

Kommunale Bildungslandschaften – eine (Zwischen)Bilanz in Mitteldeutschland

Einstieg

Seit dem Jahr 2014 unterstützt die Transferagentur Mitteldeutschland (TransMit) Kommunen aus Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen beim Aufbau und der Weiterentwicklung eines datenbasierten kommunalen Bildungsmanagements. Nach annähernd neun Jahren der Arbeit an der (Weiter-)Entwicklung des datenbasierten kommunalen Bildungsmanagements (DKBM) in mitteldeutschen Kommunen war es Zeit für eine Bilanzierung aus Sicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort. Dazu wurde von der TransMit eine Erhebung durchgeführt, die einen Einblick in die Entwicklungen in den Kommunen und deren Bewertung geben sollte. Wir wollten wissen, was die Kommunen auf den Weg brachten, unter welchen Rahmenbedingungen sie dabei arbeiteten und was förderliche wie hinderliche Bedingungen waren. Es ging zugleich um die subjektive Bilanz der Zielerreichung sowie um die Frage, welche Themen sie in den kommenden fünf Jahren beschäftigen werden. Die daraus abgeleiteten Fragen stellten wir im Juli 2022 in einem online-Fragebogen den Ansprechpartner/innen aller Kommunen, die im Rahmen einer Zielvereinbarung mit der TransMit zum Befragungszeitpunkt aktiv zusammenarbeiteten. 22 von 29 Kommunen beantworteten den Fragenbogen vollständig. Darunter waren sechs kreisfreie Städte und 16 Landkreise. Insofern muss für die Auswertung eine gewisse methodische Limitation berücksichtigt werden, zudem wurde den Kommunen Anonymität zugesichert. Die Befragung zielte auf eine individuelle Bilanzierung aus Sicht der befragten Personen. Dadurch ergaben sich spannende Einblicke in das kommunale Bildungsmanagement vor Ort.

Im Folgenden werden einige ausgewählte Befunde der Erhebung vorgestellt. Dabei geht es insbesondere um Rahmenbedingungen, Schwerpunkte und Umsetzung des DKBM, die Nachhaltigkeit der Strukturen oder kooperierende Akteure. Zunächst wird noch einmal auf die Rolle verschiedener, die Kommunen begleitende Programme eingegangen, die wichtige Rahmenbedingungen für die Entwicklung ihrer Bildungslandschaften darstellten.

Einige Kommunen haben seit fast 15 Jahren die Koordination der in ihrer Region vorhandenen Bildungsangebote als kommunales Aufgabenfeld im Blick. Ebenso kann eine Entwicklung beobachtet werden, diesbezügliche Problembeschreibungen, Bedarfslagen und Lösungsansätze auf Daten zu gründen. Zahlreiche Kommunen in Mitteldeutschland haben frühere Bundesprogramme wie Regionales Übergangsmanagement (RÜM, 2007-2012) Lernen vor Ort (LvO, 2008-2014) oder auch Landesprogramme mit einem entsprechenden Zuschnitt dafür genutzt. Im Jahr 2014 bekamen die Transferagenturen den Auftrag, die Erfahrungen aus diesen Programmen, vor allem aus LvO, allen Kommunen zugänglich zu machen, für Erfahrungsaustausch zu sorgen und die Kommunen zu vernetzen. Ergänzt wurde diese Initiative ebenfalls durch die Möglichkeit, Personalstellen für Bildungsmanagement und Bildungsmonitoring im Rahmen des Bundesprogramms Bildung integriert (BI, 2015-2022) zu beantragen, worauf sich ein Teil der an kommunalen Bildungsstrukturen interessierten Kommunen bewarb – in Mitteldeutschland insgesamt 18 Kommunen. Andere setzten ihre Vorhaben ohne zusätzliches Programmpersonal um. Ab dem Jahr 2015 gab es außerdem noch parallel das Programm Kommunale Koordinierung der Bildungsangebote für Neuzugewanderte, das ebenfalls eine Förderung von Personal

ermöglichte, um speziell für die Zielgruppe aus Krisengebieten geflohener Menschen Bildungsangebote zu koordinieren. An diesem Programm beteiligten sich ebenfalls viele mitteldeutsche Kommunen. Unabhängig von der Beteiligung an Programmen konnten alle an Bildungskoordination interessierten Kommunen Unterstützung und Beratung durch die Transferagentur in Anspruch nehmen.

