

Educational Governance

Arbeitsgruppe „Lernen vor Ort“

Kommunales Bildungsmanagement als sozialer Prozess

Studien zu „Lernen vor Ort“



Springer VS

Educational Governance

Band 33

Herausgegeben von

H. Altrichter, Linz, Österreich

Th. Brüsemeister, Gießen, Deutschland

U. Clement, Kassel, Deutschland

M. Heinrich, Bielefeld, Deutschland

R. Langer, Linz, Österreich

K. Maag Merki, Zürich, Schweiz

M. Rürup, Wuppertal, Deutschland

J. Wissinger, Gießen, Deutschland

Weitere Bände in dieser Reihe

<http://www.springer.com/series/12179>

Herausgegeben von

H. Altrichter
Johannes Kepler Universität
Linz, Österreich

Th. Brüsemeister
Justus-Liebig-Universität
Gießen, Deutschland

U. Clement
Universität Kassel
Kassel, Deutschland

M. Heinrich
Universität Bielefeld
Bielefeld, Deutschland

R. Langer
Johannes Kepler Universität
Linz, Österreich

K. Maag Merki
Universität Zürich
Zürich, Schweiz

M. Rürup
Bergische Universität Wuppertal
Wuppertal, Deutschland

J. Wissinger
Justus-Liebig-Universität
Gießen, Deutschland

Arbeitsgruppe „Lernen vor Ort“

Kommunales Bildungsmanagement als sozialer Prozess

Studien zu „Lernen vor Ort“

Arbeitsgruppe „Lernen vor Ort“
Justus-Liebig-Universität Gießen
Deutschland

Educational Governance
ISBN 978-3-658-12441-0 ISBN 978-3-658-12442-7 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-12442-7

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS
© Springer Fachmedien Wiesbaden 2016

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Lektorat: Stefanie Laux, Stefanie Loyal

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Fachmedien Wiesbaden ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media (www.springer.com)



Grafik gezeichnet von Susanne Assheuer, auf der Fachtagung „Der Blick aufs Ganze“ – Kommunales Bildungsmanagement im Dienst einer kohärenten Bildungslandschaft“. Zweite Fachtagung der Transferagentur NRW für Kreise, kreisfreie Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, am 28.10.2015, Gelsenkirchen.

Vorwort

In diesem Buch versammeln wir – die wissenschaftliche Begleitforschung zum Programm „Lernen vor Ort“ (LvO) – verschiedene empirische und theoretische Studien, die wir zwischen den Jahren 2010 und 2014 erstellt haben. Die wissenschaftliche Begleitforschung oblag Rambøll Management Consulting sowie der JLU Gießen (Institut für Soziologie, Prof. T. Brüsemeister).

Bei den Beiträgen handelt es sich um bereits publizierte Aufsätze, und Aufsätze, die hier erstmalig erscheinen. Die wissenschaftliche Begleitforschung bedankt sich herzlich bei den HerausgeberInnen und Verlagen der bereits publizierten Titel, die dem Wiederabdruck der Beiträge zugestimmt haben. Damit ermöglichen sie, dass LeserInnen die doch relativ breit gestreuten Publikationen zu LvO hier an einem Ort versammelt vorfinden. Die Nachweise zu den Beiträgen finden sich am Ende des Buches.

Wir sind einer Vielzahl von Kommunen, die wir viele Jahre begleiten und denen wir zuhören durften, zu großem Dank verpflichtet. Ihnen ist dieses Buch gewidmet.

Felix Brümmer, Thomas Brüsemeister, Julia Klausung, Markus Lindner,
Katharina Lüthi, Sebastian Niedlich, Marie Kristin Opper und Marion Rädler

im Oktober 2015

Inhalt

Vorwort VII

1 Einleitung: Zur Analyse von „Lernen vor Ort“ 1
AG Lernen vor Ort

Bedingungen

2 Regionalisierung des Bildungswesens in Deutschland 23
Sebastian Niedlich

3 Zum Aufbau von Arenen des Bildungsmanagements in Lernen vor Ort ... 47
*Markus Lindner, Sebastian Niedlich, Julia Klausning, Katharina Lüthi
und Thomas Brüsemeister*

4 Bildungsmonitoring zwischen Berichterstattung und
Steuerungsanspruch. Entwicklungslinien und akteurtheoretische
Implikationen 75
Sebastian Niedlich und Thomas Brüsemeister

