfähige Ganztagsbildung von Grundschulkindern in Kooperation von Grundschule und Tageseinrichtung .. in offenen Diskussionsforen .. erarbeiten". Neben "beispielhaften Lösungen" sollten auch "weitergehende Fragestellungen für eine zukunftsfähige Ganztagsbildung" diskutiert werden. Eltern, Schulen, Jugendhilfeeinrichtungen und weitere Beteiligte auf kommunaler Ebene sollten einbezogen werden.

Die Ausschreibung betonte die Freiwilligkeit und Einvernehmlichkeit sowie die gemeinsame Entwicklung des Konzeptes 'Kooperativer Hort'. Dieser "soll ein zusätzliches Angebot für Eltern sein, das im Einvernehmen zwischen Schule (Land), Schulträger und Träger der Jugendhilfe angeboten werden kann". Im Rahmen des Beteiligungsprojektes "geht es der Landesregierung vor allem darum, die Interessen der Beteiligten vor Ort zu erfahren, um gemeinsam einen 'Kooperativen Hort' entwickeln zu können".

In der Ausschreibung wurden wesentliche Fragen an den Beteiligungsprozess aus Sicht des Kultusministeriums konkretisiert:

Betreuungsumfang. In welchem Umfang sollte der 'Kooperative Hort' angeboten werden? Zeitlicher Betreuungsbedarf während der Schul- und Ferienzeiten.

Pädagogisches Konzept. Welche Vorstellungen von einem gemeinsamen pädagogischen Konzept bestehen zwischen Schule und Hort? Welche Erwartungen haben Eltern an die pädagogische Arbeit bzw. welche konkreten Angebote wünschen sie?

Raumstandards. Thematisierung der räumlichen und sächlichen Ausstattung als ein wesentliches Merkmal des 'Kooperativen Hortes'.

Pädagogisches Personal. Wie sollte der 'Kooperative Hort' personell ausgestattet sein und welcher qualitative Standard wird erwartet?

Schülerbeförderung. Als weitere für den 'Kooperativen Hort' wichtige Frage thematisierte das Kultusministerium die Schülerbeförderung.⁵

Als zu berücksichtigende Rahmenbedingungen für das zu entwickelnde Modell hob die Ausschreibung zwei Themen hervor:

Finanzhilfefähigkeit des 'Kooperativen Hortes'. Betreuung der Schulkinder im Jahresdurchschnitt von mindestens 15 Stunden wöchentlich sowie zusätzlich Teilnahme an außerunterrichtlichen Angeboten im Primarbereich von mindestens 6 Stunden.

Kooperationsvertrag. Für den Zeitraum der außerunterrichtlichen Angebote wird eine Vereinbarung zwischen dem 'Kooperativen Hort', der Schule und dem Schulträger benötigt hinsichtlich

- a) eines gemeinsamen pädagogischen Konzeptes,
- b) eines kontinuierlichen Einsatzes der pädagogischen Fachkräfte und
- c) der Nutzung der Räume sowie der sächlichen Ausstattungen.

Trotz der kurzen Bewerbungsfrist von ca. einer Woche bewarben sich 21 Kommunen. Aus diesen Bewerbungen wählte das Land vier Modellkommunen aus.⁶

Ergebnisoffenheit der Beteiligung

Ergebnisoffenheit ist eine wesentliche Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit von Beteiligungsangeboten und die Akzeptanz der Ergebnisse von Beteiligungsprozessen. Die Beteiligten müssen die Möglichkeit haben, ihre Diskussion entsprechend eigenen Sichtweisen und Prioritäten zu führen. Sie müssen in der Formulierung ihrer Feststellungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen frei sein. Diese Bedingung war im Modellprojekt ohne Einschränkung gegeben.

⁴ Siehe NST-Info-Beitrag Nr. 5.34/2015 vom 8. April 2015

⁵ Dieses Thema wurde im Verlauf des Beteiligungsprojektes weder von den Betroffenen noch von den Kommunen aufgegriffen.

⁶ Zu den Kriterien siehe S. 8

Das Niedersächsische Kultusministerium formulierte zwar zu Beginn des Prozesses Fragen, zu denen es sich Hinweise aus Sicht der Betroffenen erhoffte. Diese Themen haben tatsächlich in den Diskussionen und Ergebnissen der Prozessbeteiligten eine wichtige Rolle gespielt – jedoch nicht als Vorgabe, sondern weil und soweit sie den selbst formulierten Interessenbereichen entsprachen. Die unterschiedlichen Gewichtungen einzelner Themen und besondere Diskussionsschwerpunkte in den Workshops werden in der synoptischen Dokumentation der Workshopergebnisse deutlich.⁷

Die Hinweise auf Rahmenbedingungen in der Ausschreibung des Landes waren wichtig für die beteiligten Kommunen und Träger der Jugendhilfe als Hortträger. Sie wurden von diesen in der Phase der zusammenführenden Konzepterarbeitung aufgegriffen und kritisch hinterfragt. Im Beteiligungsprozess für die Betroffenen spielten sie jedoch keine Rolle.

Verbindliche Rückmeldung zu den Ergebnissen

Eine weitere wesentliche Voraussetzung für das Vertrauen in Beteiligungsprozesse ist die konstruktive Rückmeldung zu den Ergebnissen durch den Beteiligungsanbieter. Um die Bereitschaft für die mit einem Beteiligungsprozess verbundene persönliche Zeitinvestition von Bürgerinnen und Bürgern zu erreichen, ist eine verbindliche Zusicherung, dass und wie die Ergebnisse des Engagements nachvollziehbar und konstruktiv genutzt werden, bereits zu Beginn unverzichtbar für die Glaubwürdigkeit des Prozesses.

Das Niedersächsische Kultusministerium als Anbieter des Beteiligungsprozesses stand bei der Zusicherung eines Rückmeldemechanismus vor der Herausforderung, die verfassungsrechtliche Aufgabenteilung zwischen Parlament und Landesverwaltung zu beachten. Mit der folgenden Formulierung der Zusicherung an die Prozessbeteiligten nutzte es den gegebenen Spielraum der Landesverwaltung und machte gleichzeitig die Grenze zum parlamentarischen Handlungsbereich transparent.

"Die Regierungsparteien haben sich die Novellierung des Kindertagesstättengesetzes zum Ziel gesetzt.

Das Modellprojekt zur informellen Bürgerbeteiligung soll dieses Ziel unterstützen. Die in dem Bürgerbeteiligungsprozesses gewonnenen Ergebnisse sollen dem Beratungsprozess [zur Novellierung des KiTaG] zur Verfügung gestellt werden und auf diesem Weg auch in ein entsprechendes parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren einfließen.

Die Arbeitsergebnisse des Modellprojektes werden zunächst von der Beratungsagentur Hammerbacher GmbH dokumentiert und zusammengefasst.

Das Kultusministerium unterzieht die Ergebnisse sodann einer ausführlichen Gesamtauswertung. Dabei wird insbesondere im Hinblick auf eine mögliche gesetzliche Verankerung des „Kooperativen Hortes“ eine rechtliche Überprüfung der Ergebnisse vorgenommen werden.

Ziel ist es, das Ergebnis von Analyse und Auswertung in einer übersichtlichen Synopse darzustellen, um eine größtmögliche Transparenz der Ergebnissicherung zu gewährleisten. Diese Synopse soll der Kultusministerin und den beteiligten Kommunen vorgestellt und zudem in geeigneter Weise veröffentlicht werden.

