

# Kommunen gestalten Bildung vor Ort

Thesenpapier des Projektes

„Lernen vor Ort – Kommunale Bildungslandschaften“



Bildung spielt eine zentrale Rolle für die Lebensqualität des Einzelnen und die Zukunftsfähigkeit einer Kommune. Kommunen müssen ihre kommunale Bildungslandschaft daher aktiv gestalten.

**Bildung findet lebenslang und in unterschiedlichen Kontexten statt:** in der Familie, im sozialen Umfeld, in den Bildungsinstitutionen, aber auch in Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe, in Vereinen und Verbänden, in Museen, Musikschulen, Bibliotheken, Gesundheitsinstitutionen und an vielen anderen Orten. Die Gestaltung erfolgreicher Bildungsbiographien erfordert den ganzheitlichen und systematischen Blick auf alle formalen, non-formalen und informellen Lernorte in einer Region.

Die Kommunen sind, neben dem Bund und den Ländern, in erheblichen Maße für das Bildungsangebot vor Ort verantwortlich, denn sie sind Träger von Kindergärten, Schulen, Jugendhilfeeinrichtungen und sie gestalten durch Museen und Theater umfassend kulturelle Erfahrungen. Aufgrund des stark zersplitterten Bildungssystems kommt **Kommunen zunehmend eine zentrale Rolle bei der Koordinierung und Qualitätssicherung von Bildungsangeboten** zu. Ziel kommunaler Bildungslandschaften ist es, Bürgerinnen und Bürgern in einer Region bessere Bildungsbedingungen und vielfältige Bildungsmöglichkeiten zu bieten, so dass Bildungsbenachteiligungen vermieden oder reduziert werden.

## Transparenz und Vernetzung aller Akteure gewährleisten

### 1. Bildung ist kommunale Kooperations- und Vernetzungsaufgabe.

In einer sich wandelnden Gesellschaft muss es in der kommunalen Arbeit eine Priorität für lebenslanges Lernen geben. Kommunen müssen die Bildung ihrer Bürgerinnen und Bürger dabei als kommunale Aufgabe begreifen. Erfolgreiche Bildungsbiographien zu gestalten, erfordert einen ganzheitlichen und systematischen Blick auf alle Institutionen und informellen Lernorte in einer Region. Elementar für jede kommunale Bildungslandschaft ist ein institutionen-, professionen- und ressortübergreifendes Arbeiten. Im Vordergrund stehen die Bedarfe und Bedürfnisse der Menschen. Aus der Rivalität von konkurrierenden Bildungsträgern muss in einer Bildungslandschaft unter Koordinierung der Kommune ein partnerschaftliches Verhältnis werden, das in der Region neue Handlungsoptionen erschließt und die Stärken bündelt.

### 2. Bildung muss in den Kommunen transparent werden.

Kommunales Bildungsmanagement umfasst ein evidenzbasiertes und bedarfsorientiertes Handeln vor Ort. Grundlage hierfür ist ein kommunales - und möglichst sozialraumorientiertes - Bildungsmonitoring, das Informationen über Bildung bereitstellt, die spezifisch auf die Situation der jeweiligen Kommune, deren Problemlagen und Zielsetzungen im Bildungsbereich abgestimmt sind. Kommunen sollten eine sachorientierte Diskussionsatmosphäre in der Öffentlichkeit schaffen, so dass die Ergebnisse des Bildungsmonitorings mit Politik, Verwaltung, Fachakteuren der Bildung und interessierten Bürgerinnen und Bürgern diskutiert und gemeinsam Handlungsstrategien abgeleitet werden. Eine stärkere interkommunale Vernetzung ist notwendig, so dass vergleichbare Kommunen ihre Erfahrung miteinander teilen und voneinander lernen.

