

**Hans Döbert**

# Steuerungsinstrumente und Kooperationen auf kommunaler Ebene

Input, Workshop II, Werkstattgespräch der Heinrich-Böll-  
Stiftung, Berlin 04.12.2015

# Gliederung

1. Steuerungsinstrumente, Bildungsmonitoring und Bildungsmanagement
2. Kooperation und Koordination
3. Verwaltungsinterne, ressortübergreifende Abstimmungsprozesse
4. Verwaltungsübergreifende Kooperation und Koordination
5. Jugendarbeit und evidenzbasierte Steuerung
6. Gelingensbedingungen und Fazit

# 1. Steuerungsinstrumente, Bildungsmonitoring und Bildungsmanagement

Steuerung benötigt spezifische Maßnahmen  
(*Steuerungsinstrumente*) z.B.:

- Planung,
- Lenkung,
- Organisation,
- Koordination,
- Administration,
- Kontrolle,
- Evaluation, Inspektion
- Dezentralisierung, Deregulierung,  
Autonomisierung, Privatisierung, Wettbewerb/Markt

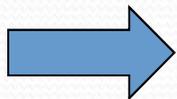


relativ neue Instrumente: **Bildungsmonitoring  
und Bildungsmanagement**

## **Daher gibt es zur Zeit in vielen Kommunen:**

- ein Bildungsmonitoring mit dem Hauptprodukt: Bildungsbericht
- einen Sozialbericht
- eine Schulentwicklungsplanung
- eine Jugendhilfeplanung
- ein Stadtentwicklungsmonitoring
- spezielle Bürger- bzw. Elternbefragungen

**Nicht selten stehen alle diese Analysen, Berichte, Befragungen und Planungen nebeneinander!!!**



Nötig sind stärker aufeinander bezogene Berichte, also Berichte die unmittelbar aufeinander Bezug nehmen und in ihren Aussagen kompatibel sind, auch wenn sie jeweils eine spezifische Funktion haben (die auch bleiben muss)!

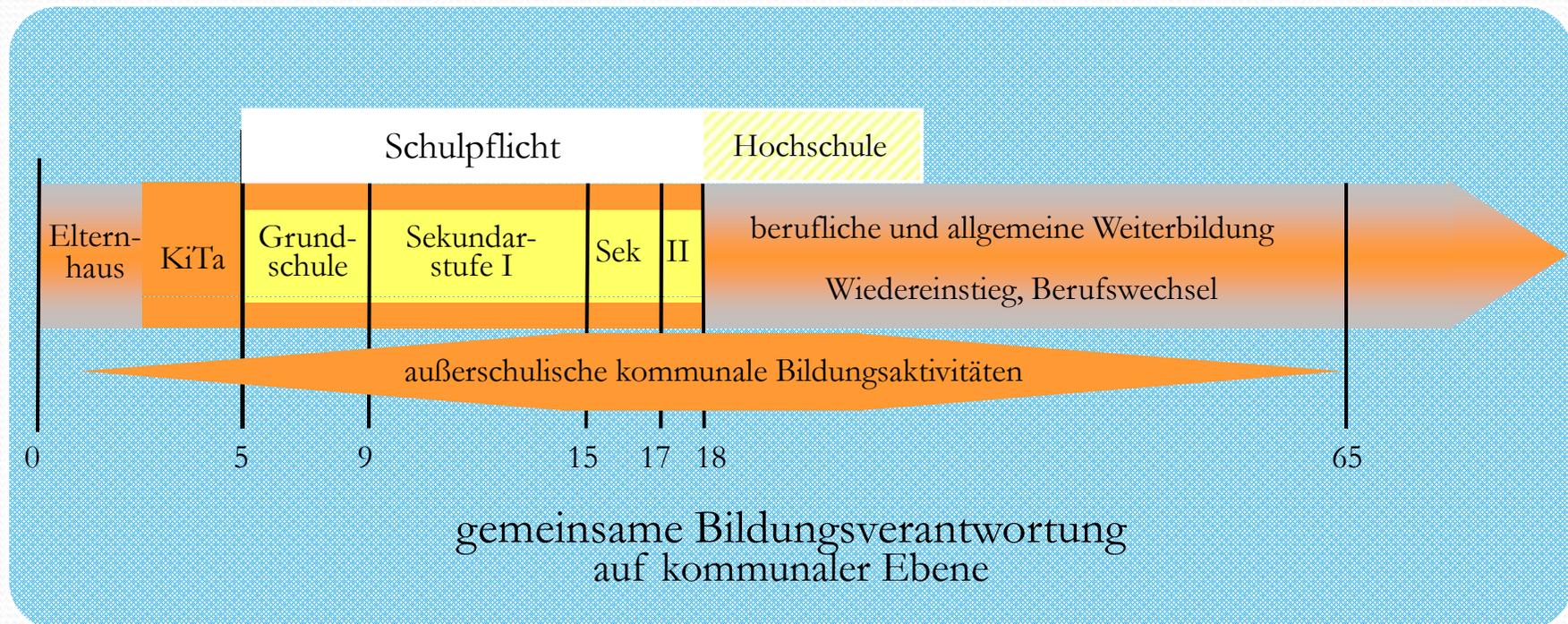
**► Mindestens: Integrierte Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung!**

# Kern einer evidenzbasierten Steuerung im Bildungsbereich sind ein Bildungsmonitoring und ein darauf gestütztes Bildungsmanagement

Bildungsmonitoring und Bildungsmanagement bedingen einander auch auf kommunaler Ebene!



# Auch bei getrennter Zuständigkeit vor Ort gibt es eine gemeinsame Verantwortung für Bildung in einer Kommune!



- orange kommunale Zuständigkeit
- gelb staatliche Zuständigkeit
- grau nicht-staatlich, zivilgesellschaftlich und privat

Quelle: Wilfried Lohre, Vortrag Solingen, Juni 2015

## **Bisher:**

Traditionell getrennte Zuständigkeiten für einzelne Bildungsbereiche und Bildung und Jugend-/Familienhilfe in den Kommunen

Weitreichende Aufgaben (mit unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen):

- Elementarbereich (Kindertageseinrichtungen, Tagespflege)
- Allgemeinbildende und berufliche Schulen (Trägerschaft)
- Allgemeine Weiterbildung (VHS)

Durch **Ganztagsschule** und **Inklusion** zunehmende Verknüpfung von Bildung mit Aufgaben der Jugend- und Familienhilfe

