

Jürgen Oelkers

Kohärentes Bildungswesen durch kommunales Bildungsmanagement^{)}*

Bis vor kurzem wäre es undenkbar gewesen, das deutsche Wort „Bildung“ und das englische Wort „Management“ zu einem Wort zusammenzuziehen und dem dann auch noch Bedeutung beizumessen. „Bildung“ ist schon vom Ton her mit den höchsten deutschen Werten besetzt, während „Management“ heute eher von finsternen Vorstellungen umgeben ist. Man denkt sofort an die UBS in Zürich oder an die Bösen von General Motors. Vielleicht ist daran die italienische Herkunft des Wortes schuld, denn *maneggiare* heisst „an der Hand führen“, wobei sich gelegentlich der Verdacht zu erhärten scheint, dass damit die eigene Tasche gemeint ist. Von derart profanen Assoziationen ist Bildung natürlich Lichtjahre entfernt.

Bildung steht für Kultur und Kultiviertheit, so dass es nicht verwunderlich ist, dass die Management-Sprache wahrgenommen wird, als befände sie sich auf dem semantischen Kriegsfuss. Dieser Sprache sind so denkwürdige Ausdrücke wie „Exzellenzoffensive“ entnommen, mit denen sich heute manche Universitäten schmücken, wenn sie schlicht sagen wollen, was sie in Zukunft zu tun gedenken. Und interessant ist, dass es wohl „Missmanagement“ gibt, aber „Missbildung“ nur im medizinischen Verständnis. Wir können „Halbbildung“ sagen, aber leider nicht „Halbmanagement“ - Management hat man ganz oder gar nicht.

Was soll nun unter dem Hybrid „Bildungsmanagement“ verstanden werden? Man könnte auf den Gedanken kommen, dass damit nur das Wort „Bildungsverwaltung“ vermieden werden soll. Bildungsverwaltung oder noch schlimmer „Kultusbürokratie“ sind allein wegen der ständigen Papierflut und der esoterischen Sprache gefürchtete Grössen, die andererseits durchaus berechenbar sind, mit bewährten Formen wie Abwarten, Ausbremsen oder Nichtstun. Das ist natürlich ungerecht und soll auch nur auf die Frage führen, ob mit dem Ausdruck „Bildungsmanagement“ mehr verbunden ist als eine semantische Kur, die sich aus dem Wechsel der Expertensprache ergeben hat, unter dem die Bildung offenbar periodisch leiden muss. Aber:

- „Verwaltung“ ist etwas anderes als „Management“.
- Das eine ist idealiter ein Regelkreislauf,
- das andere eine zielgerichtete Problemlösung.

Zwar wird das Wort „Management“ heute inflationär gebraucht und mit allem verbunden, was irgendwie neu organisiert werden soll, einschliesslich Küchen, Kirchen, Kinderhorte und - Kirgisien, wo es zum Beispiel ein „integriertes Wasserressourcen-Management“ gibt. Aber Bildungsmanagement ist nicht ein weiterer Beitrag zur Sprachverschmutzung, sondern verweist auf einen grundlegenden Wechsel der Optik. Vor

^{*)} Vortrag auf der Auftaktkonferenz „Lernen vor Ort“ am 11. November 2009 im Berliner Congress Center.

Augen stehen nicht mehr einfach - wie in der Verwaltung - Gesetze, Erlasse und Verordnungen, deren Kontakt mit der Realität sinnigerweise „Umsetzung“ genannt wird. Vielmehr geht es um Gestaltungen und Problemlösungen, die nicht einem Amt anvertraut werden.

Mit Bildungsmanagement verbindet sich ein Wort, das in der deutschen Bildungssprache tabuisiert ist, nämlich *Kunden*. Genauer verweist die Optik auf Bürgerinnen und Bürger, die für sich oder ihre Kinder Bildung nachfragen und die in diesem Sinne Kunden sind, für die ein optimales Angebot organisiert werden muss. „Optimal“ heisst nicht nur passend für die Anliegen und Interessen der Kunden, sondern auch einstellbar auf Ziele der Bildung. Hier ist „Nachfrage“ nicht einfach dasselbe wie „Kauf“; Bildung ist kein Produkt, das dem Kunden äusserlich bliebe, sondern hat zu tun mit Prozessen der individuellen Aneignung und so mit persönlichen Interessen, auf die das Angebot Rücksicht nehmen muss, wenn tatsächlich Nachfrage entstehen soll.

