

Weishaupt, Horst

## Kommunale Ansatzpunkte bildungspolitischer Steuerung

*formal und inhaltlich überarbeitete Version der Originalveröffentlichung in:*

*formally and content revised edition of the original source in:*

*Stadt, Land, Bildung 9 (2017) 4, S. 4-7*



Bitte verwenden Sie in der Quellenangabe folgende URN oder DOI /

Please use the following URN or DOI for reference:

urn:nbn:de:0111-pedocs-168539

10.25656/01:16853

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-168539>

<https://doi.org/10.25656/01:16853>

### Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### Kontakt / Contact:

peDOCS  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Mitglied der

  
Leibniz-Gemeinschaft

## Kommunale Ansatzpunkte bildungspolitischer Steuerung

Bildungspolitische Steuerung wird stark durch gesellschaftliche Rahmenbedingungen bestimmt. Während in der Phase des Wiederaufbaus Reformansätze obsolet waren, verlangte die starke Zunahme der Bevölkerung durch die geburtenstarken Jahrgänge nach einem erheblichen Expansionsbedarf im Bildungswesen. Planung wurde zum bestimmenden Begriff der bildungspolitischen Steuerung. Planungsabteilungen wurden geschaffen und die Schulträger zur Schulentwicklungsplanung verpflichtet. Die in einer Expansionsphase über Neubauten und Erweiterungen umsetzbaren Innovationen waren nach dem „Pillenknicke“ nur noch möglich, wenn die Beteiligten selbst entsprechende Veränderungen wünschten. Dies suchte die Politik zu erreichen, indem sie den Bildungseinrichtungen mehr Selbstverantwortung übertrug (zum Schulwesen: Rürup 2007).

1993 legte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) das Konzept einer outputorientierten, „neuen“ Steuerung vor (KGSt 1993). Mit ihm wurden zunehmend Kunden-, Leistungs- und Kostenorientierung zu bestimmenden Kriterien der kommunalen Bildungsentwicklung. Damit wird ein umfassender Ansatz „evidenzbasierter“ Steuerung angestrebt, der durch die „Schuldenbremse“ in den letzten Jahren verstärkt von finanzpolitischen Überlegungen überlagert wird.

Trotz aller Veränderungen in den bildungspolitischen Steuerungsansätzen in den letzten 50 Jahren gibt es aber auch Konstanten: die Bildungsentwicklung ist in einem Rechtsstaat immer an rechtliche Vorgaben gebunden und häufig erst durch Änderungen des Rechts möglich. Zugleich ist das Bildungswesen auf eine angemessene Finanzausstattung angewiesen.

### 1 Kommunale Daseinsvorsorge und Finanzkraft

Den Rechtsrahmen für die Bildungssteuerung in den Kommunen regelt Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes, der den Gemeinden das Recht gewährleistet, ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln. Dazu gehören auch kommunale Einnahmen zur Finanzierung der Aufgaben. Zur Ausgestaltung der Selbstverwaltung der Gemeinden haben die Bundesländer Gemeindeordnungen (und Landkreis- bzw. Kreisordnungen) erlassen. Im praktischen Verwaltungsvollzug übernehmen die Gebietskörperschaften eigene (bzw. freiwillige; *Beispiel: Theater, Sportanlagen*), pflichtige (bzw. weisungsfreie Pflichtaufgaben; *Beispiel: Schulen, Friedhöfe, Gemeinderatswahlen*) und Auftragsangelegenheiten (bzw. Pflichtaufgaben nach Weisung - *Beispiel: Bauaufsicht, Meldeverwaltung, Gefahrenabwehr*). Pflichtaufgaben – zu denen Kindergärten, die äußeren Schulangelegenheiten und die öffentliche Weiterbildung (soweit im Land ein Volkshochschul- oder Weiterbildungsgesetz

