

Wo sollten Kommunen handeln (dürfen)?

Zur staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft

Individuelle Bildungsprozesse liegen zwar nicht in der unmittelbaren Verantwortung der kommunalen Schulverwaltung; bei Fehlschlägen fallen aber ihre Ergebnisse den Kommunen vor den Bahnhöfen, in den Spielhallen, vor dem Arbeitsamt und den Suppenküchen buchstäblich vor die Füße.

Ulrike Lexis
Detlef Garbe

Die Qualität des Zusammenspiels der staatlich-kommunalen Partner in der Bildungspolitik bestimmt die Leistungsfähigkeit der Kinder und Jugendlichen mit und beeinflusst damit die Zukunftsfähigkeit einer Kommune. So werden sich Kreise und kreisfreie Städte nolens volens zu regionalen Bildungslandschaften entwickeln müssen.

Webfehler im deutschen Bildungssystem: „Zuständigkeiten und Finanziers“

Die Föderalismusreform von 2006 hatte dem Bund das letzte Mitspracherecht in der Bildung genommen. Seine Rechte beschränken sich auf das Recht, Geschenke zu verteilen (wie bei der Ganztagsoffensive oder dem Konjunkturpaket 2009) oder weiterzuleiten (EU-Mittel). Fehlsteuerungen sind die Regel, weil lokale Einflüsse auf die Programmgestaltung und -durchführung minimiert werden.

Wer zahlt, bestimmt?

Der Bund macht sich stark für die Regionalisierung von Bildungspolitik („Lernen vor Ort“, „Lernende Regionen“), gibt aber jenseits von Programmen kaum Geld dafür aus. Die Hälfte der Bildungsausgaben bestreiten die Länder, im Wesentlichen sind dies Gehälter und Pensionen von Lehrern. Sie sind im Primar- und Sekundarbereich auch für Lehr- und Prüfungsinhalte zuständig: es gilt die formale Trennung von inneren (Land!) und äußeren Schulangelegenheiten (Kommune!).

Alle wissen, dass diese Trennung in äußere (wie Müllentsorgung, Dachreparatur und Turnhallenbau) und inhaltliche Aufgaben (wie Lesen, Schreiben, Rechnen, aber auch Mobilitäts-, Gesundheits- und Verkehrserziehung, musische Förderung oder Projektarbeiten) nicht aufrecht erhalten bleiben kann.

Beide sind schon jetzt miteinander verschmolzen – der Einfluss des Lernumfelds auf den Lernerfolg etwa ist ebenso bewiesen, wie klar ist, dass die baulichen Bedingungen einer Schule ihr Nachmittagsangebot (mit-)bestimmen. Das Land NRW hat den Antagonismus dieser Trennung erkannt und fördert mithilfe einer umgewidmeten Lehrerstelle pro Kreis oder kreisfreier Stadt die Einrichtung von Bildungsnetzwerken/Bildungsbüros.

Kommunen tragen 17 Prozent der bundesdeutschen Bildungsausgaben – im Wesentlichen in Form von Bauunterhaltung und Schülerfahrtkosten. Merkmal der kommunalen Ausgaben

ist ihre Konjunkturabhängigkeit. Durch die Abhängigkeit der kommunalen Haushalte von der Gewerbesteuer können sie kaum antizyklisch investieren. Für die Daueraufgabe „Bildung“ ist diese Finanzierungsweise also denkbar schlecht geeignet.

Der Anteil von Privatausgaben an den deutschen Bildungsausgaben steigt – und das bei sinkenden Weiterbildungsausgaben von Unternehmen. In einigen Kommunen bedienen Privatschulen bereits ca. 20% der Schüler vor Ort.

„Es braucht ein Dorf, um ein Kind zu erziehen“

Bildung vollzieht sich vor Ort; aber das Land ist zuständig für die Talente und die Stadt für die Toiletten.

Dieser Widerspruch beschreibt die gelebte Praxis. Den SOLL-Zustand könnte man beschreiben mit Ganzheitlichkeit, Subsidiarität und Individualität. Für diesen Dreiklang muss nicht nur die herkömmliche Trennung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten durchbrochen, sondern auch die Finanzierungsstrukturen angepasst werden. Ganzheitliche und individuelle Bildung und Erziehung setzen verantwortliches Personal mit umfassender Lizenz zum Handeln voraus.

Kommunale Handlungsfelder

Im Folgenden ein Überblick über Hürden und Akteure:

Beispiel: Regionales Übergangsmanagement

Kommunen haben sich das Feld „Übergang Schule-Beruf“ längst zu Eigen gemacht, weil zu viele Schüler an diesem Übergang scheitern, die als „Altbewerber“ um einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz immer wieder auftauchen. Jugendarbeitslosigkeit verlagert sich so an die vollzeitschulischen Zweige der Berufskollegs, auch weil in der Öffentlichkeit fälschlicherweise der Eindruck entstanden ist, dass immer der nächsthöhere Bildungsabschluss und nicht ein früher Eintritt in die Ausbildung für die Jugendlichen das Beste ist.