Bildung wird in Deutschland oft als zweckfreie Grösse verstanden, insofern ist der Bann auf den Ausdruck „Kunden“ verständlich. Aber selbst in der Weimarer Klassik musste Bildung bezahlt werden und hatte so auch eine ganz materielle Seite. Neben dem Ideal der Zweckfreiheit steht die Neigung, Bildung mit *Schulbildung* gleichzusetzen und dann sofort auf die staatliche Schulpflicht zu stossen, die Freiheiten von Kunden nicht gestattet. Gegen die Identifizierung von Bildung mit Schule hat sich die deutsche Philosophie immer gesträubt, die die freie Bildung des Geistes vor sich sieht. Nur das wäre auch Bildung im Sinne der Weimarer Klassik, man denke an die Lernwege von Goethes *Wilhelm Meister*, die bei aller Verschlungenheit doch so lehrreich sind, dass keine Schule damit je hätte konkurrieren können.

Aber wenn heute von Bildung gesprochen wird, ist in aller Regel die öffentliche Schule gemeint, die merkwürdigerweise immer etwas falsch macht, oft unter Anklage gestellt ist und selten wirklich gewürdigt wird. Schulkritik ist eine fast behavioristische Grösse, in deren Schema von Reiz und Reaktion vor allem eines übersehen wird: Das Feld der gesellschaftlichen Bildung ist viel grösser, als es die Fixierung der öffentlichen Aufmerksamkeit auf die Schulen ahnen lässt. Im Zuge dieser Verengung ist es auch üblich geworden, die staatliche Lenkung des Schulwesens von oben nach unten zu denken, also von der Kultusbürokratie mehr oder weniger direkt in die einzelne Schule. In der Politikersprache heisst das „Durchregieren“, was gerade im Fall der öffentlichen Schulen, die niemand wirklich regiert, eine besonders groteske Vorstellung ist.

- Mit der Reduktion der bildungspolitischen Optik auf die staatliche Schule ist schliesslich ganz aus dem Blick geraten,
- dass Bildung in einem weiteren und umfassenderen Verständnis vor allem als *kommunale* Grösse verstanden werden muss.

Die Kommunen bieten von der Volkshochschule über die Museen, die Theater und Konzertsäle bis hin zu den Krippen und der Seniorenbildung ausdifferenzierte Programme an, die davon ausgehen, dass Bildung nicht an der Schultüre endet. Unterhalt und Ausbau dieser Angebote sind teuer, aber auch notwendig, wenn von einem Bildungsstandort die Rede sein soll. Er ist nicht identisch mit dem Schulangebot vor Ort.

Es ist also ein Irrtum, wenn im Zuge der PISA-Hysterie immer wieder behauptet wird, dass alleine die Schulqualität über den Bildungsstandort entscheiden kann. Nur weil die Lehrergehälter in den Haushalten der deutschen Bundesländer den grössten Posten

einnehmen, darf nicht vom unbedingten Vorrang der schulischen Bildung gesprochen werden. Für die Bevölkerung ist Bildung eine Gesamterfahrung quer zu den Generationen, bei der Erneuerung und Anschlussfähigkeit die entscheidenden Grössen sind. Schulen sorgen für die Erstausrüstung, und dies nicht im Sinne eines lebenslangen Vorrates, der sich speichern liesse, sondern als stete Beförderung der Lernfähigkeit.

- Bildungspolitisch ist der „Schulblick“ leicht zu erklären,
- die Kommunen haben in der Öffentlichkeit keine Stimme, die gehört werden würde.
- Die grossen Debatten sind fast ausschliesslich Schuldebatten,
- in Deutschland mit der Besonderheit, dass eigentlich nur über das Gymnasium diskutiert wird.

Andere Schulen scheint es gar nicht zu geben. Als die Schulzeit um ein Jahr gekürzt wurde, war in den Medien - gestärkt durch Betroffenheitsprominenz - vom „Turboabitur“ die Rede, nur weil die Kultusbürokratie die Lehrpläne noch nicht angepasst hatte. Nach der Kürzung besteht aber immer noch ein in sich geschlossener Lehrgang von acht Jahren, den es in Europa sonst nur noch in Österreich gibt - und in der Ukraine.