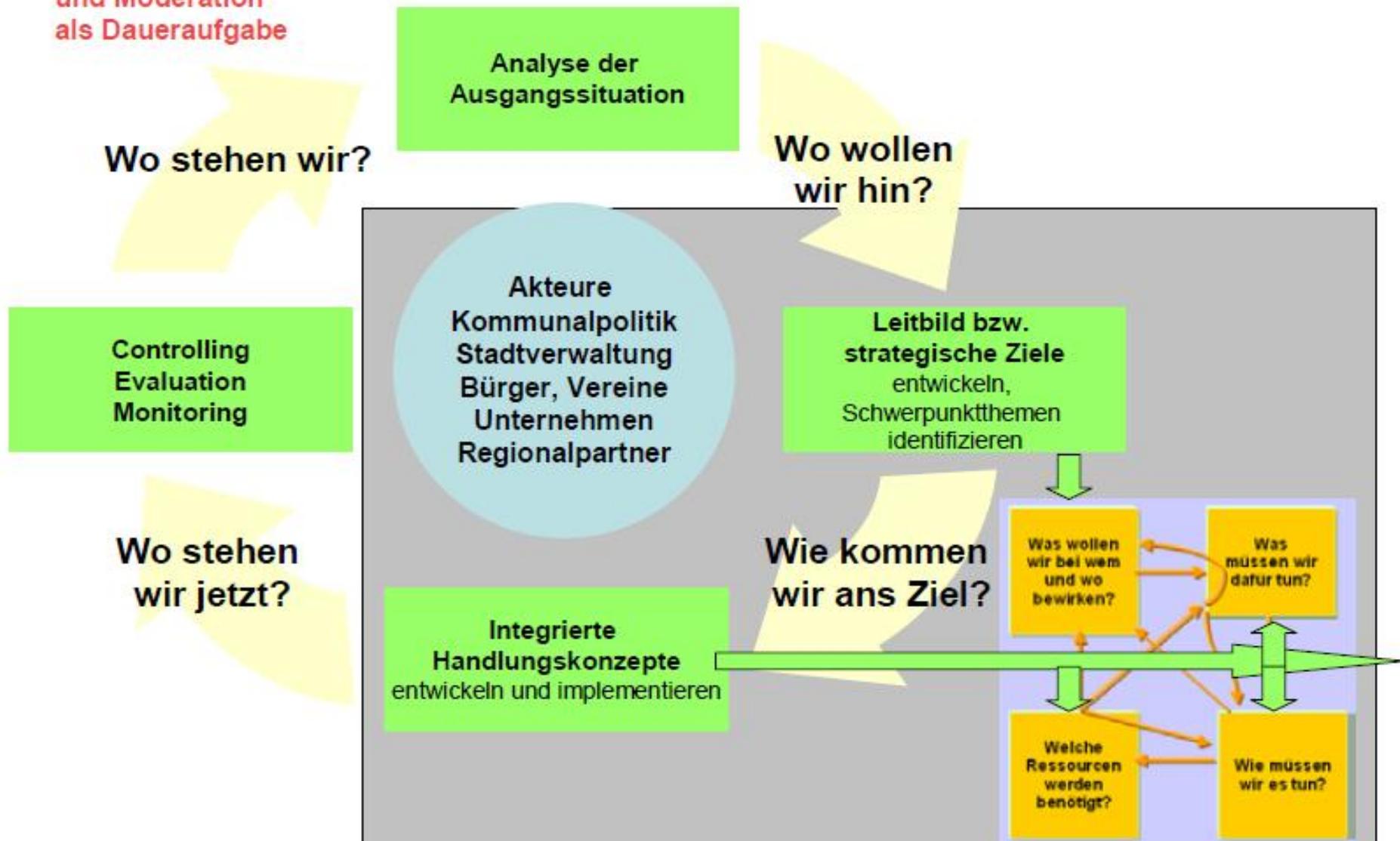
## **Neue Entwicklungen:**

► Zunahme der Verantwortung und der Wirkungsmöglichkeiten für Bildung  
(„**kommunale Verantwortungsgemeinschaft für Bildung**“)

► **Bildungsregionen** (Vorteil: in einem kommunalen Bildungsmonitoring nicht erfassbare Sachverhalte, wie z.B. Bildungsmobilität, werden greifbar!)

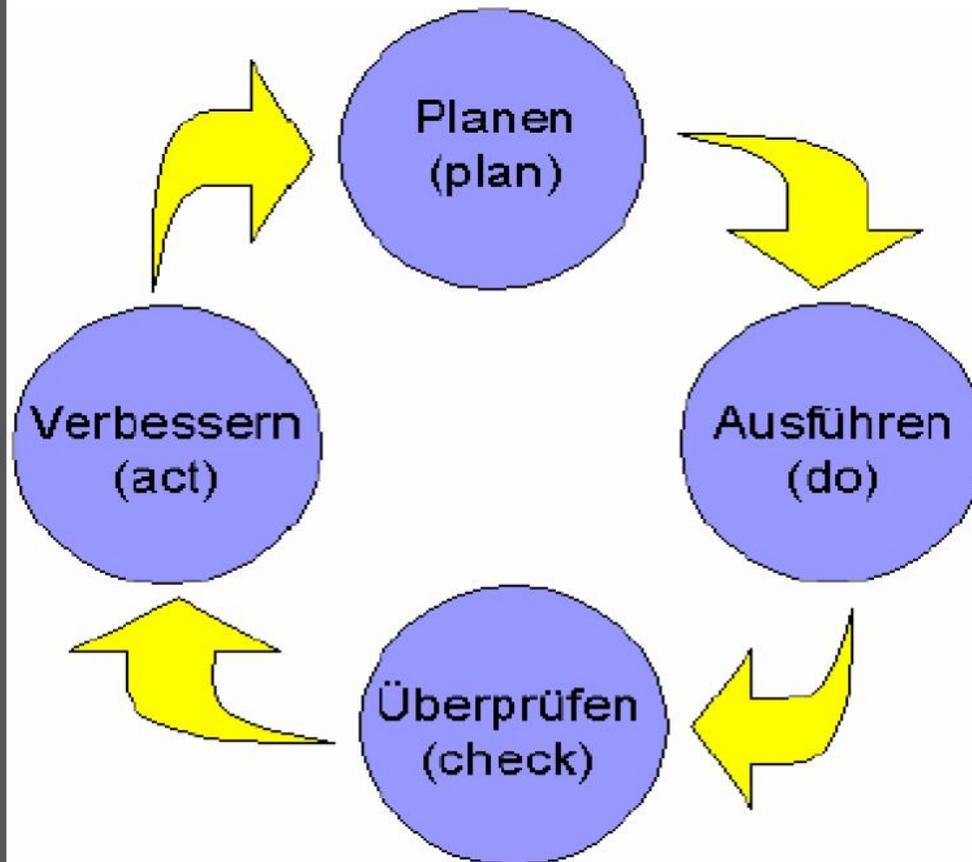
# Der strategische Prozess

Transparenz,  
Kommunikation  
und Moderation  
als Daueraufgabe



# Anforderungen an ein modernes Bildungsmanagement und an seine Realisierung

## Der Deming-Zyklus (PDCA – Zyklus)



### Planen: Weg zum Ziel festlegen

- Problem erkennen
- Ziel formulieren
- Problem analysieren
- Lösungswege suchen
- Lösungswege bewerten
- Maßnahmen auswählen

