

Kommunale Führungskräfte in der Verantwortung

Wegbereiter für eine bessere Bildung

In der Bertelsmann Stiftung gibt es weitreichende Überlegungen zu einer besseren Verzahnung der kommunalen Bildungsakteure. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass Bildung ein Schlüsselressort für die Zukunft ist. Es ist aber schwierig, die kommunale Bildungslandschaft zu bündeln, weil es zahlreiche Zuständigkeitsüberschneidungen gibt. Unser Autorenteam definiert zentrale Aufgabenstellungen, verweist auf einige vorbildliche Praxisprojekte und erläutert den Beitrag der Bertelsmann Stiftung zur Qualifikation durch Bildungsworkshops.

Heinz Frenz / Anja Langness



Das Klassenzimmer – die Kommune als Schulträger in der Verantwortung

Foto: aboutpixel.de

Bildung ist die Schlüsselressource für die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft. Für den Einzelnen entscheidet sie über die Chance, in freier Selbstverantwortung die eigene Lebensperspektive zu verwirklichen und aktiv an der Gestaltung unseres demokratischen Gemeinwesens teilzuhaben. Aus Sicht der Gesellschaft gilt in Zeiten des demographischen Wandels mehr denn je, dass die Kommune auf jeden einzelnen Menschen mit seinen persönlichen Talenten angewiesen ist.

Doch in kaum einem anderen Land sind die Bildungschancen und damit die Zukunftsperspektiven so stark durch die soziale Herkunft determiniert wie in Deutschland. Den Ort der Geburt kann

sich niemand aussuchen und doch ist er entscheidend für die eigene Bildungszukunft. Die Kommunen stehen vor großen Herausforderungen:

- Viele Kommunen haben schon heute mit den **Folgen unzureichender Bildung** zu kämpfen: mangelnde Integration, geringe Partizipation von Bürgern, Unternehmen, die Standorte verlassen, weil keine oder zu wenig Bildungs- und Wissensstruktur vorhanden ist.
- Der soziale Wandel und insbesondere die **sozialräumliche Segregation**¹ in den Kommunen nehmen zu und erfordern differenzierte Bildungsmaßnahmen.

- Zudem verstärkt der **demographische Wandel** den Druck auf das Bildungssystem: schrumpfende Regionen müssen mit sinkenden Schülerzahlen oder Abwanderung gut ausgebildeter Fachkräfte umgehen; Wachstumszentren müssen für eine wachsende Zahl von Zuzüglern eine ausreichende Bildungsinfrastruktur bereitstellen.
- Bund, Länder und Kommunen müssen sich den drei Mega-Herausforderungen stellen: **U3-Ausbau, Ausbau Ganztagschulen und Inklusion.**

Neue Strategie der Führungskräfte erforderlich

Diese Rahmenbedingungen und ihre Folgen treffen vor Ort die Kommunen. Im kommunalen Haushalt sind die sozialen Ausgaben inzwischen der zahlenmäßig größte Posten geworden. Grund genug für Führungskräfte in Kommunen, sich mit einer Strategie gegen dauerhafte Mehrausgaben für Soziallasten zu beschäftigen. Dabei geht es nicht darum, nur Symptome zu beseitigen, sondern um einen Weg zur Vorbeugung und langfristigen Vermeidung solcher Aufwendungen.

Die Verbesserung der Bildungschancen von BürgerInnen ist für Kommunen dabei von entscheidender Bedeutung. Längst ist in Landkreisen, Städten und Gemeinden deutlich geworden: Bildung ist Mittel des sozialen Aufstiegs und damit auch für den gesellschaftlichen Fortschritt zwingende Voraussetzung. Im demographischen Wandel wird die Kommune punkten, in der besser gebildete BürgerInnen leben. Hier können Entscheider und Führungskräfte aus den

Kommunen handeln. Abschlüsse der formalen Bildung werden überwiegend in öffentlichen Einrichtungen erworben. In den Schulen sind Kommunen als Schulträger Gast im eigenen Haus: die Länder sind in der kommunalen Schule überwiegend bestimmend; sie geben den Ton an und stellen Personal und Bildungsinhalte.

Die Kommune als Schulträger hat die Verantwortung für Schulgebäude, die Sachausstattung von der Kreide bis zum Computer (sog. äußere Schulangelegenheiten) sowie für das nichtlehrende Personal. Unterrichtsinhalte und lehrendes Personal sind Sache der Länder (innere Schulangelegenheit). Dies führt zu zahlreichen Zuständigkeitsüberschneidungen und gegenseitigen Abhängigkeiten, die sich nicht positiv auf das Ergebnis der Bildungsarbeit auswirken können.