Inwieweit der niedersächsische Landtag als der Gesetzgeber die Ergebnisse tatsächlich in einem solchen Gesetzgebungsprozess berücksichtigen wird bzw. eine konkrete Umsetzung erfolgt, obliegt allein dem Gesetzgeber."⁸

Zu Beginn des Modellprojektes ging das Kultusministerium davon aus, dass es im Jahr 2016 zu einer Novellierung des KiTaG kommt und die Ergebnisse der Beteiligung direkt anschließend in den Beratungsprozess zur Novellierung einfließen könnten. Im Zusammenhang mit der Aufnahme großer Flüchtlings- und Migrationsströme in Deutschland ab Sommer 2015 verschoben sich jedoch die politischen Prioritäten auch auf Ebene des Landes Niedersachsen. Die KiTaG-Novelle wurde nun für die nächste Legislaturperiode vorgesehen.

⁷ Siehe Anlage 2, Synopsen aus der Beteiligung betroffener Gruppen, nach Projektstandorten

⁸ Diese Zusicherung wurde den Modellkommunen vor Beginn der Workshopphase mit den Betroffenen schriftlich mitgeteilt.

Um den am Modellprojekt beteiligten Kommunen, Grundschulen und Horteinrichtungen trotzdem die Erprobung und Vertiefung der entwickelten Konzepte zu ermöglichen, entschied sich das Niedersächsische Kultusministerium, Praxis-Modellversuche zu ermöglichen. Diese sollen ab August 2016, mit dem Schuljahr 2016/2017, beginnen können. Um die rechtlichen Verhältnissen zwischen den Beteiligten zu regeln, sagte das Ministerium den Modellkommunen das rechtzeitige Vorliegen eines Muster-Kooperationsvertrages zu.

Transparenz und Information der Öffentlichkeit

Der Prozess sollte für alle Beteiligten und für die interessierte Öffentlichkeit transparent sein. Um das zu gewährleisten, sah die Ausschreibung des Landes insbesondere die laufende Dokumentation des Beteiligungsprozesses durch die Projektberater vor. Diese erfolgte zeitnah im Projektverlauf und wurde von den Modellkommunen auch für die projektbegleitende Information der kommunalen Gremien genutzt.

Die *Modellkommunen* betrieben eine aktive Pressearbeit, um Transparenz für die interessierte Öffentlichkeit zu erreichen. Die lokalen Printmedien wurden über Hintergrund und Ziele des Projektes informiert und im Projektverlauf zu den Ergebnispräsentationen der Workshops, zu den Arbeitskonferenzen und zu den Abschlussveranstaltungen eingeladen. Nach Möglichkeit wurden Journalisten persönlich angesprochen und um eine kontinuierliche Begleitung des Themas gebeten. Die insgesamt 32 dokumentierten Presseberichte aus den lokalen Medien waren häufig ausführlich und durchgängig konstruktiv. Sowohl die Thematik 'Kooperativer Hort' wie auch die frühzeitige Einbeziehung von Betroffenen durch das Projekt wurden mit positivem Tenor dargestellt und kommentiert.

Die vollständige Dokumentation des Projektes auf der jeweiligen kommunalen Internetpräsenz gelang nur in einer der vier Modellkommunen. Damit fehlte in drei Kommunen die technische Voraussetzung für eine kontinuierliche Nachvollziehbarkeit des Beteiligungsprozesses anhand der Workshop-Dokumente und des Zeitplans. Eine interessierte Öffentlichkeit jenseits der von der Kommune direkt über das Projekt informierten Bürgerinnen und Bürger war auf Presseinformationen oder persönliche Informationszugänge angewiesen.

Auf *Landesebene* fand keine aktive Pressearbeit statt, das Projekt wurde daher von landesweit relevanten Medien nicht aufgegriffen. Die zu Beginn des Projektes vorgesehene Internetpräsenz wurde nicht realisiert.

Wer war an dem Projekt beteiligt?

Eine grundlegende methodische Frage des Beteiligungsprojektes war es, wie das Spektrum der niedersächsischen Kommunen und der Betroffenen so in dem Projekt vertreten sein kann, dass für das Land Niedersachsen aussagekräftige Ergebnisse entstehen.

Das Land entschied sich dafür, das Projekt in vier Modellkommunen durchzuführen, die bestimmten Kriterien entsprechen sollten. Die Modellkommunen ihrerseits sollten jeweils nach ihren eigenen Kriterien einen Projektstandort (Grundschule und Hort) benennen. Aus dem Projektstandort ergab sich dann der konkrete Kreis der anzusprechenden Kinder, Eltern und Pädagogen aus Schule und Hort.

Beteiligte auf Ebene der vier Modellkommunen

Für die Auswahl der Modellkommunen aus den kommunalen Bewerbungen legte das Land die folgenden Kriterien zugrunde.

"Um eine regional gleichmäßige Verteilung zu gewährleisten, orientierte sich die Verteilung entsprechend der vier ehemaligen Regierungsbezirke.

Aufgrund der Rahmenvereinbarung zwischen dem Land Niedersachsen und den großen Kommunen Braunschweig, Göttingen, Hannover, Oldenburg, Osnabrück und Wolfsburg zur Zusammenarbeit in Ganztagsgrundschulen standen die kleineren bis mittelgroßen Kommunen im Fokus.

Die teilnehmenden Kommunen sollten bereits über Ganztagsgrundschulen verfügen oder den Ausbau des Ganztagsschulbetriebs planen.

Insgesamt sollte mit der getroffenen Auswahl eine größtmögliche Vielfalt hinsichtlich der strukturellen Rahmenbedingungen erreicht werden, um sowohl für den Ansatz der informellen Bürgerbeteiligung als auch für den des Kooperativen Hortes ein repräsentatives Ergebnis zu erhalten."

Auf Basis dieser Kriterien wählte das Land aus den eingegangenen Bewerbungen die Städte Aurich, Neustadt am Rübenberge, Osterholz-Scharmbeck und Salzgitter als Modellkommunen aus. Die Kommunen ihrerseits ordneten das Projekt in ihrem jeweiligen Verwaltungsaufbau den fachlich zuständigen Verwaltungseinheiten zu. Die Verantwortung für das Projekt wurde in allen Kommunen auf der Leitungsebene der Fachfunktionen angesiedelt. Für die organisatorischen Aufgaben stellten die Kommunen jeweils mindestens eine weitere Person bereit.

Stadt Aurich

Fachbereich 3 Recht, Ordnung/Bürgerdienste, Schulen/Soziales/Jugend /Sport, Kultur (federführend)

Sachgebiet 33.1 Schulen/Soziales/Jugend/Sport

Sachgebiet 34 Kunstschule/Mitmachmuseum

Das Amt für Kinder, Jugend und Familie des Landkreis Aurich nahm an einem Hintergrundgespräch und an der Arbeitskonferenz der Stadt Aurich teil.

Neustadt am Rübenberge

Dezernat 1 Finanzen, Bildung, Soziales und allgemeine Verwaltung (federführend)

Fachdienst Kinder und Jugend

Fachdienst Bildung

Stadt Osterholz-Scharmbeck

Dezernat 1 Bildung, Soziales, Ordnung

Fachbereich 40 Bildung und Erziehung (federführend)

Fachbereich 60 Stadtplanung und Bauen

Das Jugendamt des Landkreis Osterholz nahm an einem Hintergrundgespräch, an der Arbeitskonferenz und an der Abschlussveranstaltung der Stadt Osterholz-Scharmbeck teil.

Stadt Salzgitter

Dezernat Soziales und Bildung

Fachdienst Kinder, Jugend und Familie (federführend)

Weitere von den Modellkommunen einbezogene Gremien und Akteure

Angesichts der hohen politischen Bedeutung schulpolitischer und familienpolitischer Themen, wurden in den Modellkommunen die kommunalpolitischen Fachausschüsse bzw. kommunale Fachgremien sowie die örtlichen Landtagsabgeordneten von Beginn an über den Prozess informiert und zu Ergebnispräsentationen der Workshops mit Betroffenen, Arbeitskonferenzen und Abschlussveranstaltungen eingeladen.

