

Transfer und Kooperation im regionalen Kontext

Erfahrungen aus der Forschung zu kommunalem Bildungsmanagement



PETER F. E. SLOANE
Prof. Dr., Department Wirtschaftspädagogik, Universität Paderborn
lehrstuhl.sloane@campus.upb.de



DIETER EULER
Prof. em. Dr., Institut für Wirtschaftspädagogik, Universität St. Gallen, Schweiz
dieter.euler@unisg.ch



TOBIAS JENERT
Prof. Dr., Department Wirtschaftspädagogik, Universität Paderborn
tobias.jenert@upb.de

Auf regionaler Ebene ist berufliche Bildung in ein Gesamtangebot von Bildungsmaßnahmen eingebunden. Vor Ort wirken verschiedene Bildungseinrichtungen – so auch die Träger der beruflichen Aus- und Weiterbildung – an einem Gesamtbildungsangebot mit. Dieses ist aus kommunaler Sicht wiederum Gegenstand eines kommunalen Bildungsmanagements, das darauf zielt, das Bildungsinteresse der Zivilgesellschaft in allen Facetten zu bedienen. Das Bundesprogramm »Lernen vor Ort« und dessen Weiterführung in einer »Transferinitiative KBM« zeigen auf, wie kommunales Bildungsmanagement konkret ausgestaltet und über Transferhilfen weiterentwickelt werden kann. Wir werden die Erfahrungen und Ergebnisse dieser Programme aufzeigen und herausarbeiten, welche Konsequenzen sich daraus für die berufliche Bildung ergeben.

Berufliche Bildung im regionalen Kontext: Ausgangspunkte und Problemstellung

Berufliche Bildung wird politisch zumeist auf der Bundes- und Landesebene diskutiert. Auf diesen Ebenen haben sich Abstimmungs- und Kooperationsformen entwickelt, die von der Entwicklung neuer Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrpläne über die Gestaltung von Ausbildungsprozessen und -prüfungen bis zur Diskussion aktueller Problemlagen auf dem Ausbildungsmarkt im Rahmen eines Ausbildungskonsenses reichen. Für die Bürger/-innen wird Bildung – einschließlich beruflicher Bildung – hingegen primär auf der kommunalen Ebene erfahrbar. Dort gibt es etwa die lokalen Ausbildungsbetriebe, an die jugendliche Schulabsolventinnen und -absolventen ihre Bewerbung senden, oder die beruflichen Schulen und Berufsbildungszentren, die fest zum Stadtbild gehören.

Bildung auf kommunaler Ebene ist mehr als Berufsbildung. Vorschulische, schulische, berufliche, hochschulische, Weiter- und Erwachsenenbildung sind Beispiele für die Vielfalt an Bildungsaktivitäten, die in einer Kommune angeboten werden. Die rechtlichen Grundlagen und institutionellen Rahmungen mögen divergieren, insgesamt gibt es ein Netzwerk an Bildungseinrichtungen und Akteuren, die mehr oder weniger kooperativ zusammenwirken (vgl. Abb. 1). Aus der Perspektive der Region bzw. Kommune resultiert aus dieser Konfiguration die Frage, wie diese Komplexität

möglichst effizient gesteuert werden kann. An dieser Frage setzt dieser Beitrag an. Kommunale Bildung bzw. die Gestaltung der kommunalen Bildungsarbeit im Rahmen eines Kommunalen Bildungsmanagements (KBM) ist sowohl in der Bildungspraxis als auch in der Bildungsforschung ein vergleichsweise neues Feld.

Im Rahmen des Bundesprogramms »Lernen vor Ort« wurden zwischen 2008 und 2014 insgesamt 40 Kommunen dabei unterstützt, ein KBM aufzubauen. Im Vordergrund stand dabei der Aufbau von organisatorischen Strukturen, um die Bildungsangebote auf kommunaler Ebene systematisch zu entwickeln, zu koordinieren und zu fördern. Als ein Ergebnis des Programms entstand zum einen ein Modellrahmen, der die Vielfalt an vorfindlichen Organisationsformen strukturierte. Zum anderen konnten Befunde über die vielfältigen Praktiken, Potenziale und Herausforderungen in der kommunalen Bildung identifiziert und erarbeitet werden (vgl. zusammenfassend EULER/SLOANE u. a. 2013). Mit Abschluss des Bundesprogramms stellte sich die Frage, wie die Ergebnisse und Befunde auf die mehr als 400 Kommunen (Landkreise und kreisfreie Städte) bundesweit übertragen werden können, die nicht in das Programm einbezogen waren. Die Transferfrage erschien dabei nicht nur in diesem Programm virulent. Die Politik trägt mit immer neuen Förderprogrammen dazu bei, dass unzählige Ideen, Impulse und Anregungen zur Bewältigung praktischer