Also, manche Aufregung ist im Vergleich mit dem Ausland ziemlich unverständlich. Wer den Schulbereich betrachtet, stösst noch auf andere Besonderheiten, für die es international eigentlich keine Beispiele gibt. Die deutschen Schulgesetze unterscheiden unisono zwischen den sogenannten „äusseren“ und den „inneren“ Schulangelegenheiten. Nur die äusseren unterliegen der Zuständigkeit der Kommunen, die also die Schulhäuser unterhalten müssen, Sorge tragen, ob die Zugangswege in einem halbwegs geordneten Zustand sind, wie der Ausfall eines Hausmeisters zu verkraften ist und ob die Heizkosten gesenkt werden müssen.

Die wirklich wichtigen Angelegenheiten der Schule sind die inneren, also

- die Anstellung und Besoldung der Lehrkräfte,
- die Zulassung der Lehrmittel,
- die Bestimmung der Schulleitung,
- die Organisation der Weiterbildung
- oder die Kontrolle der Schulqualität.

Die Neuordnung dieser „doppelten Steuerung“ ist inzwischen mehrfach gefordert worden und würde eine deutliche Verschiebung der Kompetenzen und Zuständigkeiten nach unten implizieren (Berkemeyer/Bos/Manitius/Müthing 2008, S. 136f.). Die Bildungseinrichtungen sind ein zentraler Standortfaktor für die kommunale Entwicklung, den der Deutsche Städtetag in den letzten Jahren immer wieder deutlich angemahnt hat. Damit will ich nicht sagen, dass die inneren Schulangelegenheiten sämtlich zu äusseren werden sollten, sondern lediglich darauf hinweisen, dass auch die öffentlichen Schulen in staatlicher Trägerschaft zum *kommunalen* Angebot gehören, auf das sich die Kunden der Bildung, also die Eltern und Schüler, einstellen.

Die Bildungshoheit der Bundesländer ist durch den Föderalismusentscheid nochmals gestärkt worden. In der Konsequenz ist es nicht so ganz leicht, kommunale Zuständigkeiten im Bildungsbereich auszubauen. Die ungleiche Zuständigkeit angesichts der starken Stellung der Landesministerien und der hohen Regelungsdichte ist für die Bildungsentwicklung ein lange Zeit unterschätztes Problem gewesen. Auf der anderen Seite haben die zahlreichen

internationalen Studien zur Implementation von Bildungsreformen (Oelkers/Reusser 2008) ein zentrales Ergebnis:

- Die Steuerung gelingt umso besser,
- je mehr und je besser die lokalen Akteure daran beteiligt sind.
- Und „Steuerung“ meint nicht einfach die Beachtung der Erlasslage.

Die Bedeutung der kommunalen Ebene lässt sich an einem ebenfalls oft vernachlässigten Phänomen gut zeigen, nämlich dem der Wohnortwahl junger Paare. An welchem Ort sich die Eltern niederlassen und wo sie ihre Kinder aufwachsen sehen wollen, ist heute ähnlich wie die Realisierung des Kinderwunsches eine gut durchdachte Entscheidung, die nicht mehr einfach durch angestammte Milieus gesichert ist. Die Kinder gehen in aller Regel nicht mehr in die Schule, die schon ihre Grosseltern besucht haben. Heutige Eltern, wenn sie die Wahl haben, überlegen sich sehr genau, an welchem Ort sie sich mit ihren Kindern niederlassen. Eines der Kriterien für die Entscheidung ist die Qualität, Erreichbarkeit und Nutzung des lokalen Bildungsangebotes.

Diese Einschätzung gilt für den gesamten Bildungsbereich, der damit für die Kommunen neben der Infrastruktur und den Arbeitsplätzen zu einem erstrangigen Standortfaktor geworden ist. Die kommunale Bildung ist in ihrer Breite ein Indikator für Lebensqualität, der zunehmend an Bedeutung gewinnt.