### **3. Eine staatlich-kommunale Verantwortungsgemeinschaft trägt zum Bildungserfolg bei.**

Es muss zwischen Kommune und Staat eine neue Form der Verantwortungsgemeinschaft für eine bessere Bildung vor Ort geben. Bund, Länder und Kommunen sind darauf angewiesen, ihre Reformziele und Unterstützungsleistungen abzustimmen, gemeinsame lokale Prioritäten zu setzen, Entwicklungsprogramme zu vereinbaren und die dafür vorhandenen Ressourcen auch wirkungsvoll einzusetzen. Ansonsten ist das Risiko hoch, dass die individuellen Anstrengungen ins Leere laufen, Doppelangebote nebeneinander bestehen oder sich gegenseitig behindern. Im Schulbereich ist die Trennung in Sachaufwandsträgerschaft (äußere Schulangelegenheiten) und der Verantwortung für Inhalte, Lehrpersonal und Ergebnisse (innere Schulangelegenheiten) zwischen Kommunen und Ländern nicht sachgerecht. Kommunen sollen erweiterte schulgesetzliche Kompetenzen erhalten, z.B. zur Beteiligung an der inneren Schulentwicklung, Schulleiterauswahl und innerer Schulorganisation. Eine staatlich-kommunale Verantwortungsgemeinschaft darf sich aber nicht nur auf den schulischen Bereich beschränken, sondern sollte alle Bildungsbereiche umfassen: von der frühkindlichen Bildung bis zum Lernen im hohen Alter. Daher ist eine zielgerichtete und verbindliche Zusammenarbeit der Akteure aus den Bereichen Kinder- und Jugendhilfe, Soziales, Schule, Gesundheit, Wirtschaft etc. zwischen staatlicher, kommunaler und zivilgesellschaftlicher Ebene gefragt. In einer staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft erarbeiten die Akteure gemeinsam ein Leitbild und gemeinsame Ziele für die Bildungsregion. Es müssen verbindliche Prinzipien für die Kooperation festgelegt werden. Konkrete Handlungspläne helfen dann, den Einsatz der Ressourcen zu steuern. Land und Kommune benötigen dafür eine gemeinsame Steuerungsstruktur und Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung und Rechenschaftslegung.

### **4. Die Zivilgesellschaft/Bürgergesellschaft mit Vereinen, Verbänden und Non-Profit-Organisationen sollte bei der Gestaltung einbezogen werden.**

Die Mitwirkung an der Gestaltung und Weiterentwicklung kommunaler Bildungslandschaften ist ein Kernanliegen vieler zivilgesellschaftlicher Akteure. Kommunen müssen die notwendigen Rahmenbedingungen hierzu schaffen. Vereine und Verbände können sich vor Ort einbringen und Bürgerinnen und Bürger in formalen und informellen Verfahren beteiligt werden. Stiftungen können Impulsgeber, Moderator und Unterstützer sein. Sie alle können Kommunen bei ihrer Entwicklung begleiten. Dies sichert eine breite Themenverankerung. Das Engagement von Stiftungen und der Zivilgesellschaft in der kommunalen Bildung darf aber keinesfalls dazu führen, dass die Kommunen sich aus ihren Aufgaben zurückziehen. Zivilgesellschaft darf und kann hier nur ergänzend und verstärkend tätig werden.

### **5. Kommunale Fachlichkeit und die Finanzierung müssen gesichert werden.**

Bildungsangebote von hoher Qualität spielen eine zentrale Rolle für den Einzelnen und sind zudem ein wichtiger Standortfaktor für Kommunen. Die entsprechenden Voraussetzungen und Rahmenbedingungen müssen durch eine bedarfsgerechte Finanzierung strukturell geschaffen werden. Doch die Entwicklung einer kommunalen Bildungslandschaft wird den freiwilligen Aufgaben der Kommunen zugerechnet, obwohl dies eine entscheidende Zukunftsaufgabe ist. Erforderlich ist hierfür eine zentrale, koordinierende Einheit vor Ort (Bildungsbüros). Diese braucht verlässliche personelle und finanzielle Ressourcen für Kooperations- und Vernetzungsaufgaben. Viele Kommunen können dies nicht aus eigener Finanzkraft leisten. Die zukunftsorientierte Aufgabe, die Bildungslandschaft vor Ort weiter zu entwickeln und auf kommunaler Ebene zu koordinieren, darf nicht an fehlenden Haushaltsmitteln scheitern. Die Länder sollten deshalb dauerhaft an der Personalausstattung der Bildungsbüros beteiligen. „Arme“ Kommunen sollten zudem im Sinne einer Infrastrukturgerechtigkeit

besondere staatliche Hilfen erhalten, so dass ihre Bürgerinnen und Bürger aus der Finanznot ihrer Kommune keine Nachteile beim Bildungsangebot erleiden.