### Ausführen: Plan ausführen

- Aktionsplan festlegen
- Aktionsplan durchführen

### Prüfen: Auswirkungen prüfen

- Merkmale messen
- Ergebnis beurteilen

### Verbessern: Geänderte Vorgehensweise festlegen

- Änderungen festschreiben
- Ergebnis präsentieren / dokumentieren
- Erfahrungen nutzen



Was heißt das für die Weiterentwicklung des Bildungsmanagements?

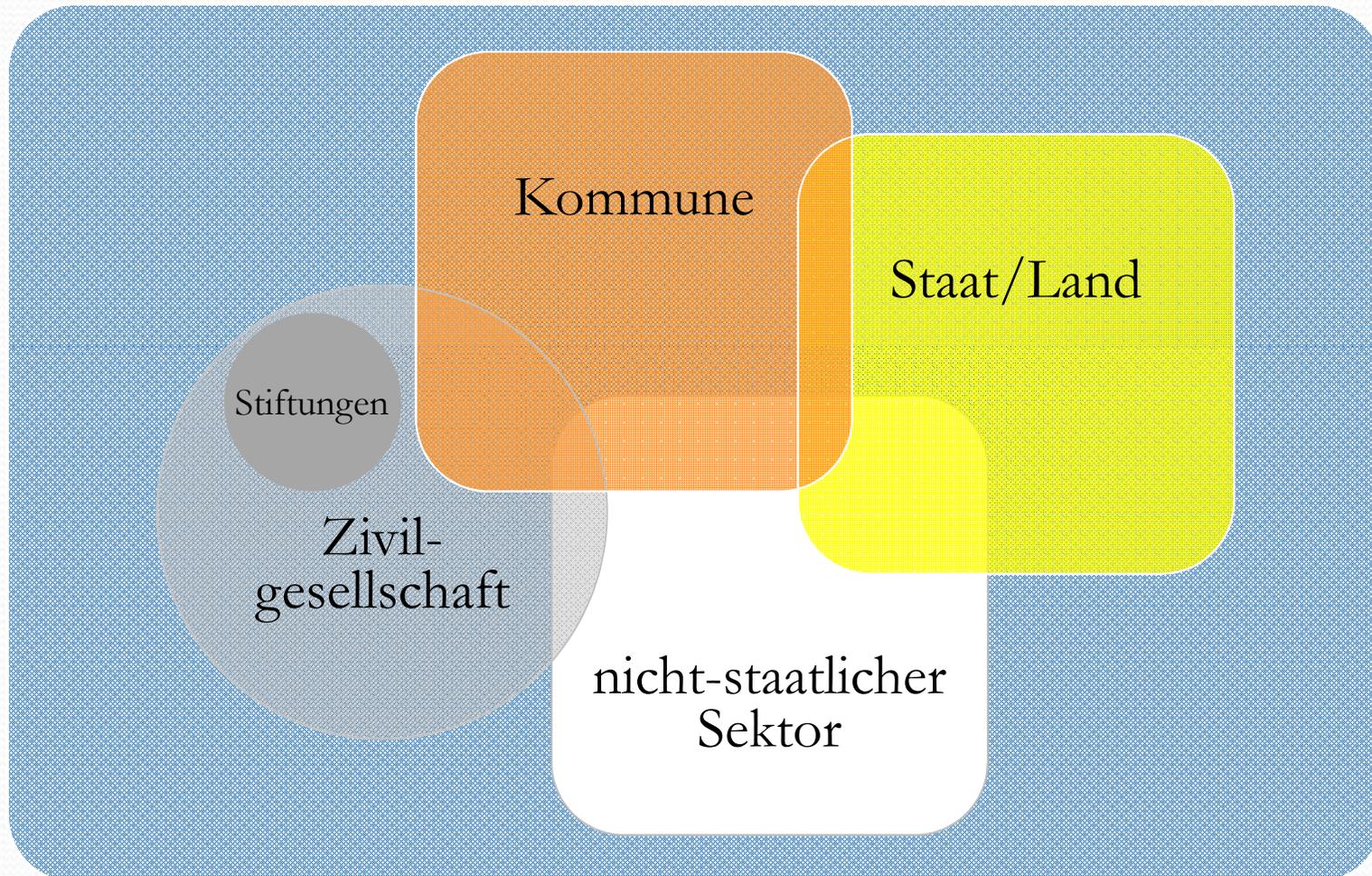
## Fünf Mindestanforderungen an ein evidenzbasiertes Bildungsmanagement

1. Klare, realisierbare Ziele von Bildung an den Anfang stellen
2. Eine stabile Finanzierungsgrundlage schaffen, die die Realisierung der Bildungsziele ermöglicht
3. Ein System der Qualitätsentwicklung und -sicherung sowie der Unterstützung organisieren
4. Ein angemessenes kontinuierliches **Bildungsmonitoring** realisieren
5. Mit den Ergebnissen des Monitorings arbeiten, differenzierte Maßnahmen ergreifen und die Ziele anpassen (oder sich von ihnen trennen!).

Deming hatte in seinen Managementprogramm 13 Punkte beschrieben (und 7 „tödliche Krankheiten“ eines Managementsystems)!