Abbildung 1

Akteure des kommunalen Bildungsmanagements



Quelle: EULER/SLOANE 2015, S. 3

Bildungsprobleme entwickelt werden. Mit dem Ende eines Förderprogramms versiegt in der Vergangenheit zu meist jedoch der Zugriff auf die entwickelten Ergebnisse. Erfahrungen blieben in den Köpfen der Entwickler oder in schlecht zugänglichen Dokumentationen.

Die Transferüberlegungen mündeten in die Entwicklung eines neuartigen Ansatzes, der »Transferinitiative KBM«. Im Kern der Initiative stand die Gründung von insgesamt zehn sogenannten Transferagenturen, die bundesweit verteilt in ihren regionalen Bereichen und ausgehend von den erprobten Konzepten aus dem Programm »Lernen vor Ort« die Kommunen in der Entwicklung eines KBM unterstützen sollen.

Die Autoren dieses Beitrags sind verantwortlich für die wissenschaftliche Begleitung dieses noch bis 2022 laufenden Förderprogramms (zu den Zielen und dem methodischen Ansatz vgl. EULER/SLOANE u. a. 2018). Dieser Beitrag fokussiert die folgenden Fragestellungen:

- Was konstituiert ein KBM?
- Wie können Erkenntnisse in die Gestaltung eines KBM durch Transferagenturen eingebracht werden?
- Welche Bedeutung haben die Befunde für die berufliche Bildung?

Was konstituiert ein Kommunales Bildungsmanagement?

Ein konzeptioneller Ausgangspunkt der Begleituntersuchungen bestand zunächst darin, die Vielfalt an Erscheinungsformen eines KBM zu strukturieren und für die Analyse und Gestaltung von Transferaktivitäten zugänglich zu machen. Eine Untersuchung des sich in den Kommunen entwickelnden KBM zeigte, dass dieses sich im Kern über bestimmte Komponenten konstituiert (vgl. Tab., S. 32; vertiefend EULER/SLOANE 2018).

Die Tabelle verdeutlicht, dass der Gestaltung von Koordinations- und Kooperationsprozessen innerhalb des KBM eine hohe Bedeutung zugemessen wird. Dies betrifft zum einen die Kooperation innerhalb der Kommune, da in der Regel zahlreiche Dezernate bzw. Abteilungen mit Bildungsfragen befasst sind. Zum anderen ist jedoch das Zusammenwirken der kommunalen Verwaltung und Politik mit externen Akteuren eine wesentliche Zielsetzung und Herausforderung eines KBM. Die Notwendigkeit eines kooperativen Ansatzes lässt sich an einem Beispiel illustrieren: Die Zuwanderung von Geflüchteten in den Jahren 2015/16 erforderte ein intensives Zusammenwirken nahezu aller mit Bildungsfragen befassten Ressorts in der Kommune, um den zugewanderten Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen über Bildung

Tabelle

Komponenten eines Kommunalen Bildungsmanagements (KBM)

