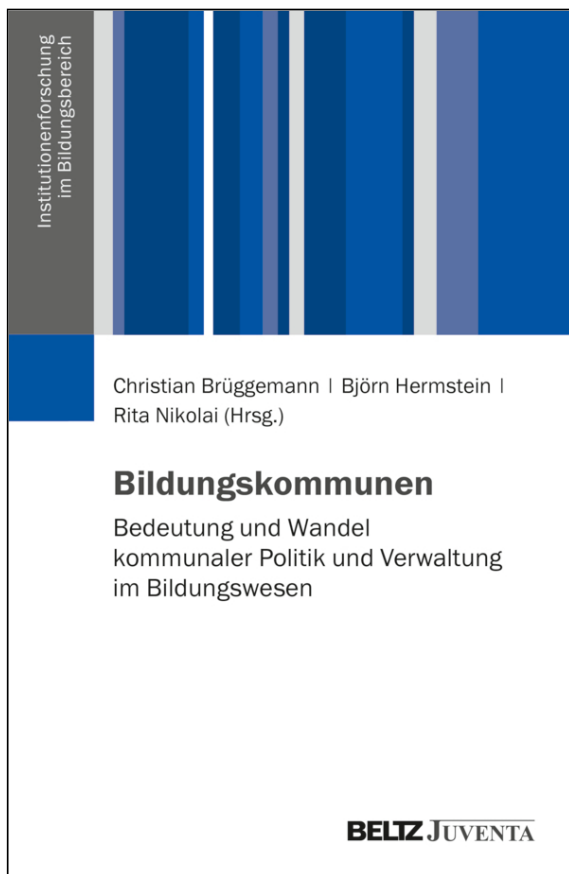




Leseprobe aus Brüggemann, Hermstein und Nikolai, Bildungskommunen,
ISBN 978-3-7799-6905-1 © 2023 Beltz Juventa in der Verlagsgruppe Beltz,
Weinheim Basel

[http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/
gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-6905-1](http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-6905-1)

Inhalt

Bildungskommunen	7
Eine einleitende Systematisierung zur Reform kommunaler Bildungspolitik und -verwaltung <i>Christian Brüggemann, Björn Hermstein und Rita Nikolai</i>	
Der ‚historische Prototyp‘ einer Bildungslandschaft	33
Kohärenz als (primar)pädagogische Herausforderung in der kommunalen Bildungssteuerung <i>Anke Spies und Anke Wischmann</i>	
Zentralisierte Aufnahmeverfahren als Lösung?	53
Frühe Bildung und Zugangssteuerung als kommunales Handlungsfeld in Deutschland, Kanada und Schweden <i>Antonia Scholz und Britta Menzel</i>	
„(K)eine Kita für alle?!“	72
Kommunale Einflussmöglichkeiten auf die Reproduktion sozialer Ungleichheit im frühkindlichen Bildungssystem <i>Nora Jehles</i>	
Kommunaler Potenzialgewinn in der Bildungspolitik	91
Gelingensbedingungen für die Realisierung <i>Sandra Fischer, Philipp Hackstein und Sybille Stöbe-Blossey</i>	
Gesamtsystem oder Parallelstruktur?	108
Eine empirische Analyse der Innovationsbedingungen von Vernetzung in der Kommune und kritische Rückschlüsse auf Bildungsmanagement <i>Carmen Hack und Stephan Maykus</i>	
Alles immer vor Ort?	127
Beobachtungen kommunaler Bildungs- und Integrationskoordination im Kontext der Fluchtwanderung <i>Sandrine Bakoben und Thorsten Schlee</i>	
Zusammenarbeit für Bildung	144
Kommunale Koordinierung und Vernetzungspraktiken mit Zivilgesellschaft <i>Tabea Schlimbach, Alexander Kanamüller, Ronald Langner und Christine Steiner</i>	

Die Bedeutung von Vertrauen in der kulturellen Arbeit in ländlichen Räumen Zwischen Autonomie und finanziellen Abhängigkeiten <i>Thi Huyen Trang Le, Lea Fobel und Nina Kolleck</i>	163
Mythos Praxis Das schulische Langzeitpraktikum „Praxistag“ in der Wahrnehmung einer Bildungskommune in Rheinland-Pfalz <i>Sabine Klomfuß, Simon Gordt und Ariana Baray</i>	180
Kommunales Bildungsmonitoring Eine Kontexturanalyse von Spannungsfeldern und ihre Bearbeitung in der Praxis <i>Michael Brock und Franciska Mahl</i>	198
Handlungsfelder, Aufgabenbereiche und Tätigkeiten in einem kommunalen Bildungsmanagement Ein Beitrag zur Einordnung eines (neuen) Berufsfeldes <i>Julia Klausning und Elisabeth Aram</i>	216
Relational Agency Ein Ansatz zur kritisch-reflexiven Professionalisierung multiperspektivischer Zusammenarbeit in kommunalen Bildungslandschaften? <i>Anika Duveneck und Stefanie Schmachtel</i>	233
Potenziale und Herausforderungen von Kooperationen im Bereich der Erwachsenenbildung Exemplarische Erörterung am Beispiel einer Programmanalyse <i>Jakob Benecke und Nicole Luthardt</i>	248
Die Institution Bildungslandschaft Eine Institutionenanalyse nach Max Weber <i>Robert Stölner</i>	269
Autor:innenverzeichnis	285