besteht) gehören – muss die Gemeinde erfüllen, freiwillige Aufgaben kann die Gemeinde nach Belieben und Finanzkraft übernehmen. Beispielsweise gehören öffentliche Bibliotheken oder Aufgaben im Bereich der Ganztagsbetreuung in Schulen zu diesen freiwilligen Aufgaben. Teilweise muss bei neuen Entwicklungen - z. B. Ausstattung der Schulen mit Computern – die Abgrenzung zwischen pflichtigen und freiwilligen Aufgaben zwischen Land und Kommunen neu ausgehandelt werden. Um die Erfüllung von Pflichtaufgaben und von weisungsgebundenen Aufgaben zu gewährleisten, besteht eine Fach- und Rechtsaufsicht des Landes. Durch die starke Stellung von Gemeinden und Gemeindeverbänden im Bildungswesen kommen den Kreisen häufig nur koordinierende Funktionen für die Bildungssteuerung zu, was übergemeindliche Abstimmungsprozesse vor allem dann erschwert, wenn Einschnitte beim Bildungsangebot nötig werden. Städte können durch eine einheitliche Verwaltung eher selbst zu Entscheidungen kommen als ländliche Regionen, in denen bei zwischengemeindlichen Konfliktsituationen das aufsichtführende Ministerium entscheiden muss. Hier wären gelegentlich stärkere Rechte der Kreise wünschenswert.

In der Verwaltungspraxis der Bundesländer ist die Tendenz erkennbar, den Kommunen Aufgaben durch Gesetz zu entziehen. Das Bundesverfassungsgericht hat hier eine Grenze gezogen und festgelegt, dass bei den Gebietskörperschaften ein Kernbereich eigener Kompetenzen verbleiben muss. Hierzu zählen: Gebiets-, Satzungs-, Finanz-, Personal-, Organisations-, Planungshoheit und Daseinsvorsorge.

Andererseits werden Gemeinden durch zusätzliche Pflicht- und Auftragsangelegenheiten ohne ausreichende Kostendeckung durch Bund und Länder finanziell zunehmend handlungsunfähig, sodass sie die Möglichkeiten der kommunalen Selbstverwaltung faktisch nur noch eingeschränkt nutzen können. Nach Bundes- und zunehmend auch Landesrecht dürfen den Gemeinden deshalb inzwischen keine zusätzlichen Aufgaben mehr ohne einen angemessenen finanziellen Ausgleich auferlegt werden (Konnexitätsprinzip).

Trotz breit gefächerter Einnahmequellen (Grundsteuern, Gewerbesteuer, Anteil an der Einkommen-, Abgeltungs- und Umsatzsteuer, örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern und Steueranteile nach landesrechtlichen Regelungen) bestehen erhebliche Unterschiede in der Finanzlage einzelner Städte und Gemeinden, auch bei gleicher Funktion und Größe. Der das gemeindliche Steuereinnahmesystem ergänzende kommunale Finanzausgleich aus Landesmitteln hat die fiskalische Funktion, eine finanzielle Mindestausstattung zu gewährleisten (vertikaler Ausgleich). Zudem sollen übermäßige Finanzkraftunterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden ausgeglichen werden (horizontaler Ausgleich), was aber nur in Rheinland-Pfalz in geringem Umfang geschieht. Für besondere Aufgaben z. B. im Schulwesen gewähren die Länder ihren Gemeinden neben den Schlüsselzuweisungen zusätzliche Finanzaufweisungen für Investitionen oder besondere Aufgaben aus Landesmitteln. Trotz aller Ausgleichsbemühungen bleiben gravierende Unterschiede zwischen den Kommunen in der finanziellen Leistungsfähigkeit, vor allem auch hinsichtlich der Übernahme freiwilliger Aufgaben, die sich auch auf die Bildungssituation in den

Gemeinden auswirken und deren Steuerungsfähigkeit nachhaltig beeinflussen. Vor allem sozial belastete Gemeinden verfügen häufig nicht über die finanziellen Mittel, die sie benötigen würden, um Benachteiligungen – auch im Vergleich zu anderen Gemeinden (anderer Bundesländer) – zu verringern. Nicht zuletzt ist daher für die Kommunen eine strategische Bildungssteuerung von großer Bedeutung, um auf Bedarfssituationen datengestützt hinweisen zu können aber auch, um die verfügbaren Mittel möglichst effektiv einzusetzen.