Strategische Zielsetzung	Im Rahmen des KBM müssen strategische (bildungspolitische) Ziele formuliert werden. Sie stellen den Ausgangspunkt für Aktivitäten und Maßnahmen im Rahmen des KBM dar. Leitfrage: Wie werden die Bildungsziele definiert?
Datenbasierung	KBM soll daten- bzw. evidenzbasiert sein. Dies dient insbesondere der Versachlichung von Abstimmungs- und Entscheidungsprozessen und wirkt der Gefahr entgegen, dass die jeweiligen Maßnahmen auf Intuition, Spekulation und tradierten Routinen aufbauen. Leitfrage: Welche Daten werden der Bildungsarbeit zugrunde gelegt?
Koordination	Die Koordination zielt auf die Übersetzung der strategischen Vorgaben in konkrete Maßnahmen. Die Stakeholder-Struktur macht deutlich, dass in der Umsetzung eine Vielzahl von Anspruchsgruppen mit unterschiedlichen Zuständigkeiten berücksichtigt werden muss. Nicht selten sind widersprüchliche Positionen auszugleichen. Leitfrage: Wer ist für die Steuerung in der Kommune im Rahmen des KBM verantwortlich?
Interne Kooperation	Koordination setzt eine interne Kooperation zwischen den kommunalen Akteuren voraus. Es geht dabei um die konkrete Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen Organisationseinheiten einer Kommune, konkret: um die Abstimmung innerhalb der Verwaltung (Ämter, Dezernate/Fachbereiche). Leitfrage: Wie ist die Zusammenarbeit der Ressorts organisiert?
Externe Kooperation/Partizipation	Die Kooperation muss darüber hinaus auch die – aus Sicht der Kommunalverwaltung – externen Akteure umfassen. Gemeint sind neben Bildungsanbietern und -nachfragenden die Akteure der Wirtschaft, insbesondere bedeutsame Organisationen der Zivilgesellschaft. Partizipation stellt eine besondere Form der Kooperation dar, die sich konkret auf bildungspolitische Entscheidungen und auf die bildungstheoretischen Diskurse bezieht. Leitfrage: Wie ist die Einbindung von externen Bildungsakteuren organisiert?

eine Chance zur gesellschaftlichen Integration anbieten zu können.

Der Entwicklungsstand eines KBM variiert zwischen den Kommunen in vielfacher Hinsicht. Um diese Varianz abzubilden, wurde ein Instrument entwickelt, mit dessen Hilfe die jeweiligen Entwicklungszustände in einer Kommune erfasst und beschrieben, Zielzustände definiert und Entwicklungsprozesse erkannt und vertieft analysiert werden können (vgl. vertiefend EULER/SLOANE u. a. 2018). Dazu wurden für jede der oben skizzierten Komponenten vier Entwicklungsstufen definiert und über Deskriptoren beschrieben. Die vier Stufen bilden Ausprägungen des KBM in der jeweiligen Komponente ab und dienen den Bildungsverantwortlichen in der Kommune sowie externen Akteuren dabei, Situationen zu analysieren, Ziele zu reflektieren und Schwerpunkte für Innovationen zu planen. Das Instrument wurde mit Pilotkommunen validiert und dient als wesentliche Grundlage zur Planung und Umsetzung von Entwicklungsprozessen.

Wie können Erkenntnisse durch Transferagenturen eingebracht werden?

Eine wesentliche Annahme der Transferinitiative KBM bestand darin, den Kommunen bestehende Erkenntnisse für die (Weiter-)Entwicklung ihres KBM verfügbar zu machen. Dazu war zu klären, welches Transferverständnis dem Ansatz unterlegt werden kann und welche Funktion die neu geschaffenen Transferagenturen in diesem Prozess wahrnehmen können.

Welches Transferverständnis wird der Transferinitiative unterlegt? – Stellen Sie sich vor, Sie gehen zu einem Optiker und wollen eine passende Brille gegen Ihre nachlassende Sehkraft. Der Optiker schaut Sie an und hat eine vermeintlich geniale Lösung für Sie: »Nehmen Sie meine Brille, mit der kann ich wunderbar sehen!« Ihre Euphorie wird sich in Grenzen halten, denn die angebotene Lösung wird vermutlich nicht zu Ihrem Problem passen.

Was an einer Stelle blendend funktioniert, passt an einer anderen vielleicht überhaupt nicht. Es geht darum, die in einem spezifischen Kontext entwickelten Problemlösungen,

Innovationen und Erfahrungen in einen neuen Kontext zu transferieren. Dieser Transfer wird nur gelingen, wenn die Lösungen der einen zu den Problemen der anderen passen. Ein solcher Transfer ist dabei kein Kopiervorgang, sondern er erfordert mehr oder weniger umfangreiche Anpassungen an die Bedarfslage der Nachfragenden. Eine Transfernachfrage muss zunächst erkannt, analysiert und als konkreter Bedarf definiert werden, um auf dieser Grundlage zu untersuchen, ob bestehende Problemlösungen in Form von Transferangeboten prinzipiell passen und auf den Bedarf hin angepasst werden können. Dieser grundlegende theoretische Sachverhalt kann auf unterschiedliche Gestaltungsebenen in der Bildung angewendet werden: auf den Transfer von Systemen wie beispielsweise dem dualen System der Berufsbildung (Makroebene) ebenso wie auf den Transfer von Ausbildungskonzepten in Schule oder Betrieb (Mikroebene). Der Transfer von Erfahrungen zu den Komponenten eines KBM stellt in diesem Kontext ein Beispiel für den Transfer auf der Mesoebene dar. Ein entsprechendes Transferkonzept unterscheidet daher zwischen Transferangebot und Transfernachfrage (vgl. Abb. 2).