## 2. Kooperation und Koordination

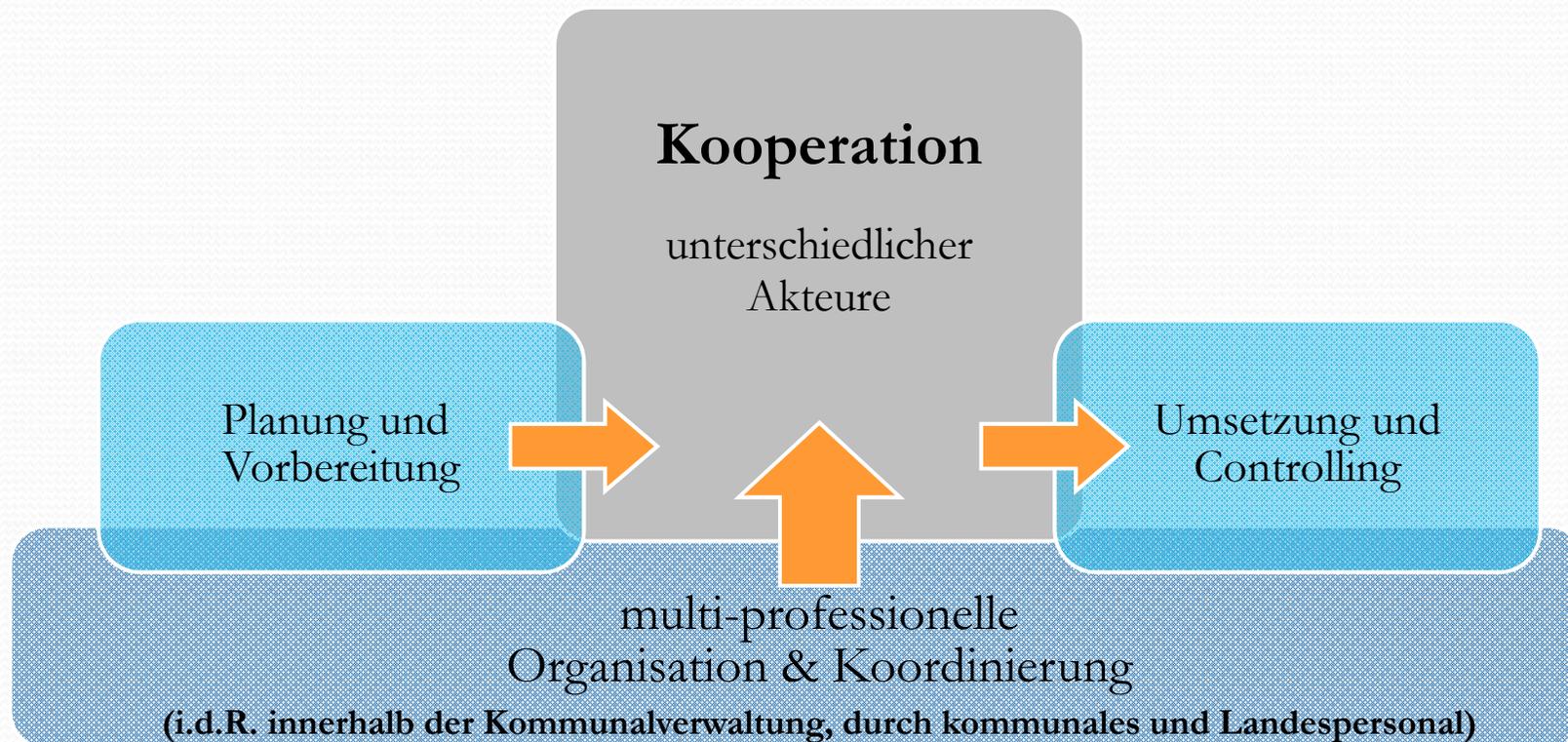
Akteure im Bildungsbereich **auf kommunaler Ebene**