Zu den Arbeitskonferenzen und den Abschlussveranstaltungen luden die Kommunen ein breites Spektrum weiterer Akteure ein: freie Träger der Jugendhilfe, Städtelternräte, Grundschulen und Horte, potenzielle Kooperationspartner wie Musikschule, Kunstschule, Sportvereine, Jugendfeuerwehr etc.

Beteiligte auf Ebene der Projektschulen und -horte: Kinder und Eltern, Kollegien und Hortteams

In der Projektausschreibung sah das Land je Modellkommune einen Projektstandort (Grundschule und Hort) vor. Zwei Modellkommunen entschieden sich, jeweils eine weitere Grundschule mit benachbarten Horteinrichtungen in das Projekt zu integrieren.⁹

Die Auswahl der Projektstandorte nahmen die Modellkommunen anhand von Prioritäten im Rahmen ihrer Schulentwicklungsplanung vor. Sie führten Vorgespräche mit den Leitungen der Grundschulen und mit den Leitungen und Trägern der Horteinrichtungen. Die Leitungen informierten die Elternvertretungen und Kollegien bzw. Hortteams und bezogen sie in die Meinungsbildung zur Projektteilnahme ein. Teilweise wurden

⁹ Der Mehraufwand für diese Projektstandorte wurde von der jeweiligen Kommune getragen.

auch die Projektberater zu Vorgesprächen hinzugezogen. Aus diesem Prozess ergaben sich die folgenden sechs Projektstandorte.

Projektstandorte in den Modellkommunen

<i>Aurich</i>	Lambertschule und Lambertihort des Deutschen Roten Kreuzes
<i>Neustadt am Rübenberge</i>	Grundschule Mandelsloh/Helstorf, Hort der ev.-luth. Kita Sonnenblume Mandelsloh und städtische Kindertagesstätte Helstorf (<i>Neustadt-Mandesloh-Helstorf</i>) Michael Ende Schule und Hort der ev.-freikirchlichen Kita Regenbogenland (<i>Neustadt-Zentrum</i>)
<i>Osterholz-Scharmbeck</i>	Grundschule Buschhausen und städtischer Kinderhort Lindenstraße
<i>Salzgitter</i>	Grundschule Kranichdamm, Hort der ev.-luth. Kita St. Lukas, Hort der katholischen Kita St. Joseph und Hortgruppe Pustebblume St. Joseph (<i>Salzgitter-Lebenstedt</i>) Grundschule Am Sonnenberg und Hort der ev. Kita Kigaluga (<i>Salzgitter-Gebhardtshagen</i>)

Für jeden Projektstandort lud die Kommune die von der Einführung des Modells 'Kooperativer Hort' potenziell betroffenen Gruppen – Kinder, Eltern, Lehrer und weiteres pädagogisches Personal der Grundschulen und pädagogische Teams der Horte – zur Beteiligung ein. In der Gruppe der Kinder wurden neben den Grundschulkindern auch ehemalige Hortkinder eingeladen.

Für die Gruppen ehemalige Hortkinder, Eltern und pädagogische Teams wurden gruppenspezifische Workshop durchgeführt, in dem sie ihre besondere Betroffenenperspektive herausarbeiten konnten.

In den Workshops für die einzelnen Betroffenengruppen wirkten aus dem Kreis der Eingeladenen insgesamt aktiv mit:

- 29 ehemalige Hortkinder (Junge Experten)
- 43 Eltern
- 135 Lehrer, pädagogische Mitarbeiter und Erzieher aus Grundschulen und Horten

Für die Grundschul Kinder wurden kreative Beteiligungsformate angeboten. In diesen Angeboten wirkten mit:

- ca. 475 Grundschul Kinder, unterstützt durch Hortpädagogen, Lehrkräfte und in drei der Modellkommunen auch durch kreativ-pädagogische Einrichtungen

In den zusammenführenden Formaten des Projektes – Arbeitskonferenzen und Abschlussveranstaltungen – wirkten mit:

- ca. 250 Teilnehmer aus den Betroffenengruppen Eltern, Lehrer, pädagogische Mitarbeiter und Horterzieher sowie Jugendhilfeträger, Kommune, Kommunalpolitik und weitere Interessierte

Beteiligte auf Ebene des Landes

Das niedersächsische Kultusministerium nahm die Aufgaben des Projektträgers wahr. Gleichzeitig stellte es aus seinen Fachreferaten und Fachbehörden Ansprechpartner zur Verfügung, die Fragen aus den Modellkommunen zu rechtlichen und fachlichen Rahmenbedingungen beantworteten.

Niedersächsisches Kultusministerium (Projektträger)

Referat 16 Gesetzgebung, Schulträger, übergreifende Rechtsangelegenheiten (federführend)

Referat 21 Tageseinrichtungen und Tagespflege für Kinder

Referat 34 Gesamtschulen, Ganztagschulen

Das federführende Referat 16 begleitete den Prozess kontinuierlich und koordinierte die Hinzuziehung der Referate 21 und 34.

Zur Diskussion von Ergebnissen in den Arbeitskonferenzen und Abschlussveranstaltungen der Modellkommunen bezog das Kultusministerium zusätzlich das Niedersächsische Landesjugendamt, Fachbereich II sowie die Niedersächsische Landesschulbehörde, Regionalabteilungen Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Osnabrück ein.

Das Kultusministerium informierte laufend die Niedersächsische Staatskanzlei sowie den Niedersächsischen Städtetag über den Fortgang des Projektes. Staatskanzlei und Städtetag nahmen an den Arbeitskonferenzen und den Abschlussveranstaltungen in den Modellkommunen teil.

Repräsentativität der Beteiligten?

Eine Repräsentativität wie im Bereich zufallsstatistisch abgesicherter Befragungen ist für Prozesse der informellen Bürgerbeteiligung in aller Regel nicht gegeben. Die Verfahren erfordern ein erhebliches Zeitengagement von den Beteiligten und werden schon aus diesem Grund nur von einer Minderheit besonders Interessierter wahrgenommen. Zudem sprechen Verfahren, die im Wesentlichen die Beteiligung an Diskussionen anbieten, vorrangig diskussionsgeübte Menschen mit einem gehobenen Bildungshintergrund an. Bei der Bewertung der Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens müssen daher grundsätzlich auch die konkreten Mechanismen des Prozesses selbst betrachtet und die Ergebnisse vor diesem Hintergrund eingeordnet werden.

Beteiligungsverfahren können jedoch sozial selektiv und trotzdem inhaltlich repräsentativ sein. Wenn und soweit es gelingt, die wesentlichen Betroffenheiten, evtl. auch durch Stellvertreter, im Verfahren zu repräsentieren und deren wesentliche Themen zu bearbeiten, ergibt sich eine inhaltliche Repräsentativität.

Im Falle des Modellprojektes Kooperativer Hort ging es – neben dem Erarbeiten von örtlich umsetzbaren Modellen – vor allem um eine exemplarische Beteiligung in einzelnen Kommunen und Projektstandorten mit dem Ziel einer Beratung für das Land Niedersachsen zu dem Vorhaben 'Kooperativer Hort'. Eine umfassende Repräsentativität für alle Kommunen und Standorte in Niedersachsen war offensichtlich von vorneherein nicht möglich. Die Frage ist jedoch, ob das Verfahren Betroffenheiten und Aspekte zum Thema 'kooperativer Hort' so weit abbilden konnte, dass auch wesentliche Fragen und Interessen in anderen Kommunen und Standorten angesprochen sind. Die folgende Darstellung der Auswahlkriterien und -mechanismen für die im Modellprojekt Beteiligten soll bei der Einschätzung einer so verstandenen Repräsentativität helfen.