Steuerungstechnisch hat sich in Kommunen in den letzten zwei Jahrzehnten einiges getan. Ausgelöst durch Finanznot und wachsende Aufgaben zogen Budgetierung, Kennzahlen basierte Steuerung, Doppik und weitere Elemente in das Verwaltungshandeln ein. Sie lösten eine Art kleine innere Revolution in mancher Kommune aus und veränderten nachhaltig Strukturen.

Zukunftswirkung und Aufgabenranking

Mit diesen systemischen Veränderungen in den Kommunen erfolgt dort weitgehend auch ein Umdenken in Bezug auf die Aufgaben. Die klassische Sicht auf Zuständigkeiten und Aufgaben, geordnet nach freiwilligen und pflichtigen Aufgaben, wird teilweise abgelöst durch eine Einteilung in solche Aufgaben, die Zukunftswirkung haben (Zukunftsaufgaben) und in ein Aufgabenranking, das den heutigen kommunalen Finanzierungsmöglichkeiten entspricht.

Dabei spielen Nachhaltigkeit und der Bildungsbereich zunehmend eine Rolle. Treffen doch sinkende oder steigende Schüler- oder Teilnehmerzahlen direkt die Kommune. Es hat sich bei Ländern und Kommunen die Erkenntnis eingestellt, dass eine Bildungssteuerung effizient nur vor Ort erfolgen kann. Hierzu muss ein strategisches kommunales Bildungsmanagement mit folgenden Kernelementen aufgebaut werden:

- überzeugendem **Steuerungskonzept** mit klar geregelten Verantwortlichkeiten;

- **institutionen-, professionen- und ressortübergreifendes Arbeiten** auf allen Ebenen (Politik, Verwaltung, Fachakteure), das die Bedarfe und Bedürfnisse der Menschen in den Vordergrund stellt und nicht die Interessen einzelner Bildungsträger oder -institutionen;
- notwendig ist die **Einrichtung einer koordinierenden Einheit** innerhalb der Kommunalverwaltung, die die Vernetzung aller Bildungsakteure vor Ort sicherstellt;
- Transparenz muss ein **Bildungsmonitoring** schaffen, dessen Ergebnisse mit Politik, Verwaltung, Fachakteuren und Bürgern zu diskutieren sind, um gemeinsam daraus passgenaue Handlungsstrategien abzuleiten;
- gutes kommunales Bildungsmanagement endet auch nicht mit der Umsetzung von einer Vielzahl von Maßnahmen, sondern **Evaluation und Qualitätssicherung** sollten von Anfang an integraler Bestandteil des örtlichen Bildungsmanagements sein;
- ein entscheidendes Qualitätskriterium in Bildungsverwaltung und Bildungseinrichtungen ist und bleibt die Mitarbeiterorientierung – dies gilt für die Beschäftigten in der Kommunalverwaltung genauso wie für LehrerInnen im Landesdienst.

Ergebnisverantwortung

Es ist einleuchtend, dass dies alles nur effektiv zu gewährleisten ist, wenn Bildung steuernd wie aus einer Hand erfolgt. Es ist bereits ein schwieriger Abstimmungsprozess innerhalb einer Kommune die Schulbauplanung, Schulentwicklungsplanung, Jugendhilfeplanung, Kitaplanung usw. in eine Gesamtplanung zu integrieren. Dies ist aufwendig, obwohl die Kommune Herrin des Verfahrens ist und es „nur“ um die Verschmelzung verschiedener Prozesse im eigenen Haus geht.

Viel schwieriger es ist, öffentliche Schulen in einer gemeinsamen Ergebnisverantwortung zwischen staatlichen Stellen (Länderdienststellen als Dienstherren von Lehrerinnen und Lehrern) und den Trägerkommunen (Sachaufwandsträger und Dienstherr des nichtpädagogischen Personals) zu steuern und zu betreiben. Allein aus organisationstechnischer Hinsicht ist dies aufgrund der sich überschnei-

denden Zuständigkeiten von Land und Kommune eine große Herausforderung.