Bildungskommunen

Eine einleitende Systematisierung zur Reform kommunaler Bildungspolitik und -verwaltung

Christian Brüggemann, Björn Hermstein und Rita Nikolai

Die Bedeutung kommunaler Politik und Verwaltung für die Organisation des Bildungswesens erfährt seit einigen Jahren einen grundlegenden Wandel. Waren Kommunen traditionell insbesondere mit den sogenannten äußeren Schulangelegenheiten betraut (Hermstein, 2021), werden sie zunehmend als Instanzen betrachtet, die Bildungseinrichtungen und Bildungsangebote vor Ort steuern sollen. Eine entsprechende politische Programmatik etabliert sich spätestens seit Mitte der 2000er Jahre und firmiert im Rahmen der aktuellen Förderrichtlinie des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) unter dem Schlagwort Bildungskommunen.¹

Der Reformslogan Bildungskommunen folgt auf Begriffe wie Bildungsnetzwerke und Bildungslandschaften. Der Begriff von Bildungskommunen markiert eine zunehmende Inpflichtnahme der kommunalen Ebene als Schaltstelle für Bildungspolitik. Während Kommunen in den Diskursen über Bildungsnetzwerke noch als Organisationen unter vielen gehandelt wurden, wird ihnen zunehmend eine Schlüsselrolle in der Gestaltung von Bildungseinrichtungen und Implementation von Bildungsreformen zugewiesen. Kommunalverwaltungen sollen die Verantwortung für die Koordination des Bildungsgeschehens vor Ort übernehmen und dadurch in die Lage versetzt werden, „den Bürgerinnen und Bürgern in allen Lebensphasen passende Bildungsangebote zu machen und bildungspolitische Herausforderungen vor Ort gezielt zu bearbeiten“ (BMBF, 2022, S. 1).² Das Ministerium versteht unter Bildungskommunen Kreise und kreisfreie Städte, die durch die Einführung oder Weiterentwicklung eines kommunalen Bildungsmanagements „gezielt die (Weiter-)Entwicklung, Koordinierung und Steuerung der

-
- 1 Wir danken Katrin Schwab für ihre stets kompetente Unterstützung bei der Prüfung und Formatierung des Manuskripts.
 - 2 Man darf darüber spekulieren, dass die Wortschöpfung Bildungskommunen auch entstanden sein dürfte, weil das Ministerium mit originell klingenden Überschriften den Innovationsgehalt seiner Programme glaubhaft machen muss, auch wenn die zentralen Ziele, Inhalte und Logiken der aufeinander folgenden Förderrichtlinien weitestgehend konstant bleiben. Nachdem zahlreiche Begriffe bereits für noch laufende oder bereits beendete Förderprogramme besetzt bzw. verbraucht sind, muss ein neuer Name her, trotz oder gerade wegen der frappierenden Kontinuität der Programmatik.

Bildungslandschaft befördern“ (ebd.). Damit wird unmissverständlich deutlich, dass die Richtlinie nahtlos an die seit 2008 etablierte Förderung kommunalen Bildungsmanagements anschließt.

Neben dem Bund sind auch einige Länder und diverse Stiftungen seit ca. zwei Dekaden intensiver in die politische und finanzielle (Projekt-)Förderung von Strukturelementen und Sozialtechniken eingestiegen, die in der Erziehungswissenschaft unter dem Schlagwort „Regionalisierung“ verhandelt werden.³ Im Rückblick auf diese Phase der Regionalisierungspolitik im Bildungswesen fällt auf, dass sich die wissenschaftliche Analyse noch nicht ausreichend von den begleitenden Projekt- und Programmevaluationen hat lösen können. Zu beobachten ist eine limitierende programmimmanente Ausrichtung von Forschungsanliegen. Insofern zum evaluativen Maßstab ausgerufenen Zielsetzungen ohne Rekurs auf theoretisch orientierte Operationalisierungen auskommen, die angenommenen Wirkmechanismen nur unzureichend expliziert oder gar vorab festgelegt werden und es am forschungsmethodisch adäquaten Zugang oder an realitätsnahen Modellierungen des zu untersuchenden Feldes mangelt, bleiben eklatante Forschungsdesiderate bestehen. Da die eigentlichen Ziele der Regionalisierungspolitik wie beispielsweise eine Verbesserung der Bildungsbeteiligung oder Erhöhung der Chancengleichheit vor dem Hintergrund zeitlicher und methodischer Restriktionen nicht adäquat erfasst werden können, beschränken sich Begleitforschungen häufig darauf, die Etablierung von Strukturen und Techniken und deren Bewertung durch programmbeteiligte Akteure zu untersuchen. Es liegt nahe, dass sich derartige Analysen nicht ausreichend von den programmatisch vorgegebenen Problembeschreibungen und Wirkungsannahmen trennen können (Emmerich, 2017, S. 80).

Das Anliegen des vorliegenden Bandes ist deshalb die stärkere Sichtbarmachung einer von konkreten Förderprogrammen unabhängigen Forschungsperspektive (s. hierzu auch die Beiträge in Olk & Schmachtel, 2017). Die Autor:innen sind dazu aufgerufen, eine distanzierte Betrachtung aktueller Modernisierungsversuche vorzunehmen und Formen und Praktiken kommunaler Bildungssteuerung vor dem Hintergrund mittel- bis langfristiger Institutionalisierungsprozesse zu untersuchen. Zudem sind bisher wenig beachtete Dimensionen und Akteure kommunaler Koordinierung in den Fokus zu nehmen. Vor allem die Bedeutung von Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik als Bildungsträger, beispielsweise im Hinblick auf die Umsetzung bildungspolitischer Reformprogramme, die Koordinierung von Angeboten und Einrichtungen sowie den Erhalt und Ausbau der Bildungsinfrastruktur ist nach wie vor nur unzureichend erforscht.