Auswahlkriterien und -mechanismen

Für die Auswahl der Kommunen benutzte das Land die oben dargestellten Kriterien und wählte Kommunen mit einer Vielfalt von strukturellen Rahmenbedingungen aus z.B. Größe der Kommune, Haushaltssituation, Wirtschaftsstruktur, Migrationsanteil, Vorhandensein von Ortsteilen mit starken Eigeninteressen etc.

Gleichzeitig konnte die Auswahl der Kommunen nur im Rahmen der in einem sehr kurzen Bewerbungszeitraum eingegangenen Bewerbungen getroffen werden. Aufgrund der kurzen Frist kann vermutet werden, dass sich Kommunen beworben haben, die für die Thematik 'Kooperativer Hort' in ihrem Bereich einen aktuellen Bedarf sahen.

Für die Auswahl der Projektstandorte legten die Kommunen ihren jeweiligen aktuellen Bedarf für die Weiterentwicklung des Schul- und Hortangebotes in Richtung integrierter ganztägiger Angebote zugrunde und definierten Schul- und Hortstandorte, die sie hierfür kurz- oder mittelfristig geeignet einschätzten. Dabei standen in den einzelnen Kommunen ganz unterschiedliche Gesichtspunkte im Vordergrund: Bedarf der Eltern für Hortangebote, pädagogische Integration im Zuge zur gebundenen Ganztagschule, Konzentration von Schul- und Hortstandorten aufgrund von demografischen Veränderungen, Kostenersparnis für die Kommune durch Ausbau von schulischen Ganztagsangeboten.

Die Projektstandorte repräsentierten ein breites Spektrum von Rahmenbedingungen bezüglich der Aspekte: soziale Zusammensetzung der Schüler, Größe der Schule, Alter der Gebäude, Außenflächen der Gebäude, Träger der Horte, Nähe der Horte zum Schulgebäude. Eine der Schulen war bereits offene Ganztagschule, eine Schule befand sich im Antragsprozess zur gebundenen Ganztagschule, vier Schulen befanden sich im internen Meinungsbildungsprozess bezüglich der Entwicklung zur Ganztagschule.

Die Gruppe der *Pädagogen* (Lehrer, Erzieher, weitere pädagogische Funktionsgruppen) wurde durch die Modellkommune förmlich eingeladen und zugleich über die Schulen und Horte angesprochen. Für diese Gruppe konnte im Beteiligungsprozess eine hohe Repräsentativität für den jeweiligen Projektstandort erreicht werden. An vier Standorten nahmen die ganzen pädagogischen Teams an den Workshops teil. An zwei Standorten nahmen die Leitungen und eine kleine Gruppe von Pädagogen an den Workshops teil. Anschließend wurden in diesen Fällen Workshopergebnisse vor der Freigabe des Protokolls mit den ganzen Teams rückgekoppelt.

Die Gruppe der *Eltern* wurde durch die Modellkommune förmlich eingeladen und zugleich über die Schulen und Horte angesprochen. Sie war in den Workshops des Beteiligungsprozesses zahlenmäßig eher schwach und überwiegend durch bereits zuvor aktive Eltern vertreten. Auffällig war an zwei Standorten eine sehr geringe Teilnahme trotz deutlich höherer Anmeldezahlen (3 von 12 bzw. 3 von 16 angemeldeten Eltern). Die relativ höchsten Teilnehmerzahlen wurden in einer Modellkommune erreicht, in der parallel schulpolitische Konflikte ausgetragen wurden und die Kommune gemeinsam mit der Projektberatung vor Projektbeginn Informationsveranstaltungen anbot.

Die Gruppe der *ehemaligen Hortkinder* war durch Schülerinnen und Schüler weiterführender Schulen vertreten, die zwischen 11 und 14 Jahren alte waren. Sie wurden durch ihre ehemaligen Horte individuell angesprochen und das Einverständnis der Eltern eingeholt. Dieses Vorgehen führte zu einer Vorauswahl besonders reflektierter und durch ihr Elternhaus unterstützter Jugendlicher. In einer Modellkommune wurde diese Gruppe nicht erreicht.

Die Gruppe der *Grundschulkinder* wurde über die Grundschule oder über den Hort des jeweiligen Projektstandortes für eine altersgerechte kreative Beteiligungsaktion angesprochen. An fünf Standorten fand eine Auswahl einer kleinen Kindergruppe statt. An einem Standort wurden alle Kinder der Grundschule beteiligt.

Waren im Beteiligungsprojekt 'Kooperativer Hort' die wesentlichen Betroffenheiten und Themen vertreten?

Zu dieser Frage kann aus Sicht der Projektberatung zum Zeitpunkt dieses Berichts nur teilweise eine Bewertung gegeben werden.

Eine sehr gute Repräsentanz in der Beteiligung konnte an den Projektstandorten für die Gruppe der Pädagogen erreicht werden. In den umfangreichen Arbeitsergebnissen dieser Workshops spiegelt sich darüber hinaus auch das oben skizzierte breite Spektrum unterschiedlicher Rahmenbedingungen der beteiligten Schule und Horte wieder. Dieses Ergebnis des Beteiligungsprozesses ist aus Sicht der Projektberatung besonders positiv zu bewerten, da diese Gruppe in der Praxis den Veränderungsprozess hin zu integrierten Ganztagsangeboten tragen und gestalten muss.

Einen positiven Rückschluß auf die Inklusion der wichtigen Themen und Anliegen erlaubt auch die Vereinbarung von Praxisprojekten in drei der Modellkommunen zur Erprobung der entwickelten Konzepte. Zwischen diesen Kommunen, den beteiligten Schulen und Horten sowie deren Elternvertretungen konnte offensichtlich ein ausreichendes Einvernehmen für erzielt werden.

Für die Gruppe der Eltern lässt sich festhalten, dass bestimmte Themen über alle Standorte hinweg hervorgehoben wurden. Damit ergab der Beteiligungsprozess ein Signal zur Bedeutung dieser Themen. Andererseits muss ein deutlicher Mangel in der Repräsentation von Betroffenheiten festgehalten werden. Der Anteil der Eltern der Projektstandorte, die sich an den Workshops des Projektes beteiligten, war klein. Migranten und bildungsferne Gruppen waren auch an Projektstandorten mit hohem Migrationsanteil kaum vertreten. Eine authentische Äußerung der für diese Betroffenen vorrangigen Anliegen fand kaum statt.

Einige Arbeitsergebnisse aus der Beteiligung für Kinder (Grundschulkinder und ehemalige Hortkinder) haben bei den erwachsenen Beteiligten für Aha-Effekte gesorgt. Insbesondere gilt das für den auch von Eltern und Hortpädagoginnen betonten Bedarf für den Hort als geschützten, familienähnlichen Raum. Die Beteiligung der authentischen Kinderperspektive hat an dieser Stelle dazu geführt, dass diese zentrale Erwartung an den Hort einen Diskussionsfokus erhielt und breite Zustimmung fand.

Mit Blick auf die Ausarbeitung der fachlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen für den 'Kooperativen Hort' auf Landesebene muss die Frage nach der Vollständigkeit wichtiger Themen für andere Kommunen und Standorte im Zuge der weiteren Diskussion der Projektergebnisse zwischen den beteiligten Ressorts und der weiteren Diskussion mit den niedersächsischen Kommunen weiter überprüft werden.