Strategien

5 Regelungsbereiche des kommunalen Bildungsmanagements im
Programm „Lernen vor Ort“ aus Sicht der Governance-Forschung 99
*Markus Lindner, Sebastian Niedlich, Julia Klausning und
Thomas Brüsemeister*

-
- 6 Zur Karriere des Bildungsmonitorings in „Lernen vor Ort“ 111
Marie Kristin Opper
- 7 Konstitution eines Akteurs – ein Modell der Institutionalisierung
 eines datenbasierten kommunalen Bildungsmanagements 139
Marion Rädler und Sebastian Niedlich
- 8 „Zum Vergleich der Programme ‚Lernen vor Ort‘ und ‚Bildung
 für nachhaltige Entwicklung‘ 165
Thomas Brüsemeister

Konsequenzen

- 9 Hierarchie und gleichberechtigte Kooperation im Schmelztiegel
 lokaler Governance – Zur „Contribution Analysis“ als einem
 möglichen Mittel zur Analyse kommunalen Bildungsmanagements 189
Sebastian Niedlich, Markus Lindner und Thomas Brüsemeister
- 10 Educational Governance in kommunalen Bildungslandschaften –
 Zur Literalität von Kommunen im Programm „Lernen vor Ort“ 211
Thomas Brüsemeister
- 11 Was bringt’s, was bleibt? Zu Wirkungen und Nachhaltigkeit
 datenbasierten kommunalen Bildungsmanagements 237
Sebastian Niedlich, Julia Klausning und Marion Rädler
- Nachweis der Quellen 263
- Autorinnen und Autoren 267

Einleitung: Zur Analyse von „Lernen vor Ort“

1

AG Lernen vor Ort

1 Zum Programm „Lernen vor Ort“

Das Programm „Lernen vor Ort“ (LvO) wurde vom BMBF zwischen den Jahren 2009 und 2014, zusammen mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF), gefördert. Bis 2012 nahmen 40 Kommunen an dem Programm teil, bis 2014 waren es 35 Kommunen.¹ Ziel war der Aufbau eines kommunalen Bildungsmanagements, mitsamt Bildungsmonitoring, stadtteilbezogener Bildungsberatung und der Begleitung von Bildungsübergängen. In vielen Kommunen entstanden netzwerkartige Formen des Zusammenarbeitens mit Stiftungen und anderen zivilen oder wirtschaftlichen Akteuren.

LvO setzte Erfahrungen aus dem Vorgängerprojekt „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ (LR) fort. Aufgrund der zentralen Bedeutung, die den Kommunen für eine bereichsübergreifende Abstimmung zukommt, wurde in der Verlängerung von LR ein Förderschwerpunkt „Kommunale Kooperation“ eingeführt.² Grundgedanke dabei war, die Kooperation mit der Kommune (Kommunalverwaltung) explizit herauszustellen, die bis dato als Akteur gleich gewichtet war wie andere Akteure vor Ort (Weiterbildungsträger, Vereine, Unternehmen etc.). Im Zuge dieses Förderschwerpunktes sollten Kommunen auch eine stärkere Rolle im Netzwerkmanagement einnehmen. Damit waren auch Hoffnungen verbunden, die Nachhaltigkeit der Förderung zu erhöhen (Reupold/Kuwan/Tippelt/Lindner 2009).

1 Das Programm Transferagenturen (www.transferagenturen.de) baut auf den Erfahrungen von LvO auf, ebenso das Programm „Bildung integriert“ (vgl. <http://www.bmbf.de/foerderungen/25864.php>). Letzteres richtet sich an Kommunen, die bislang nicht an LvO beteiligt waren.

2 <http://www.bmbf.de/foerderungen/7510.php>

Deshalb wurden im Folgeprojekt Kommunen hinzugezogen, als stabile Adressen und Orte, an denen Kooperationen zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft stattfinden können.

Als Strukturprogramm war LvO darauf aus, keine neuen Parallelstrukturen aufzubauen, sondern möglichst integrierte Abstimmungsprozesse zwischen an Bildung beteiligten Akteuren und deren Organisationen zu erzeugen, wobei die LvO-InitiatorInnen anschließend nicht mehr „gebraucht“ werden und in den neuen integrativen Strukturen aufgehen konnten, so die Vorstellung.