An einer staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft führt kein Weg vorbei. Erfolge bietet eine solche Verantwortungsgemeinschaft für die Bildung vor Ort zwischen Ländern und Kommunen dann, wenn auf Augenhöhe miteinander gearbeitet wird. Dies soll an drei Beispielen verdeutlicht werden:

Schulentwicklungsbegleiter in der Städteregion Aachen²: Qualifizierte SchulentwicklungsbegleiterInnen arbeiten für die Schulen in der Städteregion Aachen. Das kommunale Bildungsbüro vernetzt dort den Bildungsbereich und hat ihre Ausbildung ermöglicht. Sie begleiten Schulen beispielsweise bei Neugründungen, sorgen für die Verbesserung der Zusammenarbeit im Ganztags- oder der Arbeit an einem kulturellen Schulprofil. Diese Prozesse betreffen immer innere und äußere Schulangelegenheiten und tangieren damit die Nahtstelle Land/Kommune. Über 30 Schulen haben dieses Angebot schon in Anspruch genommen, um ihre Qualität und Zukunftsfähigkeit zu verbessern.

Die Freiburger Lupe³: Als webbasierter Bildungsfahrplan zeigt die Stadt Freiburg mit der Freiburger Lupe den Weg durch das Bildungssystem. Aufgebaut wie ein Fahrwegeplan des ÖPNV bietet die Lupe Orientierung für alle BürgerInnen über Bildungswege und Übergänge. Sie geht auf Knotenpunkte ein und listet alle Bildungsalternativen in Freiburg auf. Die Lupe lässt sich interaktiv vom Heimcomputer nutzen und dient Beratern aller örtlichen Bildungsinstitutionen als Wegweiser. Sie wurde in einem Projekt namens Lernen erleben in Freiburg (LEIF) entwickelt und führt für alle Nutzer zu Durchblick bei den Bildungsangeboten und Bildungswegen. Sie verzahnt viele Bildungsträger durch regelmäßige Gespräche und Einbindung in ein gemeinsames Beratungssystem. Sie schafft Transparenz bei den Übergängen und vernetzt Bildungseinrichtungen inhaltlich und formal durch regelmäßige Gespräche („Lupengespräche“). Dabei ist auch hier eine gute Zusammenarbeit von Kommune und Land erforderlich.

Bildungspolitische Stunde in Leipzig⁴: Die Bildungspolitische Stunde wird auf eine Initiative aus dem Programm „Ler-

nen vor Ort“ (Bundesprogramm mit mehr als 180 deutschen Stiftungen) seit 2011 jährlich vom Leipziger Stadtrat durchgeführt. Sie hat das Ziel, eine kontinuierliche Debatte über die Entwicklung der Leipziger Bildungslandschaft zu führen und Bildung als ressortübergreifendes Thema zu verankern. Themen waren z. B. die berufliche Bildung, frühkindliche Bildung und die Umsetzung der Leipziger Bildungspolitischen Leitlinien aus Sicht der Akteure „Kinder und Jugendliche“.

Diese Beispiele stehen stellvertretend für viele andere Aktivitäten, die aus der Arbeit in den Bildungsbereichen der Kommunen stammen. Ihnen sind besonders drei Dinge gemeinsam:

Erstens arbeiten die Führungskräfte aus den staatlichen Stellen und den Organisationseinheiten der Kommunalverwaltung zusammen und stehen hinter der Idee eines verzahnten Handelns der Bildungsakteure.

Zweitens sind die Aktivitäten in einer staatlich kommunalen Verantwortungsgemeinschaft zwischen der Schulaufsicht des Landes und der Kommune auf Augenhöhe abgestimmt.

Drittens sind sie vom politischen Willen der kommunalen Vertretungen getragen.

Zum Beitrag der Bertelsmann Stiftung

Hinter allen Aktivitäten, die letztlich zu einer regionalen Bildungslandschaft führen, stehen also politische Beschlüsse in kommunalen Steuerungsgremien und der politischen Vertretung sowie Abstimmungen innerhalb einer Kommune zwischen Ämtern und Dezernaten. Hinzu kommt die Kooperation mit der Zivilgesellschaft sowie Abstimmungen zwischen Kommune und Land. Die Führungskräfte im kommunalen Bereich können vor Ort Motor dieser Entwicklung sein, denn nachhaltig die Bildungslandschaft zu gestalten, erfordert eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen und einen langen Atem. Kurzfristige Erfolge sind hierbei selten zu erzielen, mittel- und langfristige jedoch weitaus nachhaltiger.

Die Bertelsmann Stiftung hat Workshops⁵ entwickelt, die kommunale Akteure dazu befähigen sollen, ihre eigene Bildungslandschaft aufzubauen bzw. weiterzuentwickeln. So werden Führungskräfte und Bildungsakteure unterstützt. In den

zweitägigen „Bildungsworkshops“ werden konkrete Leitziele, Jahresziele und Maßnahmen für das Lernen vor Ort erarbeitet. Hierbei werden Chancen und Risiken von Aktivitäten ausgelotet. Ebenso verständigen sich die Akteure auf einen gemeinsamen Bildungsbegriff und diskutieren die Wirkungen des demographischen Wandels in Ihrer Kommune.