Ein Transfer von einem Entwicklungs- in einen Rezeptionskontext kann nur dann gelingen, wenn die Problemstellungen in beiden Kontexten passend sind. Eine solche Passung ist aber nicht immer gegeben, und sie ergibt sich nicht automatisch, nur weil gute Theorien oder erfolgreiche Konzepte vorliegen. So wurde beispielsweise in einer Kommune ein spezifischer Fundus an Daten aufgebaut und kontinuierlich gepflegt, der u. a. zur Entwicklung eines regelmäßig erscheinenden Bildungsberichts und zur Fundierung kommunalpolitischer Entscheidungen im Bildungsbereich verwendet wird. Dieses Vorgehen kann zu einer erfolgreichen Säule kommunaler Bildungsarbeit in einer Kommune werden, weil die politischen Entscheidungsträger dieses Vorgehen unterstützen oder sogar einfordern. In einer anderen Kommune besteht weder ein Bewusstsein für eine datenbasierte politische Entscheidungsbildung noch sieht sich die Bildungsverwaltung verantwortlich für die proaktive Information der Bevölkerung über die kommunalen Bildungsstrukturen. Bevor also Erfolgsrezepte der Kommune

A einer anderen Kommune angeboten werden, muss dort ein Bewusstsein für den Sinn und den Nutzen der Konzepte geschaffen werden. Dabei reicht es in der Regel nicht, die Konzepte in Form von Berichten o. Ä. anzubieten und auf eine entsprechende Rezeption zu hoffen.

Ein Transfer in Form einer Vermittlung von Angebots- und Nachfrageseite muss aktiv gestaltet werden. Im Kern geht es dabei um die Aufgabe, Kommunen über bestehende Erkenntnisse zur Gestaltung des KBM zu informieren und sie vor dem Hintergrund ihrer Ziele und Rahmenbedingungen in der Umsetzung zu beraten. Für diese Aufgabe wurden in der Transferinitiative insgesamt zehn Transferagenturen an 13 Standorten gegründet. Die Mehrheit wurde an etablierte Institute angegliedert. Die Transferagenturen mussten zunächst selbst Expertise zu Fragen des KBM und zum Transfer aufbauen. Sie etablierten sich in Kooperation mit dem BMBF, dem Programmträger und der wissenschaftlichen Begleitung als ein Netzwerk. In regelmäßigen Workshops der Wissenschaftlichen Begleitung mit den Transferagenturen und sogenannten Netzwerktreffen aller beteiligten Akteure wurden Umsetzungsstrategien entwickelt. Dabei zeigte sich, dass die Frage der reinen Übertragung vorhandener Produkte aus vorgängigen Programmen bei den Kommunen sehr schnell in den Hintergrund rückte und sich das Interesse verstärkt auf Formen der Organisations- und Change-Beratung durch die Transferagenturen richtete. Anfangs gingen die Transferagenturen mehrheitlich davon aus, dass sie sich – nach erfolgreicher Zusammenarbeit mit ihren Kommunen – entweder im Laufe der Zeit selbst überflüssig machen (Empowerment der Kommunen) oder aber sich stark aus den intensiven Beratungs- oder Begleitprozessen zurückziehen (fading out) und nur noch flankierende Angebote gestalten würden, um die Nachhaltigkeit der in den Kommunen erreichten Strukturen zu sichern. Im weiteren Prozess zeigte sich aber zunehmend, dass die Transferagenturen von den Kommunen verstärkt als Serviceeinrichtungen wahrgenommen werden und diese Zuschreibung auch für sich selbst in Anspruch nehmen. Dies hängt u. a. auch mit der Übernahme weiterer bildungspolitischer Aufgaben zusammen, was insbesondere im Rah-