Rahmenbedingungen

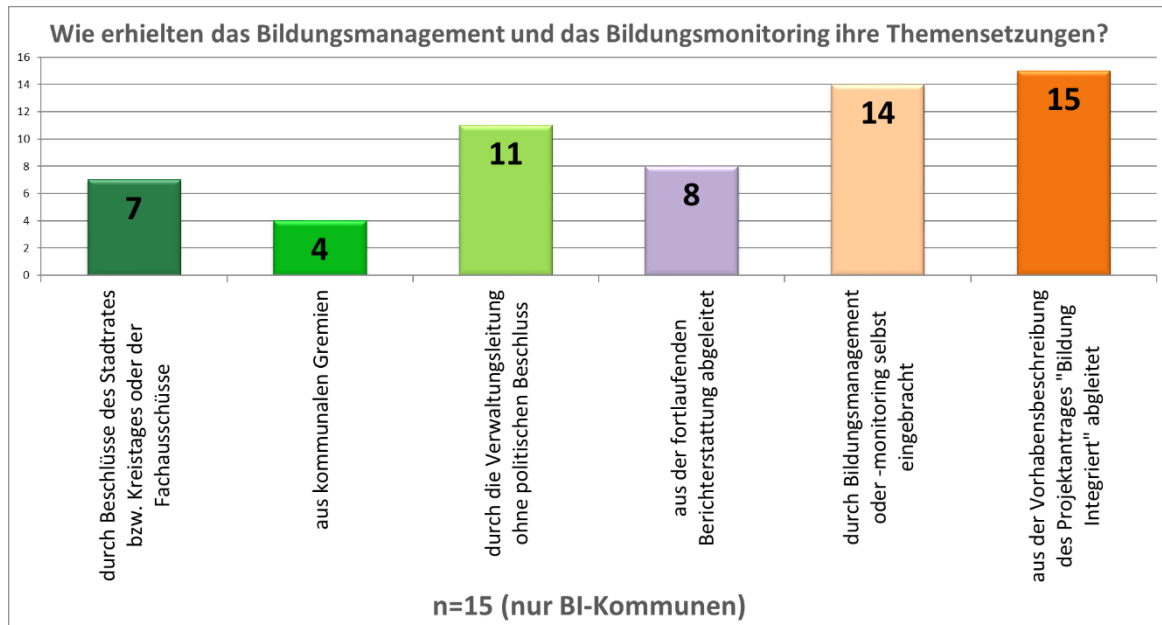
Personal

Verfolgt eine Kommune bildungspolitische Ziele jenseits ihrer Pflichtaufgaben, stellt sich die Frage, wie diese Vorhaben umgesetzt werden sollen. Die Programmförderung durch BI war eine wesentliche Grundlage, da sie den Kommunen direkt für die Umsetzung dieser Vorhaben verantwortliche Personalstellen förderte. In Kommunen, die keine Förderung durch BI beantragten, gab es teilweise dennoch Personen (aus der Verwaltung), die direkt für die Umsetzung der (freiwilligen) Aufgaben verantwortlich waren. Der überwiegende Teil der befragten Kommunen (16) nutzte die Möglichkeit, über die genannten Programme zusätzliches Personal für die Aufgaben im DKBM einzustellen. Von den Kommunen, die im Programm Bildung integriert aktiv waren, war das für Bildungsmanagement und Bildungsmonitoring verantwortliche Personal zumeist in einer Stabsstelle oder einem Bildungsbüro angesiedelt. Zudem war über die Hälfte des Personals auf der Ebene der Verwaltungsleitung oder zumindest auf der Ebene eines Dezernats verortet. Diese Ansiedlung auf einer Ebene mit Steuerungsverantwortung verweist auf den großen Stellenwert, den kommunales Bildungsmanagement in vielen Kommunen einnimmt. Nur acht von 22 Kommunen geben an, dass der politische Stellenwert des Themas eher nicht so hoch ist. Insgesamt werden die Rahmenbedingungen für die Umsetzung kommunaler Bildungsziele als gut bis sehr gut eingeschätzt. So geben besonders viele Kommunen an (19), dass sich eine Reihe weiterer Akteure auch jenseits der Kommunalverwaltung für Bildungsthemen