## 2 Maßnahmen der kommunalen Bildungssteuerung

Für die durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement den Kommunen schon vor zwei Jahrzehnten nahegelegte evidenzbasierte, auf Bürgerbedürfnisse achtende und Kostenaspekte berücksichtigende strategische Steuerung der Kommunalentwicklung bedarf es einer Zielorientierung:

„Die Gestaltung von Bildungsangeboten ist eine kommunale Daueraufgabe, die mittel- und langfristig gesehen eine Investition in die Zukunft darstellt. Komplexe Themen, die eine langfristige Einbindung vieler Akteure verlangen, benötigen strategische Steuerung.

Strategische Steuerung vollzieht sich durch einen Steuerungskreislauf.“ (Greskowiak/Stefan 2011, S. 8-9)

Abb. 1: Bildungsmanagement als strategischer Prozess



(Greskowiak/Stefan 2011, S. 10)

Aufgabe der Bildungssteuerung ist es demnach, einen Prozess zu organisieren (s. Abb. 1), der, auf der Grundlage einer Analyse der Ausgangslage, strategische Ziele setzt, die sich an langfristigen Leitziele orientieren, und sich in Handlungskonzepten für die kommenden Jahre konkretisieren lassen. Sind die neuen Maßnahmen implementiert, müssen die Erfahrungen damit ausgewertet und auf dieser Grundlage weitere Handlungskonzepte – ggf. mit modifizierten strategischen Zielsetzungen – angegangen werden. Das Monitoring ist in diesem Prozess fest verankert und muss in diesem Prozess zur Wirkung kommen, indem es durch Problemanalysen, Bildungsberichte und interne Datenanalysen sowohl eine datengestützte Evaluation von Entwicklungen leistet als auch Grundlagen für strategisch sinnvolle Entwicklungen liefert. Damit diese Impulse aufgegriffen werden ist eine Anbindung des Bildungsmonitorings an einer zentrale Stelle der Kommunal- bzw. speziell der kommunalen Bildungsverwaltung notwendig. Es muss an einem Bildungsbüro oder einer ähnlichen Stabsstelle angegliedert oder integriert sein, die die weitreichenden Abstimmungsprozesse organisiert, die für einen gelingenden Reformprozess unverzichtbar sind:

- Abstimmung mit der Spitze der Kommunalverwaltung und Vorbereitung der Abstimmung mit den politischen Gremien,
- Abstimmung innerhalb der kommunalen Ämter, denn die Zuständigkeiten für frühkindliche Bildung, Schule, Volkshochschule und Angebote informellen Lernens sind meist nicht in einem Dezernat angesiedelt. Außerdem sollte eine Abstimmung mit übergreifenden kommunalen Entwicklungszielen erreicht werden.
- Nicht immer unproblematisch ist die Einbindung der Schulaufsicht (häufig noch zwischen Grund-/Haupt-/Realschulen einerseits und Gymnasien und beruflichen Schulen andererseits geteilt, Förderschulproblem!) in die kommunalen Strategien der Bildungsentwicklung, dennoch sollte sie gelingen.
- Auf kommunaler Ebene gibt es häufig geteilte Zuständigkeiten im Bildungsbereich zwischen Gemeinden/Gemeindeverbänden und den Kreisen, auf deren Koordination nicht verzichtet werden kann.
- Abstimmung der Kooperation zwischen privaten Trägern bzw. zwischen öffentlichen und privaten Trägern und privaten Initiativen etc.
- Für diese vielfältigen Abstimmungsprozesse sollten verbindliche Koordinationsstrukturen geschaffen werden, damit die Verlässlichkeit von Absprachen gesichert ist (Netzwerke sind nur ein Zwischenschritt).

Diese allgemeinen Hinweise zu den Aufgaben des kommunalen Bildungsmanagements müssen vor dem Hintergrund der nach Ländern variierenden Unterschiede in den

Kommunalverfassungen und der Kompetenz- und Lastenverteilung zwischen Land und Kommunen jeweils konkretisiert werden.