Tatsächlich wartete das Programm jedoch mit erheblichen Personalressourcen der insgesamt 100 Millionen Euro umfassenden Förderung auf, so dass vor Ort einige Irritationen entstanden, ob es sich nun wirklich um ein Strukturprogramm handelt, oder um eine massive Investition, oder um beides. Weiter wartete das Programm mit der Besonderheit auf, dass es niederschwellige Beteiligungen ermöglichte. Die formellen Hürden waren klein; außer einem Erstantrag und der Unterschrift des/der OberbürgermeisterIn oder des/der LandrätIn war nicht viel mehr nötig; aber es wurde ein Konzept gefordert, ein Bildungsmanagement, Bildungsmonitoring, Übergangsbegleitung und Bildungsberatung einzurichten; wie, dies wurde den Kommunen weitgehend freigestellt. Diese Offenheit des Programms stellt eine weitere Besonderheit dar. Des Weiteren setzte das Programm in der zweiten Hälfte massiv auf einen Transfer, d. h. die Kommunen sollten gefundene integrative Lösungen zunächst auf weitere Stadtteile oder andere Kommunen übertragen. Der Transfer wurde einmal nicht, wie in so vielen Programmen, ans Ende der Förderung gesetzt, sondern mitten in der Laufzeit zur zentralen Aufgabe. Zu Beginn der Laufzeit war zudem vorgegeben, dass die Kommunen in vier Aktionsfeldern gleichzeitig (wenn auch nicht gleich gewichtig) aktiv werden, d. h. Bildungsmanagement, Bildungsmonitoring, Bildungsberatung, und die Begleitung von Bildungsübergängen aufbauen. Obwohl diese sogenannten Aktionsfelder später fallen gelassen wurden, da sie sich realiter stark überlappen, haben sie den Kommunen den Einstieg in teilweise ihnen bislang fremde Themenfelder erleichtert.

2 Theoretische Zugänge zur wissenschaftlichen Analyse von „Lernen vor Ort“

Die wissenschaftliche Begleitforschung konnte sich angesichts dieses breiten und vielfältigen Gegenstandes nicht einfach auf *einen* möglichen Erklärungsansatz stützen. Z. B. verboten sich reine Netzwerkansätze, da ja die InitiatorInnen später ganz in einer Struktur aufgehen sollten. Gegen ausschließliche Managementansätze sprach

die Vielzahl der angesprochen Akteure aus Staat Zivilgesellschaft, und Wirtschaft. Gegen rein verwaltungswissenschaftliche Ansätze sprachen die zu vermutenden Lernprozesse, die sich auf verschiedene Gebiete kommunaler Bildung erstreckten. Gegen rein pädagogische Ansätze sprach wiederum die hohe Bedeutung der Kommune und ihrer Verwaltung. Gegenüber derartigen möglichen Engführungen wurde zunächst auf das offene Konzept der Educational Governance-Perspektive gesetzt, um dann die zu erwartenden Aushandlungen und Interaktionen zwischen den verschiedenen Akteuren empirisch untersuchen und konkretisieren zu können.

Tatsächlich lassen sich die Governance- wie auch die Educational-Governance-Forschung als eine offene Forschungsperspektive verstehen, deren Begriffe und Konzepte es erst über empirische Forschungsprojekte zu konkretisieren gilt. Diese Offenheit findet sich bereits auf der Ebene zentraler Begriffe. In der Verwendung des Begriffs Governance lassen sich bis heute keine ganz eindeutigen Richtungen erkennen, mindestens jedoch diese hier (vgl. Maag Merki et al. 2014; Kussau/Brüsemeister 2007):

- Der Begriff wird gleichgesetzt mit dem alten Begriff „regieren“ (der Governancebegriff wird so jedweder Neuerung beraubt).
- Die Diskursanalyse nach Foucault spricht von „Gouvernementalität“, und meint damit kultursoziologische Untersuchungen von Herrschaft (vgl. nur z. B. Weber/Maurer 2006).
- Kooiman (1993) versteht unter Governance verschiedene Formen von Interaktionen.
- Weiter gibt es Governance als sozialwissenschaftliches Analysekonzept des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung; es ist wesentlich von den PolitikwissenschaftlerInnen Renate Mayntz, Fritz Scharpf, Uwe Schimank und Arthur Benz geprägt. Governance als Analyseperspektive umschließt alle Formen kollektiven Handelns, „von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure.“ (Mayntz 2004, 66)
- Den ansatzweisen Übertrag dieses sozialwissenschaftlichen Konzepts auf erziehungswissenschaftliche Fragen haben die HerausgeberInnen der Buchreihe „Educational Governance“ seit 2007 in mehr als zwei Dutzend Bänden vorgenommen (vgl. www.school-governance.com). Es bleibt aber, dass es fast keine originären Beiträge der Pädagogik zu Fragen der Steuerung gibt (so Berkemeyer 2010). Damit droht mitunter die Übernahme „fremder“ betriebswissenschaftlicher oder managementwissenschaftlicher Konzepte.