interessieren. Hier erscheint ein größeres Potential an Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren im Bereich kommunalen Bildungsmanagements vorhanden zu sein, als bisher möglicherweise genutzt bzw. einbezogen wurde. Einige Kommunen konnten auf bereits bestehende Strukturen (z.B. Arbeitskreise oder Vereinbarungen) bei der Weiterentwicklung des DKBM zurückgreifen. Eine Ausnahme hinsichtlich der positiven Bewertungen spielt die Einschätzung der personellen Ausstattung in der Kommunalverwaltung. Hier berichten zwei Drittel, dass diese nicht ausreicht, um den Anforderungen im Bildungsbereich gerecht zu werden.

Arbeitsabläufe im DKBM

In einem ersten Schritt wurde analysiert, über welche Wege die Verantwortlichen des Bildungsmanagements und Bildungsmonitorings ihre Themensetzungen und damit konkreten Arbeitsaufträge erhalten (Abb. 1).

Abb. 1: Wege für Themensetzungen für das Bildungsmanagement und das Bildungsmonitoring



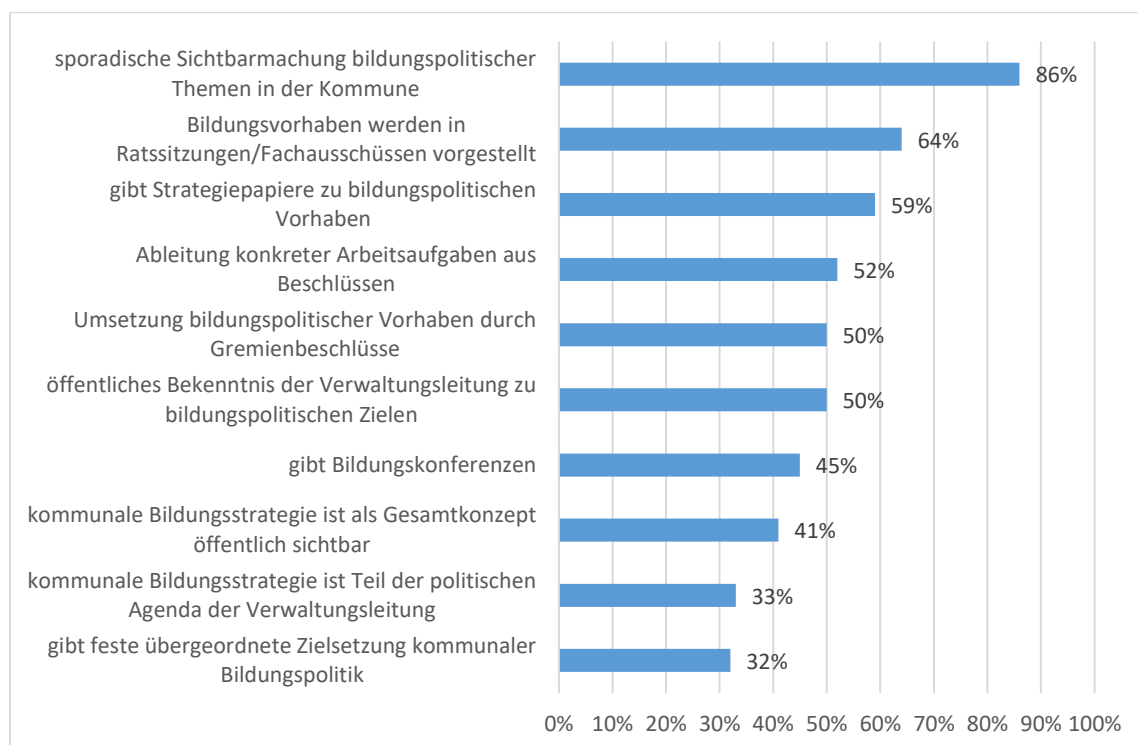
Nachvollziehbar erscheint, dass alle Kommunen mit einer Förderung durch Bildung integriert (BI) ihre Themensetzung aus den in den jeweiligen Projektanträgen verankerten Planungen ziehen. Durchaus überraschend erscheint der hohe Anteil der Kommunen, in denen die umsetzenden Personen des Bildungsmanagements und Bildungsmonitorings selbst ihre Themensetzungen ausarbeiten. Auf der anderen Seite scheinen die legislativen Institutionen der Kommunen bei der Themensetzung eher unterrepräsentiert. Größtenteils bringt hier die Verwaltungsleitung Themensetzungen ein, die nicht auf politischen Beschlüssen beruhen.