Quelle: Vortrag W. Olk, LvO, Berlin 2010

# Kooperation braucht Koordinierung

**„Es muss sich jemand kümmern!“**

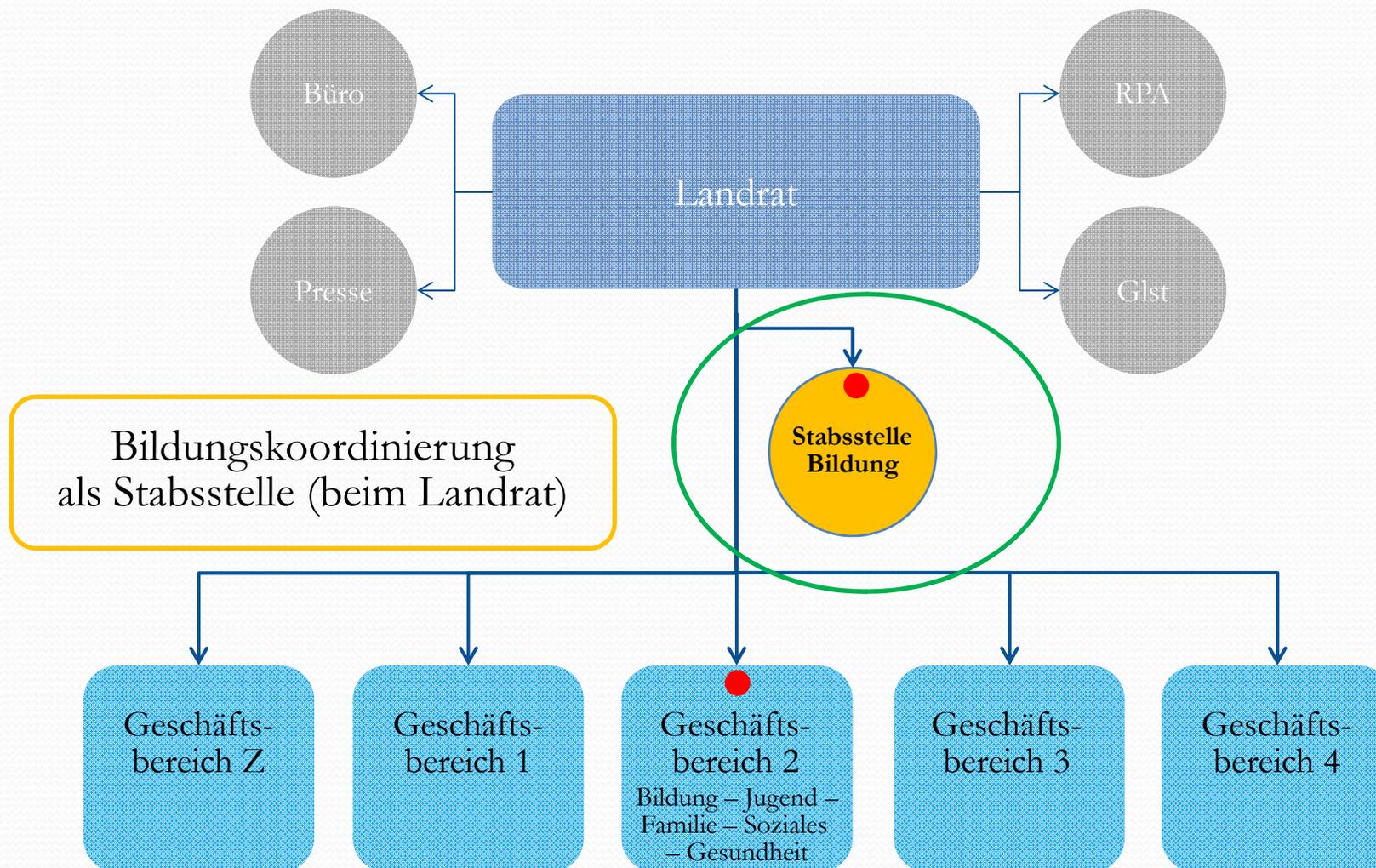


Quelle: Wilfried Lohre, Vortrag Solingen, Juni 2015

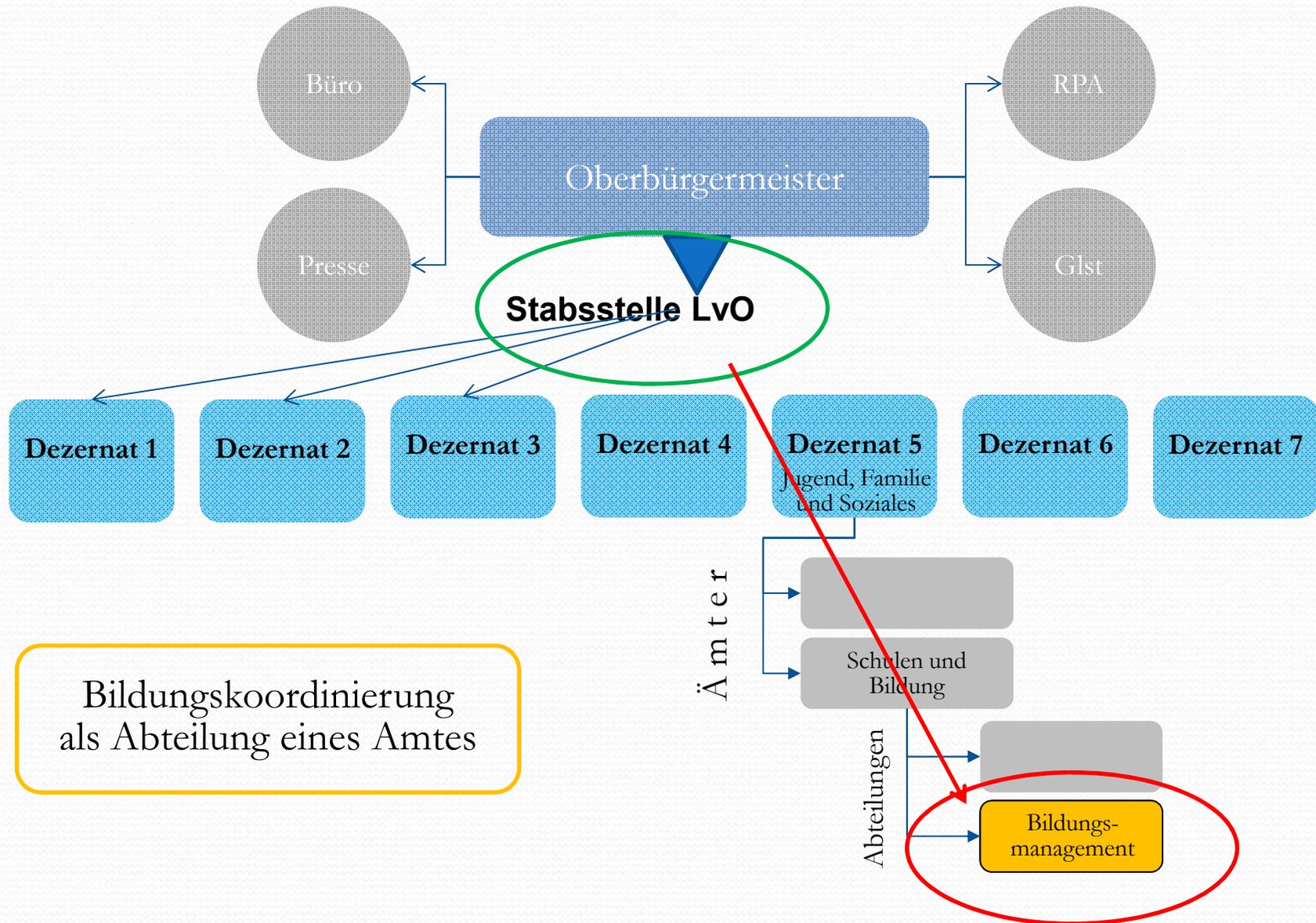


### **3. Verwaltungsinterne, ressortübergreifende Abstimmungsprozesse – drei Beispiele**

# Landkreis Mühldorf am Inn (ehemalige LvO-Kommune)



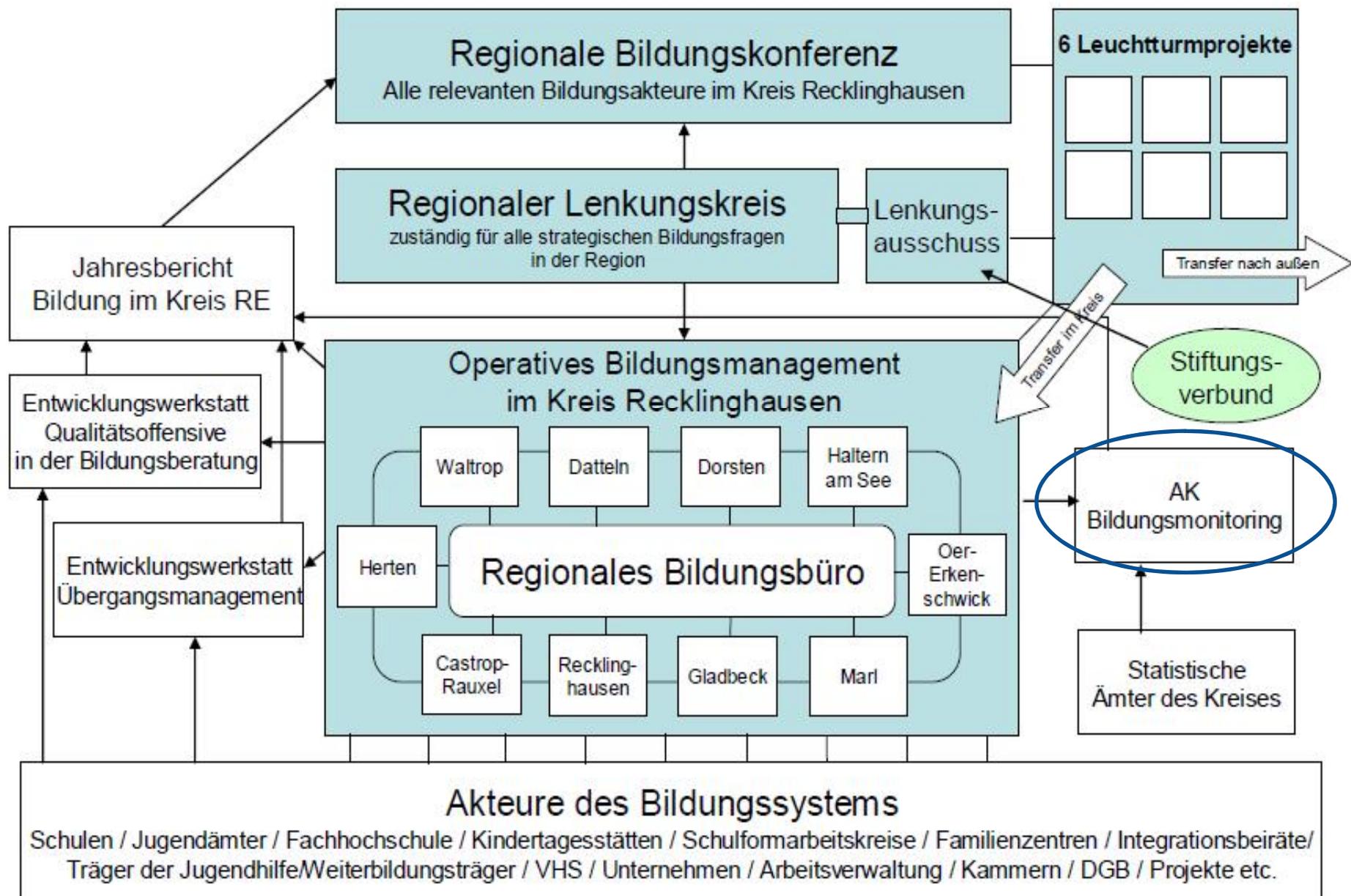
# Stadt Leipzig (ehemalige LvO-Kommune)