3 Siehe zum Regionalisierungsdiskurs im Bildungswesen Emmerich (2010, 2015), Höhne (2010), Jungermann, Manitiut und Berkemeyer (2015), Manitiut, Berkemeyer, Brüsemeister und Bos (2015), Koranyi und Kolleck (2017) sowie zusammenfassend Niedlich (2020, S. 207–290).

Der vorliegende Band nimmt die angesprochenen Leerstellen in Forschung und Diskurs zum Ausgangspunkt, um die Bedeutung kommunaler Politik und Verwaltung im Bildungsbereich vor dem Hintergrund sich verändernder gesellschaftlicher Zuschreibungen und den damit verbundenen Widersprüchen und Ambivalenzen in den Blick zu nehmen.

Um einführend den in einzelnen Beiträgen des Bandes nicht systematisch einzuholenden ideellen und strukturellen Rahmen der Konzeptualisierung von Bildungskommunen aufzuspannen, werden im Folgenden zentrale Charakteristika der gegenwärtigen Reformagenda herausgearbeitet. Wir argumentieren, dass Bildungskommunen ein Ergebnis staatlicher Projektpolitik sind, welches – ohne Gesetzesänderungen auskommend – die institutionellen Erwartungen an angemessenes kommunales Verwaltungshandeln verschiebt. Bildungskommunen sind ein Aufruf zum freiwilligen kommunalen Engagement im Bildungsbereich, verbunden mit temporären finanziellen Anreizen für die Übernahme eines Sets von Managementtechniken. Durch Bildungsmanagement sollen Kommunalverwaltungen zu „besseren“ Bildungsakteuren werden. Welche Wirkungen von entsprechenden Reformversuchen ausgehen, bleibt eine spannende, aber zunächst ungeklärte Frage.

1. Bildungskommunen als Aktualisierung institutioneller Erwartungen

Die kommunale Ebene erlebt gegenwärtig einen Höhepunkt im Hinblick auf die ihr zugeschriebene Bedeutung für die Bildungspolitik (Ratermann & Stöbe-Blossey, 2012; Hangartner & Heinzer, 2016). Kommunalpolitik und -verwaltung sind aufgefordert, Bildung als ein zentrales Handlungsfeld zu begreifen und ihre bildungspolitischen Gestaltungsspielräume auszubauen. Kommunen können – so wird suggeriert – Bildungseinrichtungen und -angebote in ihrem Wirkungskreis managen und dadurch höchst unterschiedliche Herausforderungen besser bewältigen. Mit dieser Zuschreibung ist eine wirkungsmächtige Aktualisierung institutioneller Erwartungen verbunden. Institutionelle Erwartungen sind jene teils diffusen, teils konkreten Auffassungen darüber, was eine moderne Kommunalverwaltung ausmacht, welche Aufgaben sie zu erledigen und welche Leistungen sie wie zu erbringen hat (vgl. grundlegend Meyer & Rowan, 1977; Tolbert & Zucker, 1983).

Einen wesentlichen Ausgangspunkt nimmt die Aktualisierung der an Kommunen gerichteten institutionellen Erwartungen in der Debatte um kommunale Bildungslandschaften. Der Ruf nach Bildungslandschaften wird erstmals in der Denkschrift „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft“ der Bildungskommission NRW (1995) laut, gefordert wurden eine organisationsübergreifende Kooperation und Vernetzung, die Schaffung kommunaler Gestaltungsspielräume für

innere Schulangelegenheiten und die Einrichtung kommunaler Bildungskommissionen anstelle von Schulausschüssen mit Beteiligung sachkundiger Bürger:innen und Vertreter:innen anderer Bildungsorganisationen. Mitte der 2000er Jahre wird die Forderung nach kommunalen Bildungslandschaften, auch vor dem Hintergrund einer nahezu allgegenwärtigen Aufforderung nach Vernetzung, zunehmend konsensual. Der Zwölfte Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung fordert ein integriertes System von Bildung, Erziehung und Betreuung, welches „insbesondere durch den Aufbau einer kommunalen Bildungsplanung an die kommunale Steuerungsebene“ angebunden werden soll (BMFSFJ, 2005, S. 14). Der Begriff Bildungslandschaften wird hier einerseits als Beschreibung der Gesamtheit aller vorhandenen bildungsrelevanten Institutionen verwendet, andererseits als Zielperspektive im Hinblick auf funktionierende Kooperation. Der Deutsche Verein – ein wichtiger Dachverband öffentlicher und freier Träger der Sozialen Arbeit – wiederholt die Forderungen in zwei Stellungnahmen (Deutscher Verein, 2007, 2009). Demnach sollen die Kommunen die Federführung beim Aufbau von Bildungslandschaften übernehmen, indem sie ein bildungspolitisches Gesamtkonzept entwickeln und sich für dessen Steuerung und Umsetzung verantwortlich zeigen.

Wesentlich für den Durchbruch kommunaler Bildungslandschaften als institutionelle Erwartung an Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik sind außerdem die Positionierungen der kommunalen Spitzenverbände. 2007 gründete sich die Weinheimer Initiative als ein Zusammenschluss von Kommunen und Expert:innen unterschiedlicher Couleur und forderte dazu auf, kommunal koordinierte Verantwortungsgemeinschaften zu gründen (Weinheimer Erklärung, 2007). Im gleichen Jahr appellierte der Deutsche Städtetag in seiner viel zitierten Aachener Erklärung an die Kommunen, Bildung als „zentrales Feld der Daseinsvorsorge“ zu erkennen und die Gestaltung der kommunalen Bildungslandschaft als Leitbild des eigenen Engagements zu begreifen (Deutscher Städtetag, 2007, S. 1). Die kommunale Ebene sei der Ausgangspunkt für Bildungsprozesse, hier entscheide sich „Erfolg oder Misserfolg von Bildung“ (ebd.). Der kommunale Gestaltungswille und die Bereitschaft bildungspolitische Verantwortung zu übernehmen, wird wenige Jahre später sowohl vom Städtetag als auch vom Landkreistag erneut betont. Bildung werde für Städte zur „zentralen Zukunftsstrategie“ (Deutscher Städtetag, 2012, S. 1) und müsse „vor Ort, in den Landkreisen und ihren Gemeinden gestaltet werden“ (Deutscher Landkreistag, 2014, S. 1). Auch die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW, 2011), einige politische Stiftungen (Duveneck & Volkholz, 2011; Wernstedt & Ohnesorg, 2010) und die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt, 2014) bekräftigen entsprechende Positionen. Nicht zuletzt wurde in der Debatte um gleichwertige Lebensverhältnisse empfohlen, durch den Aufbau von Bildungsmanagementstrukturen die kommunalen Koordinations- und Kooperationskapazitäten zu stärken (BMI, 2019, S. 128).

Im Rahmen der oben skizzierten Positionierungen – die als Hinweis auf eine entsprechende Diskursverschiebung an dieser Stelle ausreichen soll – verändert sich die Auffassung darüber, was zunächst im Kreise von Expert:innen und dann allgemein hin als angemessene Selbstbeschreibung von Kommunen aufgefasst wird. Der kommunale Verantwortungsbereich wird erweitert, indem der Kommune die maßgebliche Zuständigkeit für „Bildung vor Ort“ – d. h. die Koordination und Vernetzung von Bildungseinrichtungen und Bildungsangeboten zugeschrieben wird. Bildungskommunen können das Feld der Bildungspolitik nicht mehr den Ländern überlassen, sondern sind aufgefordert selbst Verantwortung zu übernehmen.

2. Bildungskommunen als Aufruf zum freiwilligen Engagement

Eine Bildungskommune – d. h. eine Kommune die über kommunales Bildungsmanagement verfügt und eine kommunale Bildungslandschaft entwickelt – erschließt einen Aufgabenbereich, für den sie in diesem umfassenden Sinn formal nicht zuständig ist. In zahlreichen das Bildungs- und Sozialwesen betreffenden Bundes- und Landesgesetzen findet sich die Aufforderung zur Kooperation, etwa zwischen den öffentlichen und den freien Trägern der Jugendhilfe oder zwischen Schulen und außerschulischen Bildungseinrichtungen. Daran anknüpfend kann aber nicht die Verantwortung für die Koordination von Einrichtungen und Angeboten, geschweige denn für die Entwicklung und Umsetzung einer bildungspolitischen Gesamtstrategie abgeleitet werden.

Während im Bereich der Jugendhilfe zahlreiche Kompetenzen, einschließlich der Gesamt- und der Planungsverantwortung, auf der kommunalen Ebene verortet sind, ist die Kommune in der Schulpolitik weitgehend auf ihre Rolle als Schulträgerin reduziert. Kein Bundes- oder Landesgesetz erwähnt den Aufbau von Bildungslandschaften, die Koordination von Einrichtungen und Angeboten im Bildungsbereich oder die Erarbeitung einer bildungspolitischen Gesamtstrategie als eine kommunale Aufgabe. Auch können Kommunen ihre Schulen nicht zur Beteiligung an derartigen Initiativen rechtlich verpflichten (Avenarius, 2015, S. 78). Ein solches Engagement ist eine rein freiwillige Leistung der Kommunen – im Gegensatz zu weisungsgebundenen Pflichtaufgaben, d. h. Aufgaben deren Ausführung strikt gesetzlich geregelt sind (z. B. der Vollzug des Aufenthaltsrechts) und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, d. h. Aufgaben, die ausgeführt werden müssen, über deren konkrete Umsetzung aber die Kommune entscheidet (z. B. Schulträgerschaft). Lediglich im nordrhein-westfälischen Schulgesetz wird seit einer Gesetzesänderung vom 23. Februar 2022 durch die Einführung des § 78a auf die Möglichkeit hingewiesen, dass Schulen, Schulträger, Schulaufsichtsbehörden und weitere Einrichtungen im „Interesse erfolgreicher Bildungsbiografien“ in Bildungsnetzwerken zusammenarbeiten können. Das Gesetz verweist jedoch

auch explizit darauf, dass die Zuständigkeiten der Schulträger und der staatlichen Schulaufsicht davon unberührt bleiben. Die von der Denkschrift der Bildungskommission NRW (1995) formulierte und vom Deutschen Städtetag (2007, 2012) wiederholt geforderte Neuordnung der kommunalen Steuerungsmöglichkeiten, durch eine schulgesetzlich geregelte Kompetenzzuweisung an die Kommunen, hat bisher nicht stattgefunden.

Die Aufforderung, eine Koordination durch eine verbesserte und für alle Parteien freiwillige Abstimmung und Vernetzung zu gewährleisten, scheint gerade deshalb so attraktiv zu sein, weil dadurch die formal konstituierten Zuständigkeiten nicht in Frage gestellt werden müssen (Emmerich, 2010, S. 363). Bund und Länder können so die Kommunen für die Bearbeitung der Folgeprobleme von Politikverflechtungen in die Pflicht nehmen, ohne eigene Kompetenzen abgeben zu müssen. Die Kommunen sind demnach aufgefordert, Interdependenzen zu koordinieren, die sich daraus ergeben, dass die Bildungsbereiche (Elementarbildung, Schulbildung, Berufsbildung usw.) von höchst unterschiedlichen Steuerungslogiken und gesetzlichen Grundlagen geprägt, aber dennoch stark aufeinander bezogen sind (Ratermann & Stöbe-Blossey, 2012, S. 255). Die Zuständigkeit für das Management dieser wechselseitigen Abhängigkeiten wird somit als Aufgabe an die kommunale Ebene delegiert. Obwohl die Rolle der Kommune dadurch zunehmend in den Fokus rückt, kann in diesem Zusammenhang jedoch nicht von Dezentralisierung oder Kommunalisierung gesprochen werden, solange nicht auch politische Entscheidungsrechte in Verbindung mit einer entsprechenden Ressourcenausstattung übertragen werden (vgl. Kuhlmann, 2019).

Der Aufruf zum freiwilligen kommunalen Engagement folgt mindestens drei Argumentationssträngen.

- *Erstens* sind die Kommunen aufgerufen, im eigenen wirtschaftlichen Interesse zu handeln, um im kommunalen Wettbewerb zu bestehen. So heißt es zum Beispiel beim Deutschen Verein, Kommunen müssten „ein fundamentales eigenes Interesse daran haben, ihre Standortqualität als Bildungskommune auszubauen“ (2007, S. 17). Es solle eine „aktiv gestaltende Bildungspolitik betrieben werden“, denn das Bildungsangebot beeinflusse die Standortwahl von Unternehmen und Wohnentscheidungen von Familien, während fehlgeschlagene Bildungsbiografien für die Kommunen mit steigenden Kosten für Sozialleistungen verbunden seien (Deutscher Verein, 2009, S. 2).
- *Zweitens* sollen Kommunen im Interesse der Menschen handeln. Kommunen sollen sich an den Wünschen der Bevölkerung orientieren und dafür sorgen, dass Bildungsangebote „passgenau“ (BMBF, 2015, S. 2) und „bedarfsgerecht“ (Deutscher Verein, 2007, S. 10) ausgerichtet werden. Entsprechend sei es einigen besonders engagierten Kommunen bereits gelungen

„Managementstrukturen für ein ganzheitliches Bildungswesen aufzubauen, [...] in deren Mittelpunkt die Menschen und ihre Bildungsbiographien stehen“ (ebd., S. 1).

- *Drittens* wird an die Kommunen appelliert, durch aktive Bildungspolitik einen Beitrag zur Durchsetzung moralischer Prinzipien zu leisten. Durch mehr Engagement im Bildungsbereich sollen sie aktiv dazu beitragen, „mehr Bildungschancen für alle Menschen“ (BMBF, 2022) zu ermöglichen und gesellschaftliche Partizipation zu gewährleisten. Die Qualitätsmängel und die starken Selektionstendenzen im Deutschen Bildungssystem seien mit einem Anspruch auf demokratische Teilhabe nicht mehr vereinbar (Deutscher Städtetag, 2007, S. 1). In diesem Sinne sei kommunale Verantwortungsübernahme für Bildung im Interesse an „sozialem Zusammenhalt und lebendiger Demokratie“ unverzichtbar (Weinheimer Initiative, 2007, S. 5).

Typisch für den Diskurs um kommunales Engagement im Bildungswesen ist die Vagheit der Problembeschreibungen, die durch entsprechende Aktivitäten bearbeitet werden sollen (Gaus, 2014). Kommunales Engagement in Form kommunalen Bildungsmanagements kann so flexibel auf eine Vielzahl höchst unterschiedlicher und teilweise widersprüchlicher Problemlagen angewendet werden. Beispielsweise soll Bildungsmanagement einerseits die Wettbewerbsfähigkeit von Kommunen erhöhen (BMBF, 2015, S. 2) und andererseits zur Schaffung bundesweit gleichwertiger Lebensverhältnisse beitragen (BMI, 2019, S. 100). Wenn entsprechende Reformsemantiken in den Kommunen aufschlagen, muss nicht mehr erörtert werden, wie ein bestimmtes Problem bearbeitet werden soll. Stattdessen stehen die Kommunen vor der Herausforderung die Frage zu beantworten, auf welche der vielen möglichen gesellschaftlichen Problemvorgaben das kommunale Engagement im Bildungsbereich eigentlich die Antwort sein soll.

3. Bildungskommunen als Ergebnis von Projektpolitik

Der oben knapp skizzierten Diskursentwicklung entsprechend werden etwa zeitgleich vom BMBF und einigen Bundesländern an die Kommunen adressierte Förderprogramme zum Aufbau eines kommunalen Bildungsmanagements aufgesetzt.⁴ Der mit Abstand größte Mittelgeber ist das BMBF mit einer ganzen Reihe von einander anschließenden großangelegten Förderprogrammen mit einem Umfang von mehreren hundert Millionen Euro (s. Tab. 1). Mit dem Programm

4 Die Programme der Länder verwenden zwar nicht den Begriff „Bildungsmanagement“, die Programme folgen jedoch den gleichen Zielen und auch die Förderstruktur ähnelt sich stark, mit der Ausnahme, dass Bildungsmonitoring als Bestandteil von Bildungsmanagement maßgeblich durch den Bund gefördert wird.

„Lernen vor Ort“ (BMBF, 2008) wurden bundesweit von 2009 bis 2014 zunächst 40 Modellkommunen im Aufbau eines kommunalen Bildungsmanagements gefördert. Daran anknüpfend richtete das BMBF im Rahmen der sogenannten Transferinitiative ab 2015 neun Transferagenturen ein, die als Diffusionsagenten agieren und die Erfahrungen der Modellkommunen aus „Lernen vor Ort“ in die Fläche tragen sollen. Die Agenturen wurden von etablierten Organisationen, unter anderem dem Deutschen Jugendinstitut und der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung, aufgebaut. Sie fungieren als Consultants, deren Auftrag es ist, auf Basis von Zielvereinbarungen den Aufbau kommunalen Bildungsmanagements zu initiieren und die Umsetzung zu begleiten. Neben Beratungsleistungen wird von jeder Agentur ein großangelegtes Weiterbildungsprogramm realisiert und durch umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit gerahmt.⁵

Daran anknüpfend wurden zwischen 2015 und 2021 zusätzlich in über 100 Kreisen und kreisfreien Städten, die über eine entsprechende Zielvereinbarung mit einer Agentur verfügen, im Rahmen des Programms „Bildung integriert“ Personalstellen für Bildungsmanagement und Bildungsmonitoring geschaffen. Als Reaktion auf die im Vergleich zu den Vorjahren deutlich gestiegene Flucht-migration nach Deutschland in den Jahren 2015/16 wurden zudem in 321 Kreisen und kreisfreien Städten Personalstellen gefördert, die für die kommunale Koordination von Bildungsangeboten für Neuzugewanderte zuständig sein sollten. In diesem Zuge wurden in Kommunen bundesweit einheitliche Stellenprofile geschaffen. Bildungsmanagement kann damit als ein in kommunalen Stellenplänen ausgewiesenes Tätigkeitsfeld der Kommunalverwaltung bestimmt werden. Die im Zuge der Personalförderung in den Kommunen angestellten Mitarbeiter:innen sind Zielgruppe von Beratungs- und Weiterbildungsangeboten der Transferagenturen. Die laufende Förderung setzt diesen Trend fort. Seit 2022 können Kreise und kreisfreie Städte, die Bildungsmanagement auf- und ausbauen wollen, sich auf die Richtlinie „Bildungskommunen“ bewerben. Ab 2024 werden Entwicklungsagenturen und Fachstellen gefördert, die aller Voraussicht nach die Arbeit der Transferagenturen weiterführen sollen.

Parallel zu den Aktivitäten des Bundes etablieren und verstetigen Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen eigene an die Kommunen gerichtete Landesprogramme.⁶ Mit Ausnahme des Programms

5 Siehe zu den Transferagenturen: <https://www.transferinitiative.de/Transferagenturen.php>, siehe zur ursprünglichen Konzeption der Agenturen Euler, Sloane, Fäckeler, Jener, Loch, Meier, Rüsch und Schröder (2016).

6 Baden-Württemberg etablierte bereits 2006 das Modellprojekt „Regionale Bildungslandschaften“ in Freiburg und Ravensburg, welches zu einem „Impulsprojekt“ ausgebaut wurde und seit 2013 als Landesprogramm verstetigt wird. Etwa zeitgleich entstand in Nordrhein-Westfalen das Landesprogramm „Regionale Bildungsnetzwerke in NRW“ ab 2008. Bayern und Niedersachsen richteten 2012 bzw. 2014 unter dem Slogan „Regionale Bildungslandschaften“ eigene Landesprogramme ein.

Bildungsregionen in Bayern werden hier durch die Länder ebenfalls Personalkosten zum Aufbau von Koordinierungsstrukturen gefördert. In Bayern hingegen können Kommunen, die sich entsprechend der Förderrichtlinie im Bildungsbergereich engagieren, das vom Land verliehene Zertifikat „Qualitätssiegel Bildungsregion in Bayern“ erwerben.

Insgesamt gesehen erreichen die Programme eine beachtliche Verbreitung. An den Landesprogrammen sind 64 % (in Baden-Württemberg) bis 96 % (in Nordrhein-Westfalen) der antragsberechtigten Kommunen beteiligt. Die BMBF-Programme „Lernen vor Ort“ und „Bildung Integriert“ erreichten 43 % aller Kreise und kreisfreien Städte. Die Transferagenturen decken deutlich über die Hälfte aller Kreise und kreisfreien Städte mit Zielvereinbarungen ab. An dem Programm „Kommunale Koordinierung der Bildungsangebote für Neuzugewanderte“ waren bundesweit 80 % der Kommunen beteiligt. Die Reichweite der 2022 aufgesetzten Förderrichtlinie „Bildungskommunen“ ist noch nicht absehbar. Das BMBF geht von bis zu 100 teilnehmenden Kommunen aus (BMBF, 2023). Inzwischen dürften sich etwa 95 % der Kommunen bundesweit (zumindest temporär) an einem der oben genannten Programme beteiligt haben, womit aber noch keine Aussage über die Nachhaltigkeit der Programme getroffen werden kann. Dies gilt auch deshalb, weil die inzwischen über 100 von den Transferagenturen oder dem BMBF-Projektträger DLR publizierten und sich in ihren Inhalten häufig wiederholenden Veröffentlichungen zum kommunalen Bildungsmanagement (Handreichungen, Magazine, Broschüren und Working Paper) nahezu ausschließlich Beispiele guter Praxis kennen.⁷

7 Wir beziehen uns hier auf eine Durchsicht der online verfügbaren Publikationen der Jahre 2011–2022. Die Veröffentlichungen der Transferagenturen sind häufig ein Hybrid aus jeweils themenbezogenen praxisorientierten Beiträgen von Wissenschaftler:innen, Fachbeiträgen von Praktiker:innen (inkl. Ablaufdiagrammen und Checklisten), Erfahrungsberichten aus den Kommunen und Programmwerbung, wobei die Grenzen fließend sind. Im Vordergrund stehen Beispiele guter Praxis. Beispiele schlechter Praxis – von denen sicherlich beachtliche organisationale Lerneffekte zu erwarten wären – werden im Rahmen der Transferinitiative nicht öffentlich thematisiert.

Tab. 1: An Kommunen adressierte Förderprogramme des BMBF, Unterabteilung 33 „Bildung in Regionen“

Förderrichtlinie	Anzahl der beteiligten Kommunen (% aller Kommunen in Deutschland)	Zeitraum
Lernen vor Ort	40 (9,7 %)	2009–2014
Transferagenturen kommunales Bildungsmanagement	> 200 (> 50 %) ¹	2014–2023
Bildung integriert	134 (33,4 %)	2015–2022
Kommunale Koordinierung der Bildungsangebote für Neuzugewanderte	321 (80,0 %)	2016–2021
Bildungskommunen	Anträge laufen	2022–2027
Fachnetzwerk kommunales Bildungsmanagement (Entwicklungsagenturen und Fachstellen)	Anträge laufen	2024–2027

¹ Anzahl der Kommunen, die eine Zielvereinbarung mit einer Transferagentur abgeschlossen haben.
 Quelle: Eigene Internetrecherche, Stand: Januar 2023

Tab. 2: An Kommunen adressierte Förderprogramme der Bundesländer

Förderrichtlinie	Anzahl der beteiligten Kommunen (% der Kommunen in einzelnen Bundesländern)	Zeitraum
Bildungsnetzwerke in Nordrhein-Westfalen	51 (96,2 %)	seit 2008
Bildungsregionen in Baden-Württemberg	28 (63,6 %)	seit 2009
Bildungsregionen in Bayern	72 (78,1 %)	seit 2012
Bildungsregionen in Niedersachsen	36 (80,0 %)	seit 2014

Quelle: Eigene Internetrecherche, Stand: Januar 2021

Die Programme verfolgen den Zweck, die kommunalen Selbststeuerungskräfte im Bildungswesen zu fördern. Die Mittel zur Zielerreichung werden allerdings nicht den Kommunen überlassen, sondern basieren auf konkreten Vorgaben und Vorschlägen. In der Regel sind Steuerungsgremien zu etablieren und Netzwerke zu gründen, Geschäftsstellen müssen eingerichtet und Strategien entworfen werden. Kommunen bewerben sich auf eine befristete finanzielle Förderung (i. d. R. von Personalstellen und ggf. Sachmitteln) oder gehen eine Zielvereinbarung mit einer Transferagentur ein und verpflichten sich im Gegenzug zum Aufbau eines kommunalen Bildungsmanagements bestehend aus einem Set von Strukturen und Techniken. Die Programme könne daher treffend als dezentrale Kontextsteuerung von Bund und Ländern bezeichnet werden (Gaus, 2014, S. 116). Zwar übernehmen die Kommunen vordergründig Verantwortung – in welcher Form sich die Steuerungsversuche manifestieren, wird jedoch maßgeblich durch die Richtlinien von Bund und Ländern mitbestimmt. Der gewonnene Gestaltungsspielraum geht somit auch mit neuen Abhängigkeiten gegenüber den Fördermittelgebern einher.

4. Bildungskommunen als Diffusion eines Sets an Managementtechniken

Kommunen, die ihr Engagement im Bildungsbereich intensivieren, bedienen sich eines Sets an Managementtechniken, welches in der Terminologie des BMBF als Datenbasiertes Kommunales Bildungsmanagement (DKBM) bezeichnet wird. Dadurch lässt sich auf der Strukturebene eine erstaunliche Gleichförmigkeit beobachten. Bundesweit wurden Organisationseinheiten gegründet, Steuerungsgruppen berufen, Netzwerke etabliert, Bildungskonferenzen organisiert und kommunale Bildungsberichte veröffentlicht. Die folgenden Elemente können als Kernbestandteile kommunalen Bildungsmanagements identifiziert werden.

- Eine Organisationseinheit – bundesweit häufig als *Bildungsbüro* bezeichnet – wird als Stabsstelle oder Abteilung Teil der Verwaltungshierarchie und ist mit der Geschäftsführung des Bildungsmanagements beauftragt. Im Bildungsbüro werden mehrere Personalstellen für Bildungsmanagement bzw. Bildungskoordination eingerichtet. Neben der Koordinierungstätigkeit als übergreifender Hauptaufgabe erhält das Bildungsbüro eine Reihe zusätzlicher Aufgaben, typischerweise Bildungsmonitoring, Bildungsberatung, die Gestaltung von Übergängen oder die Koordination der Bildungsintegration von Neuzugewanderten.
- Ein *Leitungsgremium* (Steuerungsgruppe, Lenkungskreis, o. ä.), bestehend aus Vertreter:innen bildungsrelevanter Abteilungen der Kommunalverwaltung (oft aus den Bereichen Schule, Jugendhilfe und Soziales) und unterschiedlicher verwaltungsexterner Organisationen (bspw. der staatlichen Schulaufsicht, Industrie- und Handwerkskammer, Agentur für Arbeit, Schulen, kreisangehörige Kommunen), ist zuständig für die Zielsetzung und strategische Ausrichtung des Bildungsmanagements und soll zugleich die Mitwirkung wichtiger Akteure sicherstellen.
- *Arbeitsgruppen* (Netzwerke, Fachgremien, Runde Tische, Kooperationskreise, Foren o. ä.) widmen sich bestimmten Aufgabenfeldern, für die ein organisationsübergreifender Abstimmungsbedarf festgestellt wurde. In den einschlägigen Konzepten werden diesen Gremien die Funktion der operativen Abstimmung und Netzwerkbildung zugeschrieben, während dem Leitungsgremium die strategische Abstimmung vorbehalten bleibt. Arbeitsgruppen werden i. d. R. durch das Bildungsbüro betreut oder unterstützt.
- Eine in größeren Abständen durch das Bildungsbüro organisierte *Bildungskonferenz* adressiert die kommunale Fachöffentlichkeit. Sie soll über die Arbeit des Bildungsbüros und die Bildungssituation in der Kommune informieren, das Personal unterschiedlicher Bildungseinrichtungen vernetzen und (i. d. R. nicht genauer spezifizierte) Partizipation möglichst aller Bildungsakteure ermöglichen. Bildungskonferenzen gelten als Begegnungsräume und

zielen unter anderem auf die Entwicklung einer gemeinsamen Identität als Bildungslandschaft.

- *Bildungsmonitoring* hat die Aufgabe, Informationen über Bildung in der Kommune zusammenzutragen, auszuwerten und bereitzustellen. Damit ist das Ziel verbunden, kommunale Abstimmungen und Entscheidungen auf Daten zu basieren und Entwicklungen anhand von Kennzahlen zu überprüfen. Die typischen Produkte des Bildungsmonitorings sind kommunale Bildungsberichte, die eine umfangreiche „Gesamtschau“ über Bildung in der Kommune gewährleisten sollen, sowie kürzere thematische Berichte, die über einzelne Bildungsbereiche informieren.

Die genannten Elemente werden entweder durch die Förderrichtlinien vorausgesetzt oder zumindest in der Fachdebatte empfohlen, auf jeden Fall aber als Managementpaket von den Transferagenturen beworben. Die konkrete Zusammenstellung dieses Reformsets variiert vor Ort: Bspw. ist die Teilnahme an dem Programm „Bildung Integriert“ mit dem Aufbau eines Bildungsmonitorings verbunden, während selbiges im Rahmen der Landesförderung nicht vorausgesetzt wird. Auch Labels und Bezeichnungen variieren. Beispielsweise wird anstelle eines Leitungsgremiums ein Beirat eingerichtet oder der Begriff Bildungsmanagement bewusst vermieden und von Bildungskoordination gesprochen. Dennoch entstehen im Zuge der Diffusion kommunalen Bildungsmanagements bundesweit bemerkenswert einheitliche Strukturen und Techniken.

Die Ergebnisse einer Internetrecherche zeigen, dass mindestens 162 (40 %) der Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland eine Organisationseinheit mit der Bezeichnung „Bildungsbüro“ etabliert haben (s. Tab. 3). Dazu kommen zahlreiche Kommunen, die über funktional äquivalente Strukturen verfügen, die aber nicht als Bildungsbüro bezeichnet werden. Wird die bundesweite Verbreitung von Bildungsbüros anhand der kommunalen Siedlungsstruktur und Strukturstärke differenziert, zeigen sich einige Auffälligkeiten. Etwa zwei Drittel aller kreisfreien Großstädte haben ein Bildungsbüro eingerichtet, aber weniger als ein Fünftel der dünn besiedelten ländlichen Kreise. Demnach ist von einem Stadt-Land-Gefälle im Hinblick auf die Diffusion kommunalen Bildungsmanagements auszugehen. Hingegen ist der Anteil von Kommunen mit Bildungsbüros zwischen strukturstarken und strukturschwachen Kommunen etwa gleich verteilt.⁸

8 Einschränkung muss darauf hingewiesen werden, dass sich die BBSR-Kategorien „stark überdurchschnittliche Kommunen“ und „stark unterdurchschnittliche Kommunen“ nur auf etwa 15 % der Kreise und kreisfreien Städte beziehen.