Damit ein integriertes kommunales Bildungsmanagement systematisch umgesetzt werden kann, ist eine hohe kommunale Fachlichkeit notwendig: Mitarbeiter mit Steuerungswissen, Netzwerkkompetenzen, sozialwissenschaftlichen Kenntnissen und Erfahrungen mit Bildungsstrategien muss in der Kommune vorhanden sein, damit diese als Moderator, aber auch gestaltend und steuernd die Bildungslandschaft vor Ort beeinflussen kann. Die Länder sollten Anreize setzen, damit sich Kommunen in diesem Bereich engagieren.

## Übergänge managen

Die Zersplitterung von Zuständigkeiten und Teilzuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen führt im Bildungssystem zu Überschneidungen, Widersprüchen und Unklarheiten. Selbst den im System verankerten Akteuren erschließt sich nicht die ganze Fülle von Regelungen der verschiedenen Ebenen. Dies schafft Nahtstellen und Übergänge, die nur schwer aufeinander abzustimmen sind. Umso wichtiger ist es, dass auf der kommunalen Ebene eine möglichst effektive Abstimmung aller beteiligten Akteure erfolgt.

## 6. Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung

Kommunen übernehmen bei der Umsetzung einer sozialraumorientierten, an individuellen Lebenslagen und Fähigkeiten orientierten frühkindlichen Bildung eine entscheidende Rolle. Um die Entwicklungs- und Bildungswege von Kindern präventiv, nachhaltig und kontinuierlich zu unterstützen, bedarf es einer Zusammenarbeit aller Akteure der Kinder- und Jugendhilfe, der Schule, der Familienbildung, der Zivilgesellschaft und des Gesundheitssektors vor Ort. Kinder und ihre Familien brauchen Unterstützungs- und Bildungsangebote, die auf die jeweiligen Anliegen und Bedürfnisse der Menschen im Sozialraum zugeschnitten sind. Neben einem Monitoring der frühkindlichen Bildung auf Länderebene ist es unabdingbar, dass Kommunen Informationen und Daten über die Lebenswelten und Bildungsorte von Kindern und Familien auf Sozialraumebene bereitstellen. Diese Informationen müssen von allen relevanten Akteuren in Bezug zur bestehenden Angebotsstruktur gesetzt und interpretiert werden und im Anschluss in politisches Handeln umgesetzt werden. Damit in Kitas eine hohe Qualität der frühkindlichen Bildung stattfinden und auch der kompensatorische Auftrag von Kitas erfüllt werden kann, sollten Kommunen auf Basis des Monitorings Personal sowie Finanzmittel bedarfsorientiert einsetzen und entsprechend verstärkt in belasteten Sozialräumen. Allerdings spiegelt sich der Sozialraum nicht immer in der Kita wider. Die jeweiligen Kriterien bzw. Indikatoren für einen bedarfsgerechten Ressourceneinsatz sollten deshalb vor Ort erarbeitet werden. So kann der Benachteiligung bestimmter Bevölkerungsgruppen begegnet werden.

Der Übergang von der Kita in die Schule kann durch ein Übergangsmangement erheblich erleichtert werden. Die gezielte Zusammenarbeit von Kita und Schule und die enge Kooperation mit den Eltern sind dabei essentiell. Insgesamt ist die Einführung von bundesweit verbindlichen Qualitätsstandards für Kitas sinnvoll, um allen Kindern unabhängig von ihrem Wohnort gute Bildungschancen zu eröffnen.