Wie hat der Beteiligungsprozess funktioniert?

Zeitraumen und Ablauf des Gesamtprojektes

Das Beteiligungsprojekt fand in einem engen Zeitrahmen statt, der von allen Beteiligten eine hohe Disziplin verlangte. Der zu Beginn zwischen Land, Kommunen und Projektberatung festgelegte Zeitrahmen konnte trotzdem erfolgreich eingehalten werden. Lediglich ein Projekttermin konnte nicht realisiert werden und zwei Projekttermine mussten neu geplant werden.

Zeitlicher Verlauf des Gesamtprojektes

<i>Mitte April 2015</i>	Ausschreibung für Kommunen
<i>Mitte Mai 2015</i>	Ausschreibung der Projektberatung
<i>Mitte Juni 2015</i>	Vergabe der Projektberatung an das Beratungsunternehmen hammerbacher gmbh
<i>1. Juli 2015</i>	Erstes Projekttreffen: Projektaufakt in Hannover mit dem Niedersächsischen Kultusministerium, der Niedersächsischen Staatskanzlei, dem Niedersächsischen Städte- tag, den Modellkommunen und der Projektberatung.
<i>Juli 2015</i>	Erstbesuche der Projektberatung in den vier Modellkommunen: Kennenlernen der kommunalen Ausgangssituation und Interessen, Kennenlernen der Ansprechpartner in Verwaltung und Politik, Besuch der interessierten Grundschulen und Horte, Besichtigung von Tagungsräumlichkeiten, Kontaktaufbau mit weiteren Akteuren und Vorstellung des Projektes für die lokale Presse.
<i>August bis September 2015</i>	Ausarbeitung der Projektkonzeption durch die Projektberatung: das für die Ausschreibung vorgelegte Konzept wurde anhand der Informationen aus den Erstbesuchen in den Modellkommunen konkretisiert und angepasst. Zweites Projekttreffen: Vorstellung des angepassten Beraterkonzeptes und Festlegen der Konzeption.
<i>September bis November 2015</i>	2 Informationsveranstaltungen in der Modellkommune Neustadt am Rübenberge. 6 kreative Beteiligungsaktionen für Grundschul- kinder. 16 Workshops, in denen die betroffenen Gruppen ihre jeweilige Perspektive herausarbeiteten: ehemalige Hortkinder (Junge Experten), Eltern, Pädagogische Teams der Grundschulen und der Horte.
<i>November 2015</i>	Drittes Projekttreffen: Diskussion von Trends aus der Beteiligung der betroffenen Gruppen sowie von Finanzierungsfragen des 'Kooperativen Horts'.
<i>Dezember 2015</i>	4 Arbeitskonferenzen in den Kommunen: Zusammenführen der Ergebnisse aus den gruppenspezifischen Workshops auf Ebene der Kommune.
<i>Januar bis März 2016</i>	Erarbeitung der jeweiligen Konzeption der Modellkommunen für den 'Kooperativen Hort' – aufbauend auf die Ergebnisse der gruppenspezifischen Workshops und die zusammenführende Diskussion in den Arbeitskonferenzen.

Mitte Februar bis Mitte März 2016 4 Abschlussveranstaltungen in den Modellkommunen: Vorstellung der kommunalen Konzepte für das Kultusministerium und für die Öffentlichkeit.

Parallel zu der Ausarbeitung der Konzepte der Modellkommunen, klärte das Niedersächsische Kultusministerium die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Erprobung der kommunalen Konzepte im Rahmen von Praxis-Modellversuchen ab dem Schuljahr 2016/2017.

Konzept, Formate und Methoden

Konzeptentwicklung und Prozessgrundsätze

Mit der Bewerbung auf die Ausschreibung der Projektberatung durch das Kultusministerium legte die Projektberatung eine erste Konzeptidee vor. Diese wurde nach den 1,5-tägigen Erstbesuchen der Projektberatung in den vier Modellkommunen zu einem Durchführungskonzept weiterentwickelt und auf einem Projekttreffen mit den Modellkommunen, dem Niedersächsischen Städtetag, dem Niedersächsischen Kultusministerium und der Niedersächsischen Staatskanzlei diskutiert und verabschiedet.

Das Konzept sah für jede Modellkommune denselben *Grundprozess in zwei Phasen* vor.

Phase 1: Herausarbeiten der Perspektiven von Grundschulern, ehemaligen Hortkindern, Eltern und der pädagogischen Teams aus Schule und Hort.

Durchführung von Beteiligungsprojekten für die Grundschüler bzw. von Workshops für die ehemaligen Hortkinder, Eltern und Pädagogen, um die jeweilige gruppenspezifische Perspektive zu erarbeiten. In dieser Phase diskutierte jede Betroffenengruppe für sich, kommunale Vertreter, Schule und Hort wurden erst zu der Präsentation der Ergebnisse nach der Diskussion eingeladen. Die Beteiligung für Grundschüler, Eltern und Pädagogen erfolgte für jeden Projektstand gesondert. Die Beteiligung ehemaliger Hortkinder war mit einem Workshop je Modellkommune geplant.

Phase 2: Zusammenführen der Perspektiven und Entwicklung des Konzeptes für den 'Kooperativen Hort' in der jeweiligen Modellkommune.

In dieser Phase übernahmen die Kommunen die inhaltliche Steuerung. Die Diskussion der Kommunen wurde durch eine Auswertung der Gruppenworkshops durch die Projektberatung vorbereitet. In öffentlichen Arbeitskonferenzen diskutierten die Verantwortlichen aus Kommune, Schule, Hort und Hortträger auf der Grundlage der Ergebnisse der Gruppenworkshops Schwerpunkte und Grundzüge für das jeweilige kommunale Konzept. Anschließend erarbeiteten die Kommunen ihr Konzept für den 'Kooperativen Hort' und stellten dieses für das Niedersächsische Kultusministerium und die Öffentlichkeit in der örtlichen Abschlussveranstaltung der Projektes vor.

Als *Prozessgrundsätze* wurden festgehalten:

- Beteiligung der relevanten Perspektiven
- Wertschätzung und Unterstützung – Einbringen und Nutzen der jeweiligen spezifischen Perspektiven und Kompetenzen aller Beteiligten
- Effektive Arbeit – klarer Zeitrahmen, Ziele und Regeln
- Transparenz – zeitnahe Verfügbarkeit von Informationen, Vorschlägen, Ergebnissen und Kritikpunkten
- Konstruktive Rückmeldung der Verantwortlichen
- Nach Bedarf: Raum für Konfliktdynamik

Das Konzept konnte wie geplant durchgeführt werden. Im praktischen Projektverlauf kam es lediglich zu Anpassungen bei der zeitlichen Abfolge der Workshops mit den betroffenen Gruppen und bei methodischen Detailfragen. Um den für die Modellkommunen ungewohnten Prozess handhabbar zu machen, erstellten die Berater zusätzlich für jede Kommune einen Projekt- und Organisationsplan.

Formate und Methoden Phase 1

Für jede der beteiligten Gruppen – Grundschul Kinder, ehemalige Hortkinder, Eltern, pädagogische Teams der Schulen und Horte – wurden besondere Formate mit einem eigenen Methodenmix entwickelt:

Grundschul Kinder konnten ihre Perspektive und Wünsche für ganztägige Angebote im Rahmen von kreativen Teilnehmungsprojekten erarbeiten. Diese Formate wurden grundsätzlich durch die Grundschulen und Horte konzipiert und durchgeführt – in drei Kommunen in enger Kooperation mit kreativ-pädagogischen Einrichtungen (Jugendkunstschule, Städtische Kunstschule, Theaterwerkstatt).

