

Handlungsempfehlungen für eine aktive kommunale Bildungspolitik

Konsequenzen für eine bessere Bildung

Wer trägt die Last falscher Entscheidungen und wer profitiert von guten? Wer ist zuständig? Die Entscheidungen für Bildung werden in der Regel auf Landesebene getroffen, die Folgen aber werden vor Ort spürbar. Sehr häufig hat die Regelungsebene die Folgen ihres Tuns nicht zu tragen, Subsidiarität verkommt zum uneingelösten Versprechen.

Ulrike Lexis

Institut für Bildung und Gemeinnützigkeit,
Gütersloh

Dr. Detlef Garbe

Dr. Garbe Consult, Leverkusen

Die Kommunen werden deutlicher als bisher und unabhängig davon, ob sie es gutheißen, in Zukunft bildungspolitische Akteure werden.

Vorbeugen statt nachsorgen

Wer früher investiert, wird die demographische Herausforderung eher bestehen und wird auch viele andere langfristige Kosten der Bildungsvernachlässigung vermeiden. Dazu gehören geringere Steuereinnahmen durch geringere Einkommen sowie höhere Transferzahlungen für Bildungsbenachteiligte.

In der Kriminalitätsstatistik ist ebenfalls ersichtlich, dass die Folgekosten unzureichender Bildung in Ausgaben für Strafverfolgung, Strafvollzug, Rehabilitation und Opferbetreuung bestehen. Die Reihe lässt sich fortsetzen: Das Wirtschaftswachstum wird durch die geringere Produktivität niedrig Gebildeter sinken, die Innovationsfähigkeit leiden.

Im Gesundheitswesen steigt nachweislich mit einem geringen Bildungsstand das Risiko von Fehlernährungsbedingten Krankheiten. Und bleibt man im Bildungssystem selbst, zeigen sich die Folgen in teuren Klassenwiederholungen, teuren neuen Schulen für Schulverlierer (Förderschulen) und anderen Kompensationsmaßnahmen wie Ferienangeboten oder Förderunterricht.

Bildung ist teuer, keine Bildung noch teurer

Schüler brauchen Lernwelten

Die Hirnforschung kann recht klar benennen, wie Lernwelten sein müssen, um stimulierend auf Lerner zu wirken. Lernen findet nicht im luftleeren Raum statt – es klappt umso besser, je angenehmer man sein Lernumfeld findet: eine wichtige Information für den Schulträger vor Ort, die in gleicher Weise auch für die Länder gilt, die sich fragen müssen, welche Konsequenzen die Forderungen zur Qualitätsentwicklung in den sogenannten (Muster-)Raumprogrammen gehabt haben. Wer Lehrern und Schülern mehr Leistung abverlangt, muss auch für die Rahmenbedingungen sorgen.

Lernen an verschiedenen Lernorten

Kinder und Jugendliche lernen überall. Man setzt auf eine Kombination mehrerer Lernorte, die jeweils ein authentisches Erlebnis, das Kinder gut behalten können, hervorrufen. Lernortwechsel, z.B. vom Klassenraum in die Natur oder ins Theater, ins Kino oder in ein Wirtschaftsunternehmen, sind effektiv und zudem interessant. Sie unterstützen ihren natürlichen Bewegungsdrang und machen Lernstoff erfahrbar.

Es bestehen bei weitem nicht die gleichen Chancen, seinen Wissensdurst zu stillen. Lernerfolg hängt vom Bildungshintergrund und vom Einkommen der Eltern, vom Stadtteil oder der Wohngegend ebenso ab wie davon, ob man auf dem Land oder in der Stadt wohnt. In Deutschland hängt der erreichbare Schulabschluss ebenso stark davon ab, in welchem Bundesland oder Stadtstaat man zur Schule geht. Generell gilt: Süden ist gut, Freistaat ist gut, Stadtstaat ist schlecht, Norden ist schlecht. Laut

PISA lassen sich 80 Prozent der Varianz der Lesekompetenz durch sozioökonomische Faktoren erklären.

Bildung hat also eine eindeutige geographische, regionale oder räumliche Dimension. Es kommt darauf an, wo man lernt. Der Bund antwortet mit seinem Ansatz der Regionalisierung direkt auf die Herausforderungen, die PISA uns so deutlich gezeigt hat.