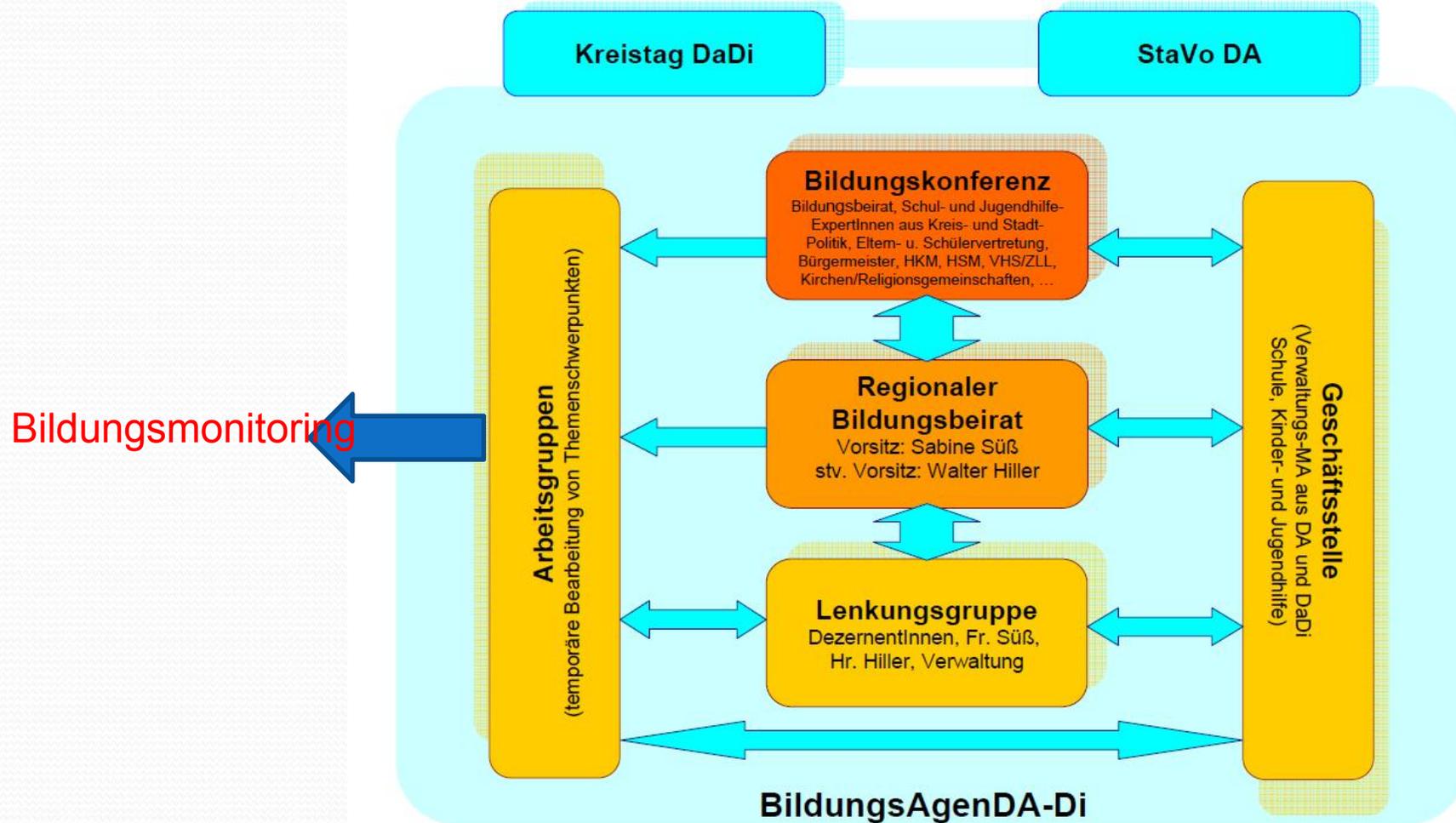
## **4. Verwaltungsübergreifende Kooperation und Koordination – zwei Beispiele**

# Kernstruktur einer künftigen Bildungslandschaft im Kreis Recklinghausen



# Verwaltungsübergreifende Koordination der Bildungsaufgaben (kreisfreie Stadt und Landkreis)

## Darmstadt und Darmstadt-Dieburg



## 5. Jugendarbeit und evidenzbasierte Steuerung

Die Erfahrungen aus LvO zeigen Möglichkeiten, aber auch Schwächen der Darstellung von Kinder- und Jugendarbeit in kommunalen Bildungsberichten auf:

- Räumliche Verteilung der Angebote der Kinder- und Jugendarbeit
- Thematische Angebote und ihre Nutzung
- Sozioökonomischer Kontext der Jugendlichen

⇒ *Überwiegend handelt es sich dabei um punktuelle Darstellungen von Kinder- und Jugendarbeit*

⇒ *Als Ansatzpunkte für eine kinder- und jugendorientierte Kommunalpolitik ist das zu wenig*

### Zwei Hauptprobleme

(1) Überwiegend wird die institutionelle Bildung fokussiert. Selbst in den Indikatoren und Kennziffern zu Ganztagschulen werden eher formale Aspekte wie Anteil und Art der Ganztagsarbeit dargestellt und weniger die Verknüpfung von institutioneller Bildung, non-formaler Bildung und informellem Lernen und darin eingebettet die Kinder- und Jugendarbeit.