Demgegenüber bietet die Perspektive von Educational Governance die Chance interdisziplinärer Offenheit, was wiederum verschiedene Verbünde von ForscherInnen zu Festlegungen drängt, um zu gegenstandsangemessenen Beschreibungen und Erklärungen ihres „Falls“ zu gelangen. Dies bedeutet, auf bestehende erklärende Konzepte zurückgreifen zu können, die aber je nach Erklärungsgegenstand angepasst werden müssen; so kommt auch die bildungswissenschaftliche Diskussion in Gang. Wie wir unten sehen werden, betrifft dies für LvO insbesondere eine Diskussion von Managementansätzen einerseits (die Entscheidungen in der Kommune ansprechen) und pädagogischen Konzepten andererseits (die die kommunikativen Wege und Prozesse hin zu diesen Entscheidungen thematisieren).

Die wissenschaftliche Begleitforschung (WBF) von LvO war bemüht, eine Anschlussfähigkeit an die bestehenden Konzepte der Educational Governance-Perspektive herzustellen. Die zentralen Begriffe (Mehrebenensystem, Interdependenz, Akteurkonstellation, Grenzüberschreitung) ließen sich als anregende Heuristiken auf von LvO angestoßene Prozesse anwenden. Empirisch und induktiv wurde dabei an einem ‚pädagogischen‘ Verständnis von Steuerung gearbeitet, und zwar weil der Untersuchungsgegenstand zur einen Hälfte aus Institutionen wie Kommunen (Stiftungen), ihren Managementaufgaben, juristischer Verantwortung für Entscheidungen etc. besteht; es geht also um „Lernen *vor Ort*“, mit der Hervorhebung der kommunalen Verantwortung. Die andere Hälfte ist jedoch „*Lernen vor Ort*“, wobei es sich um pädagogische Prozesse handelt, um Prozesse des Lernens und Sozialisierens, man könnte sagen um eine lernende Verwaltung, und wie Stiftungen, Kommunen, insgesamt verschiedene professionelle Anbieter voneinander lernen. Die Betriebswissenschaft hat für die entsprechenden Analyseprozesse kaum Expertise. Dennoch ist es richtig und wichtig, dass diese Perspektive immer wieder die Kommune als Verantwortliche, als zur Steuerung fähige adressiert und hervorhebt.

Die Frage, die dann entsteht, ist eine zutiefst soziologische, eine Beziehungsfrage: Welche sozialen Prozesse spielen sich zwischen der Kommune und den LvO-MitarbeiterInnen ab? Die Governance-Perspektive ist gut geeignet, die Konstellation, die Relation zwischen Akteuren zu untersuchen und die konkreten Interaktionsprozesse. In diesen Interaktionsprozessen wird das Programm LvO konkret ausgestaltet. Die WBF untersuchte stark diese Interaktions- und Gestaltungsprozesse. Während sich die Managementperspektive eher dafür interessiert, was an Produkten herauskommt, sahen wir in der WBF Prozesse und Produkte als gleich wichtig an.

3 Das Vorgehen der wissenschaftlichen Begleitforschung

Im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Begleitung standen die Analyse und Bewertung der Programmumsetzung und -wirkungen. Es ging darum herauszuarbeiten, wie die Koordination, Moderation und Organisation aller relevanten Bildungsakteure sowie Bildungsaktivitäten innerhalb und außerhalb der Kommunalverwaltung zu einer Verwirklichung des Lernens im Lebenslauf beitragen. Von besonderer Bedeutung dabei war die Analyse der Innovationsstrategien, -prozesse und -beiträge zur Entwicklung eines kohärenten Bildungswesens in den geförderten Kommunen. Hierbei sollten auch die Bedingungen für die Nachhaltigkeit im Sinne einer Verstetigung der neu geschaffenen Strukturen innerhalb der Kommunalverwaltungen und die sich daraus ergebenden bildungspolitischen Konsequenzen für Bildungsaktivitäten nach Auslaufen der Förderung ermittelt werden.