## 7. Schulische Bildung

Die größten Herausforderungen für Schulen sind derzeit die Umsetzung einer qualitätvollen ganztägigen und inklusiven Schulbildung. Die Entwicklung zu Ganztagschulen eröffnet neue Möglichkeiten, die Grenzen zwischen schulischem und kommunalem Sozialraum aufzulösen und Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen in gemeinsamer Verantwortung von Schule, Eltern und zivilgesellschaftlichen Akteuren auszugestalten.

Anspruch und Realität klaffen hier allerdings bisher weit auseinander. Bereits heute gibt es Qualitätsunterschiede des Ganztagsangebots je nach Kassenlage der Kommune. Die Landesebene sollte verbindliche Qualitätsstandards formulieren; ebenso müssen die Kommunen aktiv werden. Dabei sollte sich auf Sicht die Heterogenität, die in der Schülerschaft besteht, im Lehrerzimmer widerspiegeln. Deutschland hat sich in einer UN Konvention verpflichtet, inklusive Lebensverhältnisse zu schaffen. Hierzu gehört auch, Kinder mit und ohne Behinderung gemeinsam in inklusiven Schulen zu unterrichten. Dies ist mehr als die Auflösung von Sondereinrichtungen und deren Integration in das allgemeine Bildungssystem. Inklusion braucht gute Konzepte, dafür ausgebildete Lehrer und zusätzliche Finanzmittel neben dem Ressourcentransfer von den Förder- in die Regelschulen. Kommunen sollten als Träger von Bildungsinstitutionen, als Koordinator von örtlichen Bildungsnetzwerken und in gemeinsamer Verantwortung mit den Ländern konkrete Handlungsstrategien zur Erreichung dieses Ziels entwickeln und umsetzen.

Die Themen schulische Übergänge und systemische Brüche in Bildungsbiographien stehen seit Jahren zur Diskussion. Hier sind Schulen und Kommunen gemeinsam in der Pflicht, Transparenz über Angebote herbeizuführen und Beratung und Begleitung für die Übergänge sowohl von der Grundschule in die weiterführende Schule als auch von der Schule in den Beruf zu organisieren.

## **8. Berufliche Bildung**

Im Bereich der dualen Berufsbildung (Berufsschule/Ausbildungsbetriebe) treffen die Zuständigkeiten von Bund und Ländern aufeinander. Dies erfordert ein Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen in einem sich stark verändernden Ausbildungsmarkt (weniger Ausbildungsverträge – mehr offene Stellen). Betriebe klagen über Schwierigkeiten, Jugendliche für ihre freien Ausbildungsstellen zu finden. Auf der anderen Seite gibt es noch rd. 250.000 Jugendliche, denen der Einstieg in Ausbildung nicht unmittelbar gelingt. Kreise und kreisfreie Städte können hier in Zusammenarbeit mit den Kammern und der Arbeitsverwaltung regionale Lösungen finden. Dies gilt einerseits für die Abstimmung und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage bei Ausbildungsstellen aber auch für Fördermaßnahmen von bildungsbenachteiligten Jugendlichen, deren Stärken individuell so gefördert werden müssen, dass diese Jugendlichen ihren Platz im Erwerbsleben finden. Wirtschaft und Kommunen haben hierbei gleiche Interessen aus unterschiedlicher Motivation; dies ist eine gute Grundlage für eine dauerhafte regionale Zusammenarbeit, die auch die kurzfristigen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt. Die Kommunen sollten die Aufgabe der übergreifenden kommunalen Koordinierung im Übergang Schule – Beruf aktiv aufgreifen und politisch verankern. Die Länder sollten die Kommunen dabei unterstützen und mit Ressourcen ausstatten; Beispiel hierfür ist in NRW das Projekt „kein Abschluss ohne Anschluss“.