- Wer über ein zu geringes oder wenig attraktives Bildungsangebot verfügt, gerät in eine Abwärtsspirale.
- Das erklärt das gestiegene Interesse der Kommunen an der Entwicklung ihrer Bildungsangebote,
- und dafür steht letztlich auch der Ausdruck „Bildungsmanagement“.

Von „Management“ kann theoretisch nur dann die Rede sein, wenn sich Akteure in welcher Form auch immer zusammenfinden und gemeinsame Ziele verfolgen, für die Ressourcen und Organisation zur Verfügung stehen müssen. Kommunale Bildung muss und kann sich zu einem kohärenten Angebot entwickeln, das die Kommunen unterscheidbar macht. Neudeutsch spricht man von einem „Bildungsprofil“, was insofern richtig ist, als der Umriss - oder eben das Profil - schon psychologisch einen hohen Wiedererkennungswert hat. Und das lateinische Wort *filum* - Faden - gibt auch einen Hinweis auf die nötige Reißfestigkeit.

Ansätze dafür gibt es in deutschen Kommunen inzwischen, ohne dass in aller Regel Gesamtkonzepte verfolgt würden. Die verschiedenen Ämter, die Bildungsinstitutionen und die diversen freien Anbieter verfügen über kein gemeinsames Management, das für Abstimmung und Profilierung sorgen würde. Daher ist es für die Bürgerinnen und Bürger oft schwierig bis unmöglich, sich über die tatsächlich bestehenden Angebote zu informieren und für sich die geeignete Auswahl zu treffen. Wenig entwickelt ist in aller Regel auch die elektronische Verfügbarkeit des Gesamts der verschiedenen, oft breit gestreuten und nicht selten auch verwirrenden Angebote. Ein kohärentes, jederzeit abrufbares und im Blick auf die Nutzung auch kontrollierbares Programm liegt derzeit nicht vor. Das ist einer der Gründe, warum das Programm „Lernen vor Ort“ lanciert wurde.

Hinter diesem Programm steht die Idee, dass trotz der Verschiedenheit der Interessen und der bisherigen Ausrichtungen auf kommunaler Ebene gemeinsame Ziele möglich sind und angestrebt werden können.

- **Das übergeordnete Ziel**
- **wäre die qualifizierte Erhöhung der Bildungsbeteiligung**
- **über den Lebenslauf.**

Dafür steht das leicht missverständliche Wort des „lebenslangen Lernens“, das nicht nur Witzbolde mit „lebenslänglich“ in Verbindung gebracht haben. Weil „Leben“ Lernen ist, ist „lebenslanges Lernen“ eigentlich ein Pleonasmus, ohne dass das in der Diskussion besonders aufgefallen wäre.

Das Schlagwort ist von der Realität zu unterscheiden. Was damit auf keinen Fall gemeint ist, sind für den Lebenslauf vorgeschriebene Lernstationen, die in irgendwelchen Zertifikationen enden, für die tatsächliche Verwendbarkeit gar nicht besteht. Und „Lernen vor Ort“ bezieht sich auf die Basis; wichtig ist nicht einfach nur das Lernen, sondern tatsächlich der Ort. Wo gelebt und gearbeitet wird, soll auch gelernt werden, wobei natürlich nicht nur Leben, sondern auch Arbeiten immer etwas mit Lernen zu tun hat. Die Verortung an der kommunalen Basis sichert ein Lernen ohne grosse Wege und Hindernisse, die Schwellen sind niedrig und die Angebote können direkt abgerufen werden.

- „Lebenslanges Lernen“ macht nur dann Sinn,
- wenn die persönliche Situation beachtet wird
- und Entscheide aufgrund eigener Bewertungen vorgenommen werden.

Die Bürgerinnen und Bürger wissen, dass sie sich qualifiziert weiterbilden müssen, aber sie wissen auch, dass Bildung mehr ist als nur die Qualifikation für den nächsten Karriereschritt. Deswegen sind die Kommunen gut beraten, wenn sie ihr Angebot breit streuen und dabei unterschiedliche Interessen berücksichtigen. Die private Theaterinitiative ist in diesem Sinne genauso wichtig wie die nächste grosse Ausstellung im städtischen Museum oder das Seniorenangebot der Volkshochschule.

Das Förderprogramm „