In diesen Formaten wurde ein breites Spektrum kreativer Methoden eingesetzt: Entwicklung eines Theaterstückes, Erarbeitung und Ausstellung von Plakaten mit Bepunktungsaktion, Collagen, Interviewvideos, Philosophieren mit Kindern, Komponieren eines Liedes, Modellieren z.B. von Wunschschulräumen und Bau eines Schulmodell etc.

Ehemalige Hortkinder wurden in die Rolle 'Junge Experten' versetzt. Ihr Workshop begann mit einem Rundgang durch die Räume der Projektschule, bei dem Schulleitung und Hortleitung aktuelle Nutzungen und Pläne für den Ganzttag vorstellten. Aufbauend auf eine kritische Auswertung des Rundgangs und einen Rückblick auf ihre eigenen Horterfahrungen sammelten die jungen Experten Anforderungen und Ideen für ganztägige Angebote und einigten sich schließlich auf gemeinsame Empfehlungen. Die Empfehlungen wurden von den Jungen Experten vorzugsweise sofort in Form einer Powerpoint-Präsentation ausgearbeitet. Als Methoden wurden in diesen Workshops eingesetzt: Ortsbegehung, Moderation der Plenarphasen, Metaplan-Visualisierung, Themenmoderation durch Teilnehmer, Wanderplenum und Weltcafé. Als Dank für die Mitwirkung überreichten die Modellkommunen den Jugendlichen ein kleines Geschenk.

Eltern und teilweise auch Großeltern erarbeiteten ihre Erwartungen und Anforderungen an ganztägige Angebote anhand von Schwerpunktthemen, die die Gruppen selbst definierten. Die Teilnehmer schlugen Themen vor, die ihnen besonders wichtig waren und erarbeiten – teils in kleinen Gruppen, teils im Plenum – die für sie relevanten Themenaspekte und Anforderungen. Die Arbeitsergebnisse wurden gemeinsam gewichtet und eine Verständigung über Prioritäten herbeigeführt.

Als Methoden wurden in diesen Workshops eingesetzt: Moderation der Plenarphasen, Metaplan-Visualisierung, Open Space, Wanderplenum, vorbereitete Protokollformate.

Die pädagogischen Teams der Grundschulen und Horte erarbeiteten Wunsch-Zukunftsbilder für den 'Kooperativen Hort' und vertieften selbstgewählte Schwerpunktthemen. Sie diskutierten Anforderungen an ein gemeinsames pädagogisches Konzept und für die Koordinationsaufgaben zwischen Schule und Hort. Sie entwickelten Angebote für die Kinder und auch für die Eltern, oft bis hin zu konkreten Tagesplänen. Und sie definierten Rahmenbedingungen für den 'Kooperativen Hort'.

Als Methoden wurden in diesen Workshops eingesetzt: Moderation der Plenarphasen, Metaplan-Visualisierung, Visionsarbeit mit der Collagemethode, Postersession, Arbeitsgruppen, vorbereitete Protokollformate.

Öffentliche Präsentation und Dokumentation der Gruppenworkshops. Die Ergebnisse der Workshops und der Beteiligung der Grundschul Kinder wurden in öffentlichen Präsentationen für Vertreter der Modellkommune und des Kultusministeriums, die Projektbeteiligten und weitere Interessierte vorgestellt. Die Präsentationen fanden entweder direkt im Anschluss an den Workshop bzw. die Teilnehmungsaktion oder zu einem gesonderten Termin statt.

Die Ergebnisse aller Workshops und der kreativen Beteiligung der Grundschul Kinder wurden so zeitnah wie möglich dokumentiert. Die Dokumentationen der Elternworkshops und der Workshops mit den pädagogischen Teams wurden mit den Teilnehmern abgestimmt.

Formate und Methoden Phase 2

An diesem Punkt im Projektverlauf übernahmen die Kommunen die Steuerung der weiteren Entwicklung hin zu dem jeweiligen kommunalen Konzept für den 'Kooperativen Hort'. Die Projektberatung unterstützte die Kommunen beratend und moderierend.

Arbeitskonferenzen. In jeder Modellkommune fand nach Abschluss der Gruppenworkshops eine öffentliche Arbeitskonferenz statt. Der Teilnehmerkreis bestand aus den in Phase 1 Beteiligten, aus Vertretern der Bereiche Kommunalpolitik, Fachbehörden, Träger der Jugendhilfe und der interessierten Öffentlichkeit. Ziel der Arbeitskonferenzen war es, die Arbeitsergebnisse der Gruppenworkshops zusammenführend zu diskutieren. In den Arbeitskonferenzen stellten die Sprecher der Gruppenworkshops noch einmal ihre wesentlichen Ergebnisse vor. In einer Fishbowl-Diskussion diskutierten Verantwortliche aus der kommunalen Fachverwaltung, Vorsitzende von kommunalen Fachausschüssen, Leitungen der beteiligten Schulen und Horten untereinander und mit dem Plenum die Themenschwerpunkte und das weitere Vorgehen mit Blick auf das kommunale Konzept für den 'Kooperativen Hort'.

Abschlussveranstaltungen. In jeder Modellkommune fand eine öffentliche Abschlussveranstaltung statt. Ziel dieser Veranstaltungen war die Präsentation des kommunalen Konzeptes für das Niedersächsische Kultusministerium und für die interessierte Öffentlichkeit.

In den Abschlussveranstaltungen stellte die Kommune ihr Konzept für den 'kooperativen Hort' erstmals öffentlich vor. Die beteiligten Schulen und Horte kommentierten das Konzept in einer kurzen Interviewrunde. Das niedersächsische Kultusministerium gab eine erste Rückmeldung zum Konzept und einen Ausblick zum weiteren Vorgehen auf Ebene des Landes.

Organisation

Die Aufgaben der Projektorganisation verteilten sich wie folgt auf die Projektberatung, die Modellkommunen und das Kultusministerium.

<i>Projektberatung</i>	Steuerung des Beteiligungsprozesses gemäß der vereinbarten Konzeption Fallspezifische Anpassung der Konzeption Bereitstellung der Moderationsteams für Workshops und Veranstaltungen Bereitstellung von Textentwürfen für Einladungsschreiben der Kommunen zur Beteiligung Information der Kommunen über die räumlichen und technischen Anforderungen der Workshops und Veranstaltungen Dokumentation der gruppenspezifischen Workshops Auswertung der Workshop-Phase Dokumentation der Arbeitskonferenzen Beratung der Kommunen bei der Konzepterarbeitung für den 'Kooperativen Hort' Laufende Beratung der Kommunen nach Bedarf Unterstützung der Pressearbeit der Kommunen Präsentationen und Teilnahme an den Projekttreffen Laufende Beratung des Projektträgers Abschlussbericht über den Beteiligungsprozess
<i>Modellkommunen</i>	Bereitstellung von Informationen für das Projekt Information der Kommunalpolitik und der Öffentlichkeit Auswahl der zu Schulen und Horte, Vorgespräche mit den Einrichtungsleitungen Klärung und Ansprache der zu beteiligenden Personen aus den Zielgruppen Kinder, Eltern, Schul- und Hortteams Information und Einbeziehung weiterer interessierter Einrichtungen und Akteure Einladungen zu den Veranstaltungen Bereitstellung von Räumen, Tagungstechnik und des Caterings sowie Unterstützung der Projektberatung bei der Veranstaltungsorganisation

In drei Modellkommunen wurden die Kosten für die Unterstützung durch kreative Einrichtungen bei der Erarbeitung der Kinderperspektive übernommen

Verfolgung und Auswertung der Prozessergebnisse, inhaltliche Mitwirkung in den Arbeitskonferenzen

Erarbeitung des jeweiligen kommunalen Konzeptes „Kooperativer Hort“

Öffentliche Präsentation des kommunalen Konzeptes in den Abschlussveranstaltungen

Teilnahme an den Projekttreffen

Pressearbeit

Kultusministerium Koordination zwischen den Beteiligten auf Landesebene

Organisation der Projekttreffen mit allen Modellkommunen, der Niedersächsischen Staatskanzlei, dem Niedersächsischen Städtetag und der Projektberatung.