Die Förderung regionaler Bildungslandschaften, die Lernen inner- und außerhalb der Schule unterstützen, ist richtig.

Eine bessere Interpretation der PISA-Ergebnisse als »Lernen vor Ort« ist kaum denkbar.

Wie muss eine Bildungspolitik vor Ort arbeiten?

Die föderative Bildungs- und Jugendpolitik unterstützt und ermöglicht Denken und Lernen der Menschen vor Ort viel zu wenig, denn sie ist ein System der organisierten Unverantwortlichkeit. Sie arbeitet selbst in dysfunktionalen Strukturen, die genau die Anliegen moderner Lehr- und Lernformen erschweren. Wir sind keine »lernende Gesellschaft«, und unsere eher konkurrierend als kooperativ organisierte Bildungsverwaltung und deren Einrichtungen selbst sind keine lernenden Organisationen – etwa im Sinne Peter Seneges.

Lernen in Politik und Verwaltung würde bedeuten, dass zwischen den föderalen Ebenen nicht gilt: »Teile und herrsche!«, sondern dass die Bereitschaft wüchse, neue Bezüge und neue Strukturen in neuen Kooperationen wachsen zu lassen und die institutionellen Egoismen hintenan zu stellen.

Das weitgehend hierarchiefreie Netzwerk ist die Organisationsform für das Lernen der Zukunft und die einer lernfreudigen Gesellschaft. Klare federale und Ressortzuständigkeiten, hierarchische Delegation von Aufgaben und eine immer detailliertere Ausrichtung des Lernens auf ein funktionales »Learning for Testing«, wie es teilweise bereits zu beobachten ist, ist langfristig fatal.

In Deutschland hat die Bildungsdebatte – so wichtig sie ist – funktionalen Charakter. Bildung ist für die meisten ein Mittel zum Zweck – zur Erreichung von Wohlstand und Anerkennung für den Einzelnen und zur Sicherung eines langfristigen Standortvorteils für das Kollektiv. So ist positiv zu vermerken, dass viele Wissenschaftler versuchen, Bildungsrenditen zu errechnen, um damit den Wert von Bildung zu messen und für mehr Investitionen in Bildung plädieren – über den tatsächlichen inhaltlichen Gehalt dieser Studien kann man allerdings verschiedener Auffassung sein. Doch bringt man den Wert der Bildung an und für sich selbst, für ein erfülltes Leben, oder den Wert der Bildung für eine humanere, gerechtere und bessere Zukunft deutlich ins Spiel?

Es ist kein Gegenbeweis für die These, dass wir einem funktionalen Bildungsbegriff huldigen, dass die vielen idealistischen Mitarbeiter der Jugendämter, viele engagierte Lehrer und viele ehrenamtliche Helfer, Paten, Mentoren, Eltern, Stiftungen, Kirchen und Vereine für Kinder und Jugendliche vieles möglich machen und mit ihren Aktivitäten Erfolge haben.

Sie haben Erfolg trotz und gegen die Strukturen. Ihr Engagement wäre weniger ermüdend, Ihre Erfolge schneller und Sie könnten mehr Kinder und Jugendliche betreuen, wenn die Strukturen es nicht erschweren würden.

Handlungsempfehlungen für eine aktive kommunale Bildungspolitik

Kommunalpolitik hat die Möglichkeit, die neu entstehenden Bildungslandschaften mit zu prägen:

Regionale Bildungsbüros schaffen

Sie kann Regionale Bildungsbüros als Kerne der Bildungslandschaften schaffen und aufgabenadäquat ausstatten. Die Bildungsbüros als »Kümmerer« übernehmen kompetent und engagiert neue, freiwillige Aufgaben in Kreisen und kreisfreien Städten.

Bildungs- und Jugendpolitik ganzheitlich betrachten

Im Detail bedeutet dies mindestens eine Verknüpfung und Abstimmung der Fachplanungen in der Schul- und Jugendabteilung sowie einen lebhaften Dialog mit dem Gesundheitsamt. Wünschenswert wäre es, noch mehr Partner einzubeziehen (vom Sport über Arbeits- und Sozialamt bis zum Ausländeramt).