Für die Bundesagentur für Arbeit gelten alle Berufsschüler als „versorgt“, auch wenn ihre schulischen Schleifen weder zu einer Verbesserung ihrer Noten noch zu beruflich verwertbaren Kompetenzen führen.

Arbeitgeber und Kammern drängen die Kommunen und die Schulen, die Ausbildungsfähigkeit der Jugendlichen zu verbessern. Nach deren Interpretation ist die Differenz zwischen angebotenen und nachgefragten Ausbildungsplätzen vor allem ein Problem der mangelnden Ausbildungsreife. So richtig dies in vielen Fällen auch ist; die Praxis zeigt noch ein anderes Phänomen: Testverfahren und Inhalte der Arbeitswelt passen nicht zu schulischen Curricula.

Am Übergang von der Sekundarstufe I in die Ausbildung und den Beruf sind unzählige Akteure mit unzähligen Aktionen beteiligt. Das Land stellt die Landesbediensteten in Schulbetrieb und -aufsicht, stellt die Prüfungen und vergibt die Abschlüsse. Der Übergang

führt dann in ein System, für das Kammern, Universitäten, Unternehmen und ihre Verbände sowie Berufsschulen verantwortlich zeichnen.

Das Übergangsmanagement soll Irritationen zwischen Institutionen abbauen, kurze Wege und Zieleinigkeit zwischen den Beteiligten herstellen sowie Angebotslücken – etwa in der Lehrerfortbildung zur Berufsorientierung in der Schule - schließen. Es richtet sich besonders an Jugendliche, die Schwierigkeiten beim Übergang haben.

Wie soll nun ein solches Übergangsmanagement ohne jede Prozessverantwortung jenseits von Runden Tischen, koordinierenden Projekten und zusätzlichen Fortbildungsangeboten – also weichen Steuerungsinstrumenten ohne Verbindlichkeit seitens der Teilnehmer – aussehen?

Dieser Bereich wird zusätzlich noch verkompliziert durch eine übersensible Handhabung des Datenschutzes, der eine Zusammenarbeit von SGB-II und SGB-III Trägern, Arbeitsagentur und Schulverwaltung im Rahmen echten Fallmanagements erleichtern würde.

Beispiel: Ganzttag

Wie soll eine Kommune ohne inhaltliche Kompetenz eine Raumkonzeption für eine Ganztagschule entwerfen, in der neuerdings völlig andere Lehr-Lern-Arrangements umgesetzt werden sollen? Muss nicht die Schulverwaltung eine pädagogische Konzeption für ein Ganztagskonzept verstehen und eine Schule darin auch beraten können? Auch hinsichtlich der unterschiedlichen Profilbildung der Schulen im Ganzttag haben Kommunen berechnete Interessen. Sie wollen möglichst große Vielfalt im Angebot (und nicht *nur* musische Grundschulen, sondern auch naturwissenschaftliche, bilinguale oder sportliche) und sie wollen einen Bezug auf die regionale/lokale Realität, z.B. auf die Wirtschaftsstruktur.

Lebendige Netzwerke sind Teil effizienter Ganztagskonzepte: Eine Kommune sollte bei der Anbahnung von Kontakten und Verträgen zwischen Volkshochschulen, Sportvereinen, Betrieben oder Musikschulen und Ganzttagsschulen helfen, damit der allseits gewünschte Qualitätsgewinn durch den Ganzttag auch tatsächlich auftritt.

Die aktive Anbahnung von Kooperationen ist nicht kommunale Kür sondern Pflicht, damit sich die kommunalen Einrichtungen nicht gegenseitig kannibalisieren, weil sie dieselbe Zielgruppe haben.

Schulen brauchen eine pädagogische Ganztagsplanung, in der innere und äußere Schulangelegenheiten abgestimmt geplant werden. Im Gegenzug ist es das Recht der Kommunen, die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel zu evaluieren.

Beispiel: Schulentwicklungsplanung

Pädagogisches Profil und Schulplanung verschränken sich. Wie soll eine Kommune Schülerzahlen, Schülertransport und Schulbau planen, wenn gleichzeitig die inhaltliche Profilierung und das individuelle Tempo der Qualitätsentwicklung von Schulen – bei gleichzeitigem Abbau von Schulbezirksgrenzen – zu völlig neuen Schülerbewegungen

führt, die außerdem schnell wechseln können? Eine Kommune hat ein Interesse daran, dass sich keine Ghettos bilden, und muss daher für attraktive Angebote in gefährdeten Gegenden sorgen. Sie möchte, dass die Schulprofile sich sinnvoll über ihr Gebiet verteilen und möglichst viele Interessen ihrer Bürger abdecken. Sie muss die demografische Entwicklung einerseits und die wirtschaftliche Standort-Attraktivität andererseits berücksichtigen.