(2) Zur institutionellen Bildung stehen, bei allen Schwächen im Einzelnen, umfangreichere Daten als zur non-formalen Bildung und zum informellen Lernen und insbesondere in der Kinder- und Jugendarbeit zur Verfügung. ► **ab 2016 neu in KJH-Statistik**

► Non-formale Bildung, informelles Lernen und Kinder- und Jugendarbeit stehen derzeit kaum im Zentrum kommunaler Bildungssteuerung.!

## 6. Gelingensbedingungen und Fazit

### Verallgemeinerung: strukturelle Bedingungen

1. **Lenkungskreis/Bildungsbeirat** mit der Aufgabe, strategische Zielentscheidungen und Prioritäten zu bestimmen (Mitglieder: Politisch Verantwortliche, Staatliches Schulamt, Kammern, Wohlfahrtsverbände, private Träger, Öffentlichkeit)
2. **Bildungskonferenz** mit der Aufgabe, Anregungen aus der Bildungspraxis aufzunehmen, Unterstützung für geplante Maßnahmen einzuholen (Mitglieder: Vertreter der Akteursgruppen in dem einzelnen Bildungsbereichen, kommunale Bildungsverwaltung)
3. **Verwaltungsinternes Koordinierungsgremium** zur Abstimmung der öffentlich verantworteten Angebote und Leistungen
4. **Bildungsbüro** als Koordinierungsstelle für die Prozessgestaltung (möglichst als Stabsstelle politisch zentral verankert)
5. Anbindung an die politischen Entscheidungsprozesse

## Aspekte einer Systematisierung:

### *„Klassische“ kommunale Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen*

Kommunale Schulverwaltung (gesetzlich bestimmte Vertretungs- und Verwaltungsorgane) des Schulträgers: Gemeinderat, Verwaltungsausschuss, Schulausschuss, Bürgermeister, Landrat, Verbandsvorsteher u.a..

Die laufenden Verwaltungsaufgaben werden durch die damit betrauten Bediensteten der Kommune wahrgenommen. Die kommunale Schulverwaltung ist Bestandteil der gesamten Verwaltung des Schulträgers; als Kommunalbehörde arbeitet sie nach den Vorschriften und Grundsätzen des Kommunalrechts (Gemeindeordnung, Landkreisordnung). In Nordrhein-Westfalen müssen die Kommunen, die Schulträger sind, nach den Bestimmungen der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung einen Schulausschuss (Schulkommission, Schulträgerausschuss) bilden.

Die Abgrenzung zwischen (staatlicher) Schulaufsicht und (kommunaler) Schulträgerschaft beruht auf der herkömmlichen Unterscheidung zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten. Der Staat ist danach für die Lehr- und Lernprozesse und somit für Inhalte, Methoden und Strukturen der Schule verantwortlich, die Kommunen als Schulträger sorgen für die Errichtung, Organisation, Unterhaltung und Verwaltung der einzelnen Schule.

## *Neue Entwicklungen in der kommunalen Bildungssteuerung*

In den letzten Jahren deuten sich neue Entwicklungen an, die darauf hinaus laufen, dass kommunale Schulträgerschaft mehr bedeutet als die Verwaltung und Finanzierung der äußeren Schulangelegenheiten. Sie muss zum einen Bestandteil des gesamten kommunalen Dienstleistungsangebots sein. Und sie muss zum anderen mit den anderen kommunalen Dienststellen sowie mit den am Ort vorhandenen staatlichen Stellen (Jugendamt, Arbeitsamt, Polizei) eng verzahnt werden. Neue oder akzentuierte Aufgaben von Bildungseinrichtungen, insbesondere von Schulen, wie Ganztagsangebote, spezielle Förderungsprogramme für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund, Integrationsmodelle und nicht zuletzt die stadtteil- oder gemeindebezogenen Projekte der Sozialarbeit im Umfeld der Schule erfordern breite Kooperationen. Unerlässlich für ein erfolgreiches Wirken der Kommunen gerade im schulischen Bereich ist überdies eine enge Zusammenarbeit mit den staatlichen Schulbehörden.

Daraus lassen sich zwei zentrale Folgerungen für eine evidenzbasierte Steuerung von Bildung in einer Kommune ableiten:

- ▶ Bildung muss heute ressortübergreifend, mit der Federführung beim jeweiligen Fachbereich (Amt, Dezernat o.ä.), realisiert werden
- ▶ aber auch das reicht nicht mehr aus: es gilt – im Sinne von educational Governance – möglichst alle an Bildung Beteiligten in die Steuerung einzubeziehen.



## „Doppelcharakter“ von kommunaler Bildungssteuerung

### Klassische Steuerung in Kommunen

- OB/Landrat
- Stadtrat/Kreistag
- Ausschüsse
- Dezernate/Fachbereiche
- Ämter
- Kooperationspartner
- usw.

### Neue Entwicklungen

- Lenkungskreis/Bildungsbeirat
- Bildungskonferenz
- Verwaltungsinternes Koordinierungsgremium
- Bildungsbüro als Koordinierungsstelle



Wie sind beide Strukturen so zu nutzen, dass sie

- kein Nebeneinander und unnötige Dopplungen bewirken
- effektiv und effizient funktionieren
- Synergieeffekte schaffen
- Steuerung optimieren und
- schließlich im Interesse der Beildungsteilnehmerinnen und –teilnehmer nutzbringender sind.

## Drei inhaltliche Gelingensbedingungen

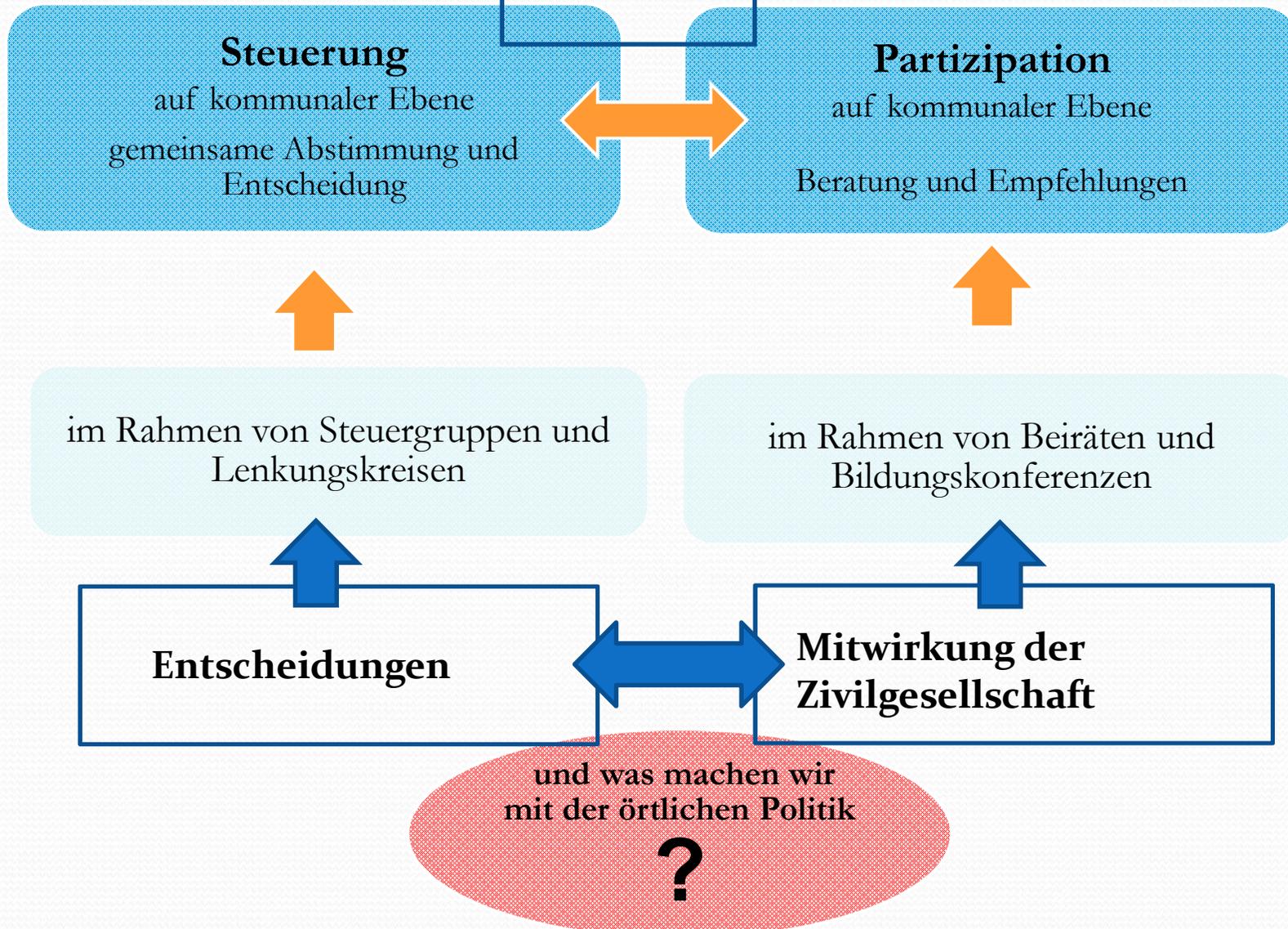
- **Koordination**, etwa durch ein entsprechend eingerichtetes und ausgestattetes Bildungsbüro
- **Datenbasierung und Transparenz**, beide sind notwendig, da ansonsten keine gemeinsame Grundlage für die gemeinsame Bestandsaufnahme und Problemanalyse gegeben ist.
- **Sinnvolle und effiziente Kommunikation**, sie kann nur dann gelingen, wenn an bestehende Kommunikationsstrukturen angeknüpft wird und Doppelstrukturen nach Möglichkeit vermieden werden (angelehnt an Lohre).

## Drei ergänzende Hinweise für eine erfolgreiche Steuerung

- a) Netzwerk aller an Bildung in einer Region Beteiligten und Verantwortlichen schaffen (koordiniert durch Steuerungsgruppe, Bildungsbüro usw.)
- b) Datenzugang und Datenpflege sichern (enger Kontakt zum Statistischen Landesamt und den kommunalen Statistikern; Koordinierung und Pflege der regional erhobenen Daten)
- c) Arbeiten kontinuierlich anlegen, also nicht nur über **ein** Monitoring nachdenken, sondern über einen längeren Prozess!

# Steuerung und Formen der Kooperation auf kommunaler Ebene

## Governance



## Also:

1. **Strategisch vorteilhafte** Ansiedlung in der Verwaltung oder Anbindung an die Verwaltung,
  - a) innerhalb der Verwaltung
  - b) extern (z.B. eigene Stabsstelle, Doppelstruktur)
2. Datenzugang und Datenpflege müssen gesichert sein (Zugang zu Statistikstelle etc.),
3. Einbindung in alle Planungs- und Entwicklungsprozesse,
4. Netzwerk aller an Bildung Beteiligten weiterentwickeln und im Sinne von Governance gestalten
5. Lebensphasenübergreifende Ausrichtung bezogen auf Bildungsprozesse und orientiert an übergreifenden regionalen Entwicklungszielen,
6. Klare Festlegungen zur Koordination,
7. Angemessene Ressourcenausstattung.

## Zum Schluss: Gibt es belastbare Effekte zu kommunalem Bildungsmonitoring, kommunalem Bildungsmanagement und evidenzbasierter Steuerung?

Alle Erfahrungen, auch die aus LvO (vgl. zuletzt: Döbert/Weishaupt: Bildungsmonitoring, Bildungsmanagement und Bildungssteuerung in Kommunen. Waxmann 2015) zeigen,

- dass „gutes Wissen“ in der Regel auch in „gutes Handeln“ bei der Systemsteuerung umgesetzt wird (wissenschaftlich fundierte Befunde dazu gibt es derzeit jedoch nicht!).
- Das Bildungsmonitoring liefert Wissen, das benötigt wird, um politisch-administrative Steuerungsmaßnahmen zu entwickeln, zu begründen und gegebenenfalls zu revidieren.
- Ein kommunales Bildungsmonitoring soll in erster Linie dazu beitragen, kommunalen Entscheidungsträgern in Bildungspolitik und -verwaltung ein tieferes Verständnis der Faktoren, die Einfluss auf die Qualität der Bildung haben, zu vermitteln, und ihnen damit eine größere Bandbreite politischer Handlungsalternativen zu eröffnen.



Wissenschaftliche Analysen oder Befunde gibt es derzeit dazu nicht!



**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

**Kontakt:**

**Prof. Dr. Hans Döbert**

**[www.hansdoebert.de](http://www.hansdoebert.de)**

**[doeberthans@gmx.de](mailto:doeberthans@gmx.de)**