In der *ersten Förderphase* fokussierte sich die WBF auf drei Aspekte:

1. die strukturelle Ausgestaltung von LvO: Organisationsmodelle und Formalstrukturen eines kommunalen Bildungsmanagements,
2. die prozesshafte Ausgestaltung von LvO, d. h. Prozesse, die beim Aufbau und der Umsetzung eines kommunalen Bildungsmanagements vollzogen werden (müssen) und
3. erste Ergebnisse, die durch LvO erzielt werden.

In der *zweiten Förderphase* sollte an die Befunde angeknüpft werden. Während nach wie vor die Weiterentwicklung des kommunalen Bildungsmanagements in den 35 LvO-Kommunen untersucht und dabei insbesondere erfolgskritische Faktoren herausgestellt werden sollten, lagen weitere Schwerpunkte auf den Wechselbeziehungen zwischen den Organisationsmodellen und der Zielerreichung sowie den Strategien zur nachhaltigen Sicherung und zum Transfer.

Das Konzept der WBF setzte sich aus mehreren methodischen Schritten zusammen:

Standardisierte Erhebungen

Um den Stand und Verlauf der Entwicklungen in den einzelnen Vorhaben zu ermitteln, wurden von 2010 bis 2014 einmal jährlich standardisierte Online-Befragungen durchgeführt. Dabei wurde ein breiter Personenkreis in die Befragungen einbezogen, um ein möglichst differenziertes Bild und verlässliche Aussagen zu erhalten. Dabei handelt es sich um drei Befragungsgruppen:

- die Projektleitungen der Vorhaben,
- die Projektbeteiligten³ (Projektteam bzw. KooperationspartnerInnen aus der kommunalen Verwaltung, der Landesschulbehörde und verwaltungsexterne KooperationspartnerInnen) sowie
- Stiftungen.

Für jede Befragungsgruppe wurde ein spezifischer Fragebogen entwickelt: Die Befragung der Projektleitungen fokussierte die Erhebung deskriptiver Daten zum Stand und zu den Entwicklungen in Bezug auf Projektstrukturen und -aktivitäten. Bei der Projektbeteiligten- sowie Stiftungsbefragung ging es im Schwerpunkt um subjektive Einschätzungen zu Voraussetzungen, dem Verlauf und den Ergebnissen der Projektarbeit. In der zweiten Förderphase lag der Schwerpunkt insbesondere auf der Zufriedenheit mit dem Projektverlauf vor Ort und den Wirkungen, die mithilfe von LvO erzielt werden konnten.

Jede Kommune hat für jeden Erhebungszeitraum eine Einzelergebnisrückmeldung erhalten. Dort wurden sowohl die Ergebnisse der „eigenen“ Kommune, als auch Ergebnisse über alle 40 Kommunen hinweg dargestellt. Dies bot den Kommunen die Möglichkeit, die eigenen Ergebnisse im Vergleich zu den Gesamtergebnissen auf aggregierter Ebene zu betrachten und zur Reflexion zu verwenden.

Telefonische Interviews mit den Projektleitungen

Mit dem Ziel, die Entwicklungen in allen 35 LvO-Kommunen nachzeichnen zu können, wurde in der zweiten Förderphase ein weiteres methodisches Element aufgenommen. Im Zeitraum Februar bis April 2013 wurden in allen 35 Kommunen telefonische Auftaktinterviews mit den verantwortlichen Projektleitungen geführt. Diese Gespräche wurden zwischen April und Mai 2014 wiederholt. Gegenstand der Gespräche waren der Stand der Weiterentwicklung und Verstetigung des kommunalen Bildungsmanagements, die jeweiligen Ansätze zur Sozialraumorientierung, Evaluation und Qualitätssicherung sowie der Stand der nachhaltigen Etablierung und das innerkommunale Transfervorhaben.

Die Interviews hatten eine durchschnittliche Dauer von 90 Minuten und wurden anschließend transkribiert und ausgewertet. Aus den Befunden wurden anschließend 35 Projektsteckbriefe erstellt, in denen sowohl die zentralen Entwicklungen der ersten Förderphase (2009-2012) als auch der zweiten Förderphase (2012-2014) dargestellt sind.

3 Die Projektbeteiligten wurden von den Projektleitungen nach Relevanz für das Vorhaben vor Ort ausgewählt. Die entsprechenden Kontaktadressen wurden der wissenschaftlichen Begleitung zur Verfügung gestellt.