Abbildung 2
Transferprozess



men der Zuwanderung 2015/16 deutlich wurde. So entwickelte das BMBF verschiedene Initiativen zur Förderung von Bildungsangeboten für Geflüchtete und finanzierte in den Kommunen u. a. den Einsatz von kommunalen Beratungsangeboten. Die Transferagenturen übernahmen in diesem Prozess verschiedene Aufgaben und etablierten sich zunehmend als ein »Transmissionsriemen«, um übergeordnete bildungs- und sozialpolitische Programme vor Ort systematisch umzusetzen. So etablierte sich eine neue mediative Funktion von der Förderung des Transfers hin zu einer umfassenden Beratungsfunktion, die sich darin konkretisiert, über die Stärkung des KBM zugleich auch bildungspolitische Aufgabenstellungen in Kommunen zu implementieren. Man kann davon sprechen, dass neben die Strukturförderung (Aufbau und Förderung eines KBM) ein zunehmend auch inhaltlich-konturierter Auftrag trat.

Unter transfertheoretischen Kriterien zeigen die Entwicklungen, dass sich bestehende Transferangebote wie beispielsweise die Erkenntnisse aus früheren Förderprogrammen mit aktuellen Problem- und Bedarfslagen bei den potenziellen Transfer nachfragenden verzahnen. Dabei entstehen neue Fragestellungen, die mithilfe bestehender Erkenntnisse alleine nicht beantwortet werden können, sondern neue Entwicklungsprozesse anstoßen. In diesem Sinne stellt Transfer einen kontinuierlichen Anpassungs-, Adaption- und Erweiterungsprozess von Erkenntnissen in jeweils neuen Problemkontexten dar.

Welche Bedeutung haben die Befunde für die berufliche Bildung?

KBM bietet auch der beruflichen Bildung eine neue Perspektive. Sie fokussiert die Abstimmung von verschiedenen Akteuren im Lebenskontext der Bürger, gleichsam »vor Ort«. Sie stellt die Berufsbildung in eine Verbindung zu anderen Bildungssektoren (u. a. Berufsorientierung in allgemeinbildenden Schulen, Maßnahmen des Übergangssektors) und ermöglicht den Blick auf neue Zusammenhänge. Verfolgt beispielsweise eine Kommune das Ziel der Erhöhung von

Bildungsgerechtigkeit, dann hat dies u. a. eine Bedeutung für die Ausrichtung des Übergangssektors, die Ausstattung beruflicher Schulen und den Umfang an kompensatorischer Ausbildungsunterstützung. Diese Perspektive einer integrativen Betrachtung von Bildung »vor Ort« ist auch in der Berufsbildungsforschung bisher vernachlässigt worden.

Kooperationsfragen begrenzen sich in diesem Rahmen nicht mehr auf den Versuch einer Kooperation von Lernorten in der dualen Berufsausbildung. Vor Ort geht es aus kommunaler Sicht um das Zusammenwirken ganz unterschiedlicher Bildungseinrichtungen: um Kindergärten, allgemeinbildende Schulen, aber auch um Volkshochschulen, Fachschulen, berufliche Bildungszentren, Gewerbförderungsanstalten, Meisterschulen und weitergehend um Hoch- und Fachhochschulen.

In dieser Betrachtung reduziert sich die Berufsbildung aus kommunaler Perspektive nicht auf die Passung von Angebot und Nachfrage von Ausbildungsstellen. Vielmehr wird sie in einen größeren Zielkontext gestellt. Welche Bildungsangebote sind vor dem Hintergrund kommunaler Strukturziele zu stärken? Welche Erwartungen an die Gestaltung von Bildung vertreten die Stakeholder? Welche Herausforderungen in der Kommune können durch passende Bildungsangebote bearbeitet werden? – Im Ensemble solcher Fragestellungen erhält die Berufsbildung eine neue Legitimationskraft und gewinnt an Attraktivität. ◀

LITERATUR

- EULER, D.; SLOANE, P. F. E. u. a.: Transfer im Programm »Lernen vor Ort«. Forschungsprojekt im Auftrag des BMBF. Paderborn 2013
- EULER, D.; SLOANE, P. F. E.: Neue Bildungslandschaften. Kommunales Bildungsmanagement als Zukunftsaufgabe. Editorial. In: ZBW Band 111 (2015) 1, S. 1–10
- EULER, D.; SLOANE, P. F. E. u. a.: Innovationsförderung durch Transferagenturen. Erfahrungen im Aufbau von Transferagenturen zur Förderung eines datenbasierten kommunalen Bildungsmanagements. Detmold 2018