Fazit: qualitative und quantitative Planungen müssen sich ergänzen.

Kommunale Mitarbeiter der Schulverwaltungen müssen sich auch um Inhalte kümmern – können und dürfen.

Kommunalpolitiker sollten diese veränderten Aufgaben der Mitarbeiter von Schulabteilungen verstehen. Sie müssen in Fortbildungen investieren, hoch qualifiziertes Personal akquirieren und bezahlen sowie – in strategisch bedeutsamen Situationen – externe Beratung nicht scheuen.

Beispiel: Medienentwicklungsplanung

Die Kommune ist als Schulträger für die Ausstattung der Schulen verantwortlich, aber sie darf bei den Inhalten nicht mitreden. Sie unterhält ein regionales Bildungsnetz, ein Medienzentrum und oft ein Schulportal oder einen Bildungsserver. Die Kommune betreibt Medienberatung und die Vernetzung der kommunalen Medienangebote – sie muss also auch Interesse an der sinnvollen Nutzung dieser Angebote haben (dürfen) und auch selbst Inhalte generieren und vermitteln. Sie sollte auch die notwendigen Kompetenzen haben, um Forderungen – z.B. nach Laptopklassen oder interaktiven neuen Tafeln – zu prüfen.

Beispiel: Übergänge

Am Übergang Kita-Grundschule sind – neben den Eltern - kommunales Personal, Angestellte von freien Trägern, Kirchen und Landesbeamte im Schuldienst beteiligt. Kinder sollen dem Unterricht an der Grundschule folgen können; viele Kommunen finanzieren daher teure Sprachförderung in der Kita. Für die Verbesserung des Übergangs bedarf es professionell moderierter Kooperationen zwischen Personal der Jugendhilfe und Schule. Übergang Grundschule - weiterführende Schule: Wachsende und teilweise hysterische Besorgnis der Eltern um eine Pole Position für ihre Kinder machen diesen ersten Bildungsübergang für alle Beteiligten häufig zu einem Stein des Anstoßes.

Nicht selten lavieren Lehrer zwischen Elterninteresse und pädagogischer Verpflichtung hin und her – die Quote der vom Gymnasium hinuntergereichten Kinder steigt.

Weitere Übergänge wie der von der Familienphase zurück in den Beruf, aber auch der vom Beruf in Rente oder Ehrenamt sind kommunale Themen.

Die im zwölften Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung geforderte kommunale Bildungslandschaft mit gleichen Chancen für alle Kinder und Jugendliche ist für Kommunen ein wichtiges, wenn auch schwer einzulösendes Ziel. Dies gilt besonders für die Landkreise, die für jede neue, freiwillige Aufgabe die Zustimmung aller kreisangehörigen Kommunen brauchen. Ihre Herausforderung besteht daher in der Zusammenführung der

Interessen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, präziser in der Herstellung eines Konsenses zwischen allen Bürgermeisterinnen und -meistern jenseits jedweder Partikularinteressen. Die Herausbildung dauerhafter Kommunikationsstrukturen erscheint als Voraussetzung für Erfolge in der Sache.

Dieser Konsens soll über Regionale Bildungskonferenzen erreicht werden, die in der Praxis aber häufig bisher nur Verlautbarungsveranstaltungen sind. Wenn Bildungskonferenzen echten Nutzen bringen sollen, müssen sie strategisch eingepasst und mit längerem Vorlauf geplant werden. Regionale Meinungs- und Interessenunterschiede dürfen nicht ausgeklammert werden und die Beteiligten müssen bereit sein, über einen Minimalkonsens hinaus Gemeinsamkeiten zu suchen, auf deren Basis sie dann gemeinsame Ziele vereinbaren können, die von den Bildungsbüros und den involvierten bzw. betroffenen Akteuren umgesetzt werden sollen.

Dazu gehört dann auch der Mut zur Operationalisierung von Zielen; das bedeutet, vorab zumindest festzulegen, wann ein Vorhaben als erfolgreich bzw. als gescheitert eingestuft werden muss.

Fazit

Kommunen benötigen für die neue Aufgabe Ressourcen. Sie sind direkte Profiteure oder Benachteiligte von Bildungsergebnissen, sie haben aber kaum Einflussmöglichkeiten. Die Einrichtung von Bildungsbüros und die Übernahme weitergehender Bildungsverantwortung muss daher mit deutlichen politischen Schritten zur Verlagerung von Zuständigkeiten und Ressourcen auf die kommunale Ebene einhergehen. Wer mit dem Bekenntnis zu regionalen Bildungslandschaften einen ersten Schritt zur Verbesserung der Bildungs- und Lebenschancen von Kindern und Jugendlichen vor Ort macht, sollte vor der Debatte um die Umverteilung von Verantwortlichkeiten und Finanzen, nicht zurück schrecken.