Um auf der Ebene der kommunalen Entscheidungsträger und Interessengruppen ein Gesprächsforum für Fragen der regionalen Bildungsentwicklung zu haben, hat sich ein **Lenkungskreis/Bildungsbeirat** bewährt, der die Aufgabe hat, strategische Zielentscheidungen und Prioritäten zu beraten (Mitglieder: Politisch Verantwortliche, Staatliches Schulamt, Kammern, Wohlfahrtsverbände, private Träger, Öffentlichkeit). Er sollte vom Bürgermeister/Landrat berufen und geleitet werden, um ihm das notwendige Gewicht zu verleihen. Als weiteres Forum zur Aussprache über Bildungsfragen haben Kommunen eine **Bildungskonferenz** mit der Aufgabe eingerichtet, Anregungen aus der Bildungspraxis aufzunehmen und Unterstützung für geplante Maßnahmen einzuholen (Mitglieder: Vertreter der Akteure in den einzelnen Bildungsbereichen, kommunale Bildungsverwaltung). Hingewiesen wurde bereits auf das notwendige **verwaltungsinterne Koordinierungsgremium** zur Abstimmung der öffentlich verantworteten Angebote und Leistungen im Bildungsbereich und das **Bildungsbüro** als Koordinierungsstelle für die Prozessgestaltung (möglichst als Stabsstelle politisch zentral verankert).

Bisher haben vor allem Großstädte und bevölkerungsreiche Kreise die Steuerung der Bildungsentwicklung nach dem hier entwickelten Modell in Angriff genommen (Döbert/Weishaupt 2016). Trotzdem sollte es das Bestreben auch ländlicher Regionen mit einer weniger ausdifferenzierten Verwaltung sein, einen strategischen Entwicklungsprozess zu organisieren, um die gesellschaftlichen Veränderungsprozesse „evidenzbasiert“ politisch beeinflussen zu können. Dazu kann es notwendig sein, kreisübergreifende Bildungsregionen anzustreben, auch um im interkommunalen Wettbewerb an Gewicht zu gewinnen. Da Bildung für die regionale Arbeitsmarktentwicklung bei schrumpfender Erwerbsbevölkerung eine zunehmende Bedeutung erhält, könnte ein Bildungsmanagement auf der Ebene von Arbeitsmarktregionen ein zukunftsweisendes Modell für ländliche Regionen sein, um ihre Entwicklung nachhaltig zu fördern.

#### Literatur:

- Döbert, H./Geißler, G. (Hrsg.) (1997): Schulautonomie in Europa. (Gesellschaft und Bildung, Bd. 14, Baden-Baden: Nomos.
- Döbert, H./Weishaupt, H. (2016): Kommunales Bildungsmonitoring und kommunale Lebensbedingungen. In: Eckert, T./Gniewosz, B. (Hrsg.), Bildungsgerechtigkeit, S. 235-248.
- Ellwein, T. (1964): Die verwaltete Schule. In: Das Argument 6, H. 4., S. 209-220.
- Greskowiak, D./Stefan, A. (2011): Werkstattbericht Kommunales Bildungsmanagement, Bonn: DLR.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, Köln: KGSt 5/1993.
- Rolff, H. G. (1970): Bildungsplanung als rollende Reform. Eine soziologische Analyse der Zwecke, Mittel und Durchführungsformen einer reformbezogenen Planung des Bildungswesens, Frankfurt: Diesterweg.

Rürup, M. (2007): Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee „Schulautonomie“ im Ländervergleich, Wiesbaden: VS.

Horst Weishaupt, Prof. Dr. phil.; ehemaliger Leiter der Arbeitseinheit "Steuerung und Finanzierung des Bildungswesens" am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) in Frankfurt am Main und Professor für Empirische Bildungsforschung an der Bergischen Universität Wuppertal.

Arbeitsschwerpunkte: Regionale Bildungsforschung, Schulentwicklungs- und Planungsforschung.