Eine umfassende regionale Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung sichert einerseits die Attraktivität der Region und nützt andererseits den Menschen und der Wirtschaft, denn sie geht auf die Besonderheiten der regionalen Wirtschaftsstruktur ein und berücksichtigt Angebot und Nachfrage in den einzelnen Berufen. Ein regionales Netzwerk für berufliche Bildung steht dabei vor vielen komplexen Fragen und muss diese zielorientiert und sachverständig angehen, so kann u.a. auch Inklusion in der beruflichen Bildung umgesetzt werden (siehe Punkt 7).

## **9. Weiterbildung**

Als Träger von Volkshochschulen, Museen, Theater und vieler anderer Weiterbildungseinrichtungen fällt den Kommunen auch in der Weiterbildung eine wichtige Rolle zu. Sie bestimmen über die Angebotsvielfalt und wissen, wie man die Menschen in den Ortsteilen erreicht. Geringqualifizierte benötigen eine systematische Weiterbildungsförderung, die durch praxisnahe und individualisierte Lernformen frühe Erfolgserlebnisse ermöglicht.

Die Kommunen sollten für ein ortsbezogenes und unabhängiges Beratungssystem sorgen, dass die Weiterbildungsbereitschaft fördert und Angebot und Nachfrage zur Deckung bringen.

### **10. Hochschulbildung**

Hochschulen sind Träger von Innovation und zeitgemäßem Wissen in vielen Fachbereichen. Die Kommunen in Hochschulnähe sind auf eine Zusammenarbeit angewiesen. Hochschulen können gemeinsam mit den Standortkommunen und der örtlichen Wirtschaft die Zukunft einer Region positiv beeinflussen. Die Chance zur Zusammenarbeit - in den verschiedensten Bildungsbereichen - sollten Kommunen und Hochschulen nutzen und eine gemeinsame Strategie für die Region entwickeln. Hierzu werden in der Praxis vielfach Kooperationsvereinbarungen abgeschlossen und Gremien gebildet, die das Wissen aus Hochschule und der Region für eine solche Strategie erschließen.

### **11. Nachberufliche Bildung**

Der Übergang vom Beruf in die nachberufliche Zeit ist für viele Menschen herausfordernd. Hier können gemeinsam mit der Wirtschaft durch kommunale Aktivitäten Wege des gleitenden Übergangs gefunden werden. Gute Bildungsangebote im Alter tragen zu einer selbstbestimmten, aktiven Lebensführung bei, die gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht und den Grundstein für ein gesundes Altern und einen möglichst unabhängigen Lebensstil bis ins hohe Alter bildet. Kommunen sollten - gemeinsam mit den Akteuren vor Ort - ältere Menschen als Zielgruppe für Bildungsaktivitäten stärker berücksichtigen und eine Grundversorgung mit Angeboten allgemeiner, politischer, kultureller und gesundheitsbezogener Bildung ausbauen.

Bildungsinitiativen von Bund und Ländern zielen oft auf die kommunale Ebene, denn dort müssen sie umgesetzt werden. Nur in enger Kooperation von Staat, Kommunen und der Zivilgesellschaft können die komplexen Aufgaben beim Aufbau kommunaler Bildungslandschaften bewältigt werden. Ziel ist es, den Menschen in schrumpfenden Regionen, genauso wie in Ballungszentren, Chancen auf eine gute Zukunft zu bieten, die Folgen von sozialer Ungleichheiten und Segregation auszugleichen und das Stadt-Land-Gefälle zu überwinden. Wenn Bund und Länder sie dabei unterstützen und die notwendigen Rahmenbedingungen schaffen, können Kommunen selbst aktiv werden und Strukturen im örtlichen Bildungsbereich aufbauen, die nachhaltige Planungen ermöglichen und zukunftsfest sind.

### **Adresse | Kontakt**

Bertelsmann Stiftung  
Projekt „Lernen vor Ort – Kommunale Bildungslandschaften“

<http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/lernen-vor-ort-kommunale-bildungslandschaften/>

Verantwortlich:  
Dr. Anja Langness  
05241- 81 81 169  
anja.langness@bertelsmann-stiftung.de

Heinz Frenz  
heinz.frenz@bertelsmann-stiftung.de