Neben der Benennung relevanter Themen, die im DKBM bearbeitet werden sollen, spielen auch die Verfahren für deren Umsetzung eine wichtige Rolle. Fragt man nach einer Einschätzung, welche Relevanz die Verwaltungsleitung verschiedenen Verfahren beimisst, die für die Etablierung eines DKBM wichtig sind, zeigen sich einige besondere Ergebnisse: Die von uns befragten Akteure geben zum überwiegenden Teil (zwischen 79% und 100%) an, dass die Vernetzung sowohl verwaltungsintern als auch mit verwaltungsexternen Akteuren durch die Verwaltungsleitung als sehr relevant erachtet wird. Hierbei zeigen sich keine Unterschiede, ob die Kommune am Programm Bildung integriert teilgenommen hat oder nicht. Als deutlich weniger relevant wurde von den Befragten zum einen die Entwicklung von Bildungskonzepten und -leitbildern durch die Verwaltungsleitung erachtet. Zum anderen scheint es für die befragten Kommunen weniger wichtig, dass politische Entscheidungen datenbasiert getroffen werden. Ein gutes Drittel der befragten Kommunen gibt an, dass verbindliche Entscheidungen nie oder selten auf Basis eines Monitorings getroffen werden. Besonders interessant in Bezug auf Kommunen mit und ohne BI-Förderung ist jedoch, dass die (vermutete) Relevanz der Verwaltungsleitung, politische

Entscheidungen im Bildungsbereich datenbasiert zu treffen, keine Unterschiede aufweist. Nur in der Hälfte der befragten Kommunen wird der Verwaltungsleitung in diesem Punkt eine hohe Relevanz unterstellt. Zieht man in Betracht, welche Bedeutung Datenbasierung auf der Programmebene von BI, aber auch schon seit über 15 Jahren in verschiedenen (Vorläufer-)Programmen (wie RÜM und LvO) umgesetzt wurde, überrascht, dass Verwaltungsleitungen von Kommunen, die am Programm BI teilnehmen, hier keinen Unterschied zu Kommunen aufweisen, die nicht am Programm BI teilnehmen. Gerade vor dem Hintergrund einer zunehmenden Praxis, ein verbessertes und umfassenderes kommunales Bildungsmonitoring aufzubauen, wäre hier eine vertiefte Analyse notwendig, welche Bedingungen dazu führen, dass für die Verwaltungsleitung eine Datenbasierung als weniger wichtig eingeschätzt wird.

Über insgesamt zehn konkrete Verfahrensweisen wurde in den Kommunen abgefragt, wie die bildungspolitischen Ziele umgesetzt werden (Abb. 2).

Abb. 2: Verfahrensweisen zur Umsetzung von DKBM (n=22)



Erkennbar ist, dass diese Verfahrensweisen unterschiedlich stark in den Kommunen umgesetzt werden. Insbesondere dort, wo festgeschriebene strategische Beschlüsse notwendig werden, finden sich weniger Kommunen, die dies bereits realisiert haben. Niedrigschwellige Verfahren werden dagegen häufiger angewendet.