Unterstützung der Modellkommunen durch Klärung von Fragen zu den fachlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen.

Beobachtung und Begleitung des Beteiligungsprozesses vor Ort u.a. durch Teilnahme an der Ergebnispräsentation von Gruppenworkshops.

Welche Ergebnisse hat die Beteiligung erbracht?

Ergebnisse der Gruppenworkshops und der Kinderbeteiligung

Nach Auswertung der Workshops und der Beteiligungsprojekte für Grundschüler in Phase 1 wurde deutlich, welche Themen und Erwartungen über alle Projektstandorte und über alle Betroffenengruppen hinweg wichtig sind:

Allgemeine Erwartungen für die Kinder

- Individuelle Förderung in den Bereichen Lernen und Persönliche Entwicklung
- Förderung von sozialem Verhalten und der Einhaltung von Regeln
- Wohlfühlatmosphäre

Grundlegende Erwartungen an den Hort

- Hort als eigener, nicht-schulischer Ort (Rückzugsmöglichkeiten, selbstgewählte Aktivität, spielerische Angebote)
- Orientierung am Bedarf von Berufstätigen (schulfreie Zeiten, späte Zeiten)
- Flexibilität bei den Abholzeiten (Arztbesuche, Familienereignisse)
- Beratende Unterstützung für Eltern
- Besondere Angebote in den Ferien

Erwartungen an die Angebote und den Aufenthaltsraum Schule und Hort ('Kooperativer Hort')

- Lebensraum, Rhythmisierung
- Betreute Hausaufgaben bzw. Lernzeiten und ergänzende Förderung
- Gesundes Mittagessen mit Esskultur
- Vielfältige Bewegungs- und spielerische Angebote
- Lebenspraktische Angebote (Schulgarten, Tiere, Handwerken, Sportarten, Projekte etc.)
- Vielfältige Räume (Bewegung, Ruhe/Entspannung, Förderangebote, Spezialräume, Besprechungs-Vorbereitungs- und Ruheräume für das Personal)
- Attraktive Ausstattung und ausreichendes Budget (Geräte, Spiele, Bücher etc.)
- Gemeinsame Nutzung von Räumen und Ausstattung durch Schule und Hort
- Mitgestaltungsmöglichkeiten für die Schüler (Einrichtung und Farbgestaltung von Räumen)

Erwartungen an die pädagogische Arbeit

- Oberstes Ziel ist das Wohl der Kinder
- Fachkräfte und kleine Gruppen
- Integration von Hortangeboten auch am Vormittag
- Zusammenarbeit von Schule und Hort und der verschiedenen Funktionsgruppen in den Teams 'auf Augenhöhe'
- Gemeinsame Konzepte und Planung für Schule und Hort
- Supervision und Coaching

Erwartungen von und an Eltern

- Information und klare Ansprechpartner für Eltern
- Bereitschaft zur Verantwortung und Verlässlichkeit der Eltern für Lehrer und Erzieher
- Bereitschaft von Eltern, sich von Lehrern und Erziehern beraten zu lassen

Als nicht-akzeptabel wurden die folgenden möglichen Entwicklungen gesehen

- Reduzierung oder Auflösung von Hortangeboten
- Verlust der eigenständigen Hortarbeit
- Finanzielle Einbußen bei Erziehern oder pädagogischen Mitarbeitern (durch weniger Stunden)
- Absenkung von Standards (Reinigung, Qualität des Mittagessens etc.)
- Eine Verschlechterung des Status Quo

In den Workshops und Teilnahmsaktionen entstanden außerdem viele konkrete Ideen und Hinweise für die Weiterentwicklung der beteiligten Schule und Horte. Diese standortspezifischen Ergebnisse werden im Rahmen dieses Berichts nicht betrachtet.

Konzepte der Modellkommunen für den 'Kooperativen Hort'

Drei Modellkommunen formulierten ihr Konzept als Grundsatzkonzept für die Entwicklung der Ganztagsbildung im Grundschulbereich in ihrer Kommune. Eine Modellkommune bezog ihr Konzept zunächst nur auf die am Projekt beteiligte Grundschule, jedoch mit der Option der Übertragung auf weitere Schulen, wenn die Praxiserprobung erfolgreich verläuft.

In einer Kommune ergaben die Workshops aus Phase 1 eine überwiegende Ablehnung der teilgebundenen oder gebundenen Ganztagsgrundschule. Die Kommune strebt jedoch mit Verweis auf einen wachsenden tatsächlichen Bedarf nach Ganztagsangeboten die teilgebundene Ganztagsgrundschule an.

Eine weitere Kommune strebt ebenfalls die Schulform der teilgebundenen Ganztagschule an. Eine Kommune setzt auf die offene Ganztagsgrundschule als ersten Schritt in einem Entwicklungsprozess zur Ganztagsbildung. In einer Kommune wird die Projektschule zum Schuljahr 2016/17 gebundene Ganztagsgrundschule.

In allen vier kommunalen Konzepten sind die Ergebnisse der Perspektivworkshops umfangreich berücksichtigt worden. Unabhängig von den unterschiedlichen Tendenzen der Kommunen mit Blick auf die Einführung der Ganztagsgrundschule gibt es weitreichende Gemeinsamkeiten in den Konzepten. Das hohe Maß an gemeinsamen Inhalten zeigen die Themen, die in allen Konzepten betont werden.

Nachhaltigkeit und Verlässlichkeit

Nachhaltige Sicherung einer qualitativ hochwertigen Ganztagsbildung.

Sichere und verlässliche Ganztags- und Ferienbetreuung.

Schule und Hort als Lebensraum

Entwicklung von Schule und Hort zu einem Lebensraum für Kinder und Beschäftigte.

Erhaltung des nicht-schulischen Charakters der Hortpädagogik und -angebote.

Ganzheitliches Lernen

Schule und Hort als ein Bildungshaus, in dem ganzheitliches Lernen, Lebensweltorientierung und die Vermittlung von Kulturtechniken und Praxiswissen miteinander verbunden sind.

Förderung und Inklusion

Berücksichtigung der Rahmenbedingungen für Inklusion.

Einbeziehung von Arbeitsformen der Jugendhilfe für Kinder mit besonderem Förderbedarf.

Zusammenarbeit mit Eltern

Zusammenarbeit und gute gegenseitige Information von Schule, Hort und Eltern, um Probleme der Kinder individueller und besser zu lösen.

Zusammenarbeit der Pädagogen

Einbeziehung der Hortpädagoginnen auch in den schulisch verantworteten Bereich.

Enge, systematische Zusammenarbeit von Lehrkräften, Hortkräften und weiteren Beschäftigten auf der Grundlage gegenseitiger Wertschätzung der unterschiedlichen Professionen.

Öffnung der Schule für Kooperationspartner.

Rahmenbedingungen

Schaffung der räumlichen Rahmenbedingungen (Mensa, Aula, Räume für Rückzug und Freizeit etc) und der Ausstattung für den 'Kooperativen Hort' durch die Kommune.

Gegenseitige Raumnutzung von Schule und Hort unter Wahrung des Stammraumprinzips für jede Hortgruppe.