Dysfunktionale Strukturen ändern

Die Kommunen und ihre Verbände können immer wieder darauf hinweisen, dass in diesem Bereich dysfunktionale Strukturen herrschen, die man schrittweise, aber nachhaltig ändern muss. Kommunalpolitik kann darauf hinwirken, kurze Wege, schnelle Entscheidungen und offenen Austausch zu pflegen. Sie muss Geld zur Verfügung stellen, Qualität einfordern und über Evaluationen prüfen und auf Berichterstattung und Rechenschaftspflicht pochen.

Hierarchie- und Zuständigkeitsauflagen abbauen

Die neuen Regionalen Bildungsbüros als Kerne der Bildungslandschaften haben keine ordnungsrechtlichen Funktionen. Sie sind nicht Dienstherr und nicht Aufsicht – sie könnten frei von behindernden Hierarchie- und Zuständigkeitsauflagen arbeiten und so zu echten Partnern von besseren Schulen und besseren Bildungseinrichtungen werden, wenn man sie ließe und sie dazu anregte.

Serviceverständnis entwickeln

Die Regionalen Bildungsbüros befinden sich vielfach in einer Findungsphase, in der sie ein eigenes Selbstverständnis als staatlich-kommunale Einrichtung entwickeln und sich abgrenzen müssen von aufsichts- und ordnungsrechtlichen Zweigen der Schulverwaltungen und Schulämter. Sie müssen ein Serviceverständnis entwickeln, das Lernen ermöglicht und fördert – eigenes und fremdes. Denn: Wer selbst nicht lernt, kann es anderen auch nicht beibringen.

Bildungskonferenzen einrichten

Die Kommunalpolitik kann Bildungskonferenzen einrichten, um Kommunikationsstrukturen über die Grenzen lokaler Institutionen und Parteipolitik hinaus zu etablieren. Die Einbeziehung von Elternverbänden, Bevölkerungsgruppen und der lokalen Wirtschaft orientiert sich in der Regel an lokalen Problemlagen. Bildungskonferenzen bieten eine Kommunikationsplattform, die die notwendigen Bildungsaktivitäten vor Ort »vom Kinde her« denkt.

Neue Verbündete suchen

Sie kann und muss neue Verbündete suchen – insbesondere, solange die finanziellen Rahmenbedingungen für Bildung vor Ort nicht optimiert sind: Lokale Stiftungen

von Bürgern, Sparkassen und lokalen Unternehmen müssten gezielt die Zukunftsinvestition »Bildung« adressieren.

Bund und Kommunen – die neuen Partner?

Die im zwölften Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung geförderte und von dem neuen Bundesprogramm »Lernen vor Ort« geförderte kommunale Bildungslandschaft mit gleichen Chancen für alle Kinder und Jugendlichen ist für Kommunen ein wichtiges, wenn auch unter den herrschenden Rahmenbedingungen schwer einzulösendes Ziel, dies gilt besonders für die Landkreise. Sie brauchen für jede neue Aufgabe die Zustimmung aller kreisangehörigen Kommunen.

Eine Herausforderung besteht daher in der Zusammenführung der Interessen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden eines Landkreises. Wenn kommunale Bildungsverantwortung jenseits von Modellvorhaben langfristig funktionieren soll, lassen sich heute bereits Kriterien und Rahmenbedingungen formulieren, unter denen sich Verantwortung und Erfolg auf kommunaler Ebene zusammenfügen lassen:

- Legitimierung ihrer Arbeit,
- feste und nicht befristete Projektstellen, die zudem leistungsadäquat besoldet sind,
- Zusammenführung von Jugendämtern, Schulverwaltungen und Schulämtern,
- regionale Konsensfindungsprozesse und eine klare Zielstellung für die handelnden kommunalen Akteure,
- mehr echte Subsidiarität, d.h. mehr Kompetenzen für Kommunen unter Einschluss der Finanzierungsseite, z.B. ein verlässliches und weniger konjunkturabhängiges Budget durch einen demographieabhängigen Aufschlag auf die Verbundsteuern, um weniger Projektfinanzierung einwerben und einfordern zu müssen.

Fazit

Der Übergang von mehr Bildungsverantwortung auf die kommunale Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte wurde zu Recht eingeläutet. Dieser Paradigmenwechsel muss jedoch einhergehen mit einer Verringerung der Detailregelungskompetenz auf der Ebene der Länder zugunsten der Kommunen. ■