Der Workshop liefert nur das „Werkzeug“. Die Inhalte erarbeiten die kommunalen Bildungsakteure selbst. Speziell für die Bildungsworkshops geschulte Moderatoren unterstützen den Verlauf des Workshops. Kirsten Witte, Programmleiterin „LebensWerte Kommune“ der Bertelsmann Stiftung, erläutert hierzu: „Bildungsworkshops weisen den Weg in eine regionale Bildungslandschaft und bilden die Voraussetzung für eine pragmatische lokale und regionale Bildungsstrategie, die auf kooperativen Strukturen aufbaut. Sie legen den Grundstock für eine institutionelle Verknüpfung der Bildungsakteure, Bildungsträger und Bildungsorte.“

Verlässliche Bildungsstrukturen basieren auf einer gemeinsamen Strategie, die die Bildungsakteure einer Region entwickeln, überzeugt leben und nach außen vertreten. Dies setzt Vertrauen und Transparenz voraus: Kultur und Werte der Bildungsinstitutionen müssen bekannt sein und wertgeschätzt werden. Bildungslandschaften können in diesem Sinne nur dann transparent und effektiv sein, wenn Evaluation und Qualitätssicherung integraler Bestandteil der Arbeit von Führungskräften und Mitarbeitenden wird. Zur Qualifizierung von kommunalen Akteuren hat die Bertelsmann Stiftung ebenfalls eine zweitägige Qualifizierung entwickelt. Dieser Workshop qualifiziert die Teilnehmenden zur Selbstevaluation der Aktivitäten ihrer Bildungslandschaft und wurde bereits in 22 Kommunen erfolgreich erprobt.

Ausblick

Kommunen haben die Chance, gesellschaftliche Prozesse recht früh zu erkennen und sie aktiv mitzugestalten. Kommunen können jetzt aktiv werden und ihre eigene Bildungslandschaft – angepasst an die jeweiligen Bedingungen vor Ort – aufbauen.

Der Bildungsbereich bietet durch seine Vielfalt immens viele Ansatzpunkte

für kommunales Handeln und kommunale Aktivitäten. Für das Steuern einer Bildungslandschaft bedarf es einer Kompetenzentwicklung in der Kommune. Eine solche Kompetenzentwicklung ist immer mit Ressourceneinsatz verbunden. Personal mit Steuerungswissen, Netzwerkkompetenzen, sozialwissenschaftlichen Kenntnissen und Erfahrungen mit Bildungsstrategien muss in der Kommune erst geschaffen werden, damit diese als Moderator in einem gestaltenden und steuernden Prozess Einfluss auf die Bildung vor Ort nehmen kann.

Eine fortschrittliche Kommune stellt sich dieser Herausforderung im Interesse der Menschen vor Ort. Sie wird so Wegbereiter für eine bessere Bildung und entwickelt einen innovativen Verwaltungsstil durch zukunftsbezogenes Handeln und Mitarbeiterorientierung.

Fußnoten

- 1) Sozialräumliche Segregation: Auseinanderdriften ganzer Stadtteile hinsichtlich Einkommen, Bildungsstand, Migrationshintergrund, Kinderzahl usw.
- 2) Bildung für die Region – Ergebnisse und Erfolge der städteregionalen Bildungsarbeit, Städtere-gion Aachen, 2013
- 3) www.freiburger-lupe
- 4) www.leipzig.de/jugend-familie-und-soziales/schulen-und-bildung/bildungsmanagement/bildungspolitische-stunde/
- 5) www.bildungsworkshop-kommunen.de

☞ Zum Autorenteam: Heinz Frenz und Dr. Anja Langness sind Projektmanager bei der Bertelsmann Stiftung, Programm „LebensWerte Kommune“.

☞ lesetipp

Schulpolitik

Über das Thema „Schule & Bildung“ hat die AKP im vorigen Heft (AKP 3/2014) einen 18-seitigen Schwerpunkt gebracht. Er enthält sieben Beiträge von unterschiedlichen AutorInnen, u. a. zur Schlüsselrolle der Kommune bei der Bildung, zu Offenen Ganztagsgrundschulen, zu Schulneubauten, zur Bildung in Sachen Klimaschutz und Nachhaltigkeit und zur Anbindung Schule/Job. Ein anhängender Infokasten informiert über die schulpolitischen Beiträge in der AKP und Rezensionen runden den Schwerpunkt ab.

☞ Das Heft zum Preis von 10,- Euro ist noch vorrätig, siehe Bestellcoupon.