Regelung der Kooperation in einem Kooperationsvertrag von Schulträger, Schule und Hortträger.

Akzeptanz und Resonanz des Beteiligungsangebotes

Das Beteiligungsprojekt hat bei den aktiv Beteiligten eine hohe Akzeptanz und im Umfeld des Projektes eine sehr konstruktive Resonanz gefunden – verbunden mit der Erwartung auf einen konstruktiven Fortgang auch nach Ende des Projektes.

Die *betroffenen Gruppen* bewerteten das Beteiligungsangebot des Landes durchgängig positiv. Gleichzeitig wurde vielfach auf die Erwartung hingewiesen, dass die erarbeiteten Vorschläge konstruktiv aufgenommen werden und etwas bewirken.

Die *Modellkommunen* bewerteten die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses in ihrer jeweiligen Kommune durchgängig positiv. Gleichzeitig wiesen sie auf das Interesse der Kommunen an einer fairen Lastenverteilung bei der Einführung des Kooperativen Hortes hin, insbesondere wurde eine Mitfinanzierung von Personal in schulischen Zeiten durch die Kommunen kritisch gesehen.

Das *Kultusministerium* als Projektträger bewertete den Beteiligungsprozess als erfolgreich und bot die Erprobung der entwickelten Konzepte in einem weiterführenden Projekt an.

Die *mediale Resonanz* des Projektes war auf kommunaler Ebene mit einer kontinuierlichen Begleitung des Projektes durch örtliche Medien und rund 30 konstruktiven Artikeln durchgängig positiv.

Schlussüberlegungen und Empfehlungen

War das Projekt gemessen an den Erwartungen des Landes erfolgreich?

Diese Frage kann aus Sicht der Projektberatung positiv beantwortet werden.

Das Ziel einer frühzeitigen Beteiligung der potenziell betroffenen Gruppen im Vorfeld einer rechtlichen Änderung wurde erreicht. Dabei konnte die für die Umsetzung des 'Kooperativen Hortes' zentrale Gruppe der pädagogischen Teams besonders gut erreicht werden. Durch die Beteiligung von Grundschulkindern und von ehemaligen Hortkindern konnten wesentliche Bedürfnisse der Kinder, deren positive Entwicklung das eigentliche Ziel der Schul- und Hortangebote ist, authentisch herausgearbeitet werden. Die Arbeit in der Gruppe der Eltern hat standortübergreifende Erwartungen aktiver Eltern deutlich gemacht.

Der Beteiligungsprozess hat umfangreiche Hinweise aus Sicht der betroffenen Gruppen zu den vom niedersächsischen Kultusministerium zu Beginn formulierten Fragen – Betreuungsumfang, Pädagogisches Kon-

zept, Raumstandards und personelle Ausstattung – für den 'Kooperativen Hortes' erbracht. Lediglich zur Frage nach einem evtl. Bedarf zur Regelung der Schülerbeförderung ist es zu keiner Diskussion gekommen.

In dem Beteiligungsprozess konnten die Konzepte für einen 'Kooperativen Hort' in drei Modellkommunen bereits soweit konkretisiert werden, dass diese Kommunen in eine Erprobungsphase eintreten wollen.

Das Ziel des Kultusministeriums, in vier Modellkommunen je einen Projektstandort (Grundschule und benachbarter Hort) zu gewinnen, wurde durch die von den Kommunen selbst finanzierte Integration weiterer Projektstandorte übertroffen. Dadurch konnte auch das Spektrum der im Projekt vertretenen Standortmerkmale erweitert werden.

Wie können die Ergebnisse und die positive Resonanz des Prozesses auf Landesebene fortgeführt werden?

Mit dem Angebot an interessierte Standorte, die entwickelten Modelle zu erproben, hat das Kultusministerium bereits ein weiterführendes Signal an die Modellkommunen und Projektstandorte gegeben, das sehr positiv aufgenommen wurde.

Da bereits in der Ausschreibungsphase und auch während des Beteiligungsprojektes eine Reihe weiterer Kommunen und Schulstandorte ihr Interesse an der Entwicklung des 'Kooperativen Hortes' deutlich gemacht haben, sollte dieses Interesse aufgegriffen werden. Für den Austausch zwischen den interessierten Kommunen, Schulen und Horten sollten geeignete Formen angeboten werden. Denkbar wäre z.B. eine Fachkonferenz, auf der neben den weiterführenden Ergebnissen aus dem Beteiligungsprojekt auch die Erfahrungen der niedersächsischen Großstädte und weitere Praxiserfahrungen einfließen können.

Die Möglichkeit für Erprobungsprojekte sollte für weitere Standorte eröffnet werden. Um für diese Standorte belastbare Ausgangskonzepte zu entwickeln, kann das im Beteiligungsprojekt erfolgreich durchgeführte Format von, möglichst ganztägigen, Workshops mit den Teams der Grundschule und der Horte genutzt werden. Diese Workshoptyp hat sowohl zu umsetzbaren Ideen für die enge Zusammenarbeit wie auch zum wechselseitigen Verständnis und der wechselseitigen Wertschätzung der unterschiedlichen pädagogischen Professionen geführt.

Im Verlauf des Beteiligungsprojektes wurde von den pädagogischen Teams der Schulen und Horte mehrfach ein hoher Coaching- und Supervisionsbedarf formuliert. Dieser bezieht sich insbesondere auf die Entwicklung neuer Organisationsformen in der Zusammenarbeit der beiden Einrichtungenformen. Die Erprobungsprojekte sollten mit einem entsprechenden Angebot begleitet werden. Denkbar erscheint z.B. die Bildung von gemeinsamen Beratungsteams durch Landesschulbehörde und Landesjugendamt.

Die den Projektbeteiligten durch das Kultusministerium zugesagte differenzierte Rückmeldung zur weiteren Verwendung der Ergebnisse in Vorbereitung rechtlicher Regelungen sollte möglichst zeitnah erfolgen.

Um den Beitrag der informellen Bürgerbeteiligung auch für den niedersächsischen Landtag als Gesetzgeber nachvollziehbar zu machen, sollten die hieraus für die Vorbereitung der Gesetzgebung verwendeten Ergebnisse in in geeigneter Form gekennzeichnet werden.

Welche Verbesserungspotenziale bestehen mit Blick auf künftige Prozesse der frühzeitigen informellen Bürgerbeteiligung durch das Land Niedersachsen?

Schwach organisierte Gruppen wie im konkreten Fall die Eltern benötigen eine wiederholte und möglichst persönliche Ansprache, um sich an Diskussionen zu beteiligen. Dafür sollte bei künftigen Projekten ein ausreichender Zeitvorlauf vorgesehen werden.

Eltern mit Migrationshintergrund benötigen zusätzliche Impulse und Unterstützung, um sich an Diskussionen zu beteiligen. In den Workshops des Projektes mit ehemaligen Hortkindern haben andererseits Kinder mit Migrationshintergrund eine wichtige Rolle gespielt. Für künftige Projekte wird daher vorgeschlagen eine gezielte Ansprache von Eltern über ihre Kinder und neue Arbeitsformen, bei denen Kinder und ihre Eltern gemeinsam an Themen arbeiten, zu erproben.

Um dem Transparenzanspruch heutiger Beteiligungsprojekten zu genügen, sollte eine einfache, aber funktionale Webpräsenz ein Basisstandard sein.

Anhang

Konzepte der Modellkommunen für den 'Kooperativen Hort'

Aurich

Neustadt am Rübenberge

Osterholz-Scharmbeck

Salzgitter

Synopsen aus der Beteiligung betroffener Gruppen, nach Projektstandorten

Presseberichte aus den Modellkommunen

Beraterteam