Wenn man diese Verfahren aufsummiert, gehören im Mittel etwas über die Hälfte der genannten Verfahren zum Handeln in den Kommunen (Mittelwert: 5,23). Ein kleinerer Unterschied wird zwischen Kommunen sichtbar, die an Bildung integriert teilgenommen haben zu denen ohne eine Beteiligung. In der erstgenannten Gruppe scheinen mehr Verfahrensweisen relevant zu sein, als in der Gruppe ohne BI (Mittelwert: 5,60 zu 4,43). Ein größerer Unterschied ergibt sich hinsichtlich Stadt und Landkreis. In den an der Befragung beteiligten Städten wird eine große Anzahl DKBM-relevanter Verfahrensweisen umgesetzt (Mittelwert: 7,33), während es in den Landkreisen signifikant weniger waren (Mittelwert:

4,44). Vermutet werden kann, dass dazu auch der Unterschied bei Fach- bzw. Sozial-Planungsprozessen in Stadt bzw. Land beiträgt. So sind in vielen (Groß-)Städten Fachplanungsprozesse, die integriert ablaufen – demnach Bildungsmonitoring und –management einbinden – weit mehr etabliert als in den Landkreisen. Es gibt vergleichsweise mehr Fachpersonal für die Pflicht- bzw. Fachplanung. Zudem sind andere Planungsverfahren in Landkreisen erforderlich, die zum Teil aufwendiger sind (vgl. VSOP 2020 und Nutz/Schubert 2019). Auch gibt es seit vielen Jahren zahlreiche Schnittstellen-Landesprogramme der drei Bundesländer Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, die in den jeweiligen Bundesländern das Bildungsmanagement und –monitoring stützen, wie z. B. in Thüringen.¹ Eine genaue Erklärung in Bezug auf die vorliegende konkrete Erhebung in Mitteldeutschland müsste ggf. mithilfe qualitativer Interviews mit den verantwortlichen Bildungsakteuren gefunden werden, aus der standardisierten Erhebung selbst lässt sich dies nicht umfassend ableiten.

Kooperationspartner

Vernetzung und Kooperation gelten als ein Grundbaustein für eine erfolgreiche Koordination im DKBM. Die Befunde haben bereits gezeigt, dass dies auch von den Befragten in den Kommunen als besonders relevant erachtet wird. Für die Umsetzung der Themen im DKBM nutzen die Kommunen zumeist ein (7) oder mehrere (13) feste Netzwerke. Die Ausnahme bilden somit Strukturen, die nicht auf einem verbindlichen Austausch fußen. In den meisten Fällen wurden aber sogar ein oder mehrere neue Netzwerke installiert. Die größte Aufmerksamkeit richteten Kommunen auf den Aufbau und die Umsetzung von Kooperationen innerhalb der kommunalen Verwaltung. Hier wurden in der Erhebung mit Abstand die meisten Partner benannt, mit denen zusammengearbeitet wird. Das reicht von der Verwaltungsspitze, über Dezernate und Ämter bis hin zu einzelnen Personen aus der Verwaltung. Weitere wichtige Kooperationspartner, die häufig genannt wurden, kommen aus dem Bereich der Trägerlandschaft (Bildungsträger und freie Träger der Jugendhilfe) sowie aus formalen Bildungsinstitutionen (Kindertagesstätten, Schulen, Hochschulen). Auch Akteure der Landesebene wurden, wenn auch deutlich seltener, als Kooperationspartner aufgeführt. Dies betrifft Arbeitsagenturen, Jobcenter, Kammern oder auch VHS'n und Vereine. Überraschend ist, dass Stiftungen kaum als Kooperationspartner auftauchen. Entweder werden sie nicht als feste Partner wahrgenommen oder kommen tatsächlich in der Arbeit der Kommunen nur marginal vor. Bei der Frage, welche Kooperationspartner den Kommunen (noch) fehlen, werden vereinzelt die Stiftungen benannt, aber auch Akteure des non-formalen Bildungsbereichs sowie Adressaten von Bildungsangeboten.

Verbindet man dieses Ergebnis mit der zuvor beschriebenen Tatsache, dass seitens dieser Akteure ein Interesse an bildungspolitischen Themen vorhanden ist, eröffnen sich möglicherweise größere Potentiale der Kooperation. Damit steht auch die Frage, ob kommunales Bildungsmanagement größere Durchschlagskraft sowie Nachhaltigkeitseffekte erzielen könnte, wenn die Koordination wie gehabt von den Kommunen ausgeht und auch verantwortet wird, der gesamte Ansatz des DKBM aber durch Steuerungsgremien und Arbeitskreise von einer breiteren Gruppe verwaltungsinterner sowie verwaltungsexterner Akteure getragen würde. Viele mögliche Akteure (allen voran aus der Wirtschaft) haben ein

¹ <https://www.tmasgff.de/soziales/foerderung>

hohes Interesse an der Gestaltung einer Bildungslandschaft, an der sie systematischer mitwirken können.

Bilanzierung und Ausblick

Ein besonderer Schwerpunkt der Erhebung lag auf der (subjektiven) Einschätzung der jeweils Befragten aus den Kommunen, wie erfolgreich DKBM in den letzten Jahren aufgebaut und umgesetzt werden konnte. Insgesamt zeigt sich, dass auf der sechsstufigen Skala 12 der 22 Kommunen angaben, vieles von dem, was sie sich vornahmen, erreicht zu haben. Nur drei Kommunen bilanzieren, dass sie „(fast) alles umgesetzt haben und die Ziele überprüfen und weiterentwickeln werden“. Diese Einschätzung sowie die zweite Stufe (fast alles umgesetzt) wurde ausschließlich von Kommunen angegeben, die auch eine BI-Förderung erhalten hatten und damit zusätzliches Personal einstellen konnten. Kommunen, die ohne Förderung durch BI ihre Vorhaben verfolgten, finden sich in ihrer eigenen Einschätzung somit in den Antwortmöglichkeiten zwischen „es wurde vieles umgesetzt“ bis zur Feststellung, dass man „fast nichts daraus umgesetzt“ hat. Schaut man detaillierter an, wie die Bilanz von direkt für das DKBM verantwortlichem Personal abhängt, ist das Bild eindeutig: Bildungsvorhaben, die nur auf die Verantwortlichkeit durch Querschnittsaufgaben ohne direkt für DKBM verantwortliche Personen bauten, bilanzieren, dass sie nur wenig bis fast nichts umsetzen konnten.

Jene Kommunen, die zwar direkt verantwortliches Personal für die Umsetzung hatten, aber keine zusätzlichen Personalressourcen durch Programmförderung, bilanzieren im Mittelfeld, dass sie „einiges“ oder „vieles“ umsetzen konnten. Aus dieser Verteilung lässt sich schlussfolgern, dass Bildungsvorhaben in der Kommune unabhängig von der Quantität dringend direkt verantwortliches und für eine effektive Umsetzung sogar zusätzliches Personal benötigen.

Vor dem Hintergrund dieser Feststellung haben wir erfragt, ob und wie eine Verstetigung nach dem Auslaufen des Programms BI 2022 erfolgen würde. Lediglich zwei Kommunen gaben an, dass weder das Bildungsmanagement noch das Bildungsmonitoring nach Projektende verstetigt werden wird. Die meisten Kommunen planen also, sich weiterhin in diesem Bereich zu engagieren. Dazu wird vor allem im Bereich des Bildungsmanagements das Projektpersonal übernommen (neun Kommunen). Im Bereich Bildungsmonitoring geben das lediglich vier Kommunen an. Auf bestehendes Personal setzen nur drei Kommunen. Eine weitere Förderung über Projektakquise planen sechs Kommunen. Mit den Erfahrungen der TransMit Stand Herbst 2023 deckt sich dies in Bezug auf die Antragstellung auf das Förderprogramm „Bildungskommunen“. Es zeigt sich also, dass eine Programmförderung wichtige Impulse setzen kann, um Bildungslandschaften zu entwickeln und das DKBM weiterhin auf der kommunalen Agenda zu behalten. Inwieweit dies tatsächlich dauerhaft gelingt, müssten wiederholte empirische Erhebungen analysieren.

Neben dem vorhandenen Personal werden insbesondere das Engagement der Verwaltungsspitze, aber auch der im Umsetzungsprozess beteiligten Personen als entscheidende förderliche Bedingungen für einen Erfolg des DKBM angesehen. Auf der anderen Seite erweisen sich mangelnde finanzielle Ressourcen als größter hinderlicher Faktor, zumeist gepaart mit fehlender Unterstützung durch die Verwaltungsspitze. Befragt nach den größten Erfolgen in den vergangenen Jahren verweisen die Kommunen auf ganz

unterschiedliche Dinge. So wurden beispielsweise konkrete Unterstützungsstrukturen für Jugendliche am Übergang Schule – Beruf etabliert (Aufbau einer Praktikumsbörse oder das Anregen zur Einrichtung einer Jugendberufsagentur). Oft wurden als Erfolge neue Steuerungsmodelle und -praxen in den Kommunen sowie der Aufbau eines umfassenden Bildungsmonitorings erwähnt. Ebenfalls wurden Prozesse der Bildungsleitbildentwicklung angestoßen und auch beendet.

Bei den zukünftigen Themen, denen sich die Kommunen gegenübersehen, stehen die Digitalisierung sowie die Fachkräftesicherung an oberster Stelle. Daneben werden aber auch der Ganzttag, Übergänge zwischen Schule und Beruf sowie Bildung für Nachhaltige Entwicklung als wichtige Themen genannt, welche die Kommunen zukünftig bearbeiten wollen. Zur Umsetzung dieser Themen wird das BMBF-Förderprogramm Bildungskommunen mehrfach genannt.

Wie auch die Bilanzierung der letzten neun Jahre zeigte, bleiben ohne zusätzliches Personal viele Vorhaben ein Stück weit auf der Strecke oder die Umsetzung geschieht nur teilweise, da die Arbeitspakete auf den Schultern der Mitarbeitenden aus der Kommunalverwaltung oftmals an deren Kapazitätsgrenzen heranreichen. Kommen dann noch unvorhergesehene Belastungen auf die Kommunen hinzu (wie z.B. die Pandemie oder Fluchtbewegungen aufgrund eines plötzlichen Kriegs), bleibt für sogenannte freiwillige Aufgaben im Bereich kommunaler Bildung oft weniger Zeit.

Auf der anderen Seite sind Programmbeteiligungen ebenfalls mit Aufwand und Kosten verbunden: Von der Antragstellung, die Ressourcen und Zeit beansprucht, bis zum Eigenanteil müssen Kommunen dabei auch investieren. Gerade in Mitteldeutschland scheint das Aufbringen des Eigenanteils bei angespannten Kommunalhaushalten eine nicht unerhebliche Herausforderung darzustellen.

Die Bilanz ist, dass ein Großteil der mitteldeutschen Kommunen, nämlich 38 von insgesamt 50, im Verlauf der neun Jahre 2014 bis 2023 durch Nutzung von Fördermitteln des Programms Bildung integriert und der engen Kooperation mit der TransMit die Koordination von Bildungsangeboten und die (Weiter-)Entwicklung einer umfassenden kommunalen Bildungslandschaft sehr erfolgreich realisierten. Die Erhebung zeigt exemplarisch erfolgreiche Ansätze auf, verweist aber auch auf künftige Herausforderungen, die die TransMit gern in Kooperation mit den Kommunen annehmen und weiter gestalten möchte.

Literatur:

Nutz, A.; Schubert, H. (2019): Integrierte Sozialplanung in Landkreisen und Kommunen: Springer VS

VSOP (2020): Jahrestagung des Vereins für Sozialplanung 2020, siehe <https://vivo.hs-mittweida.de/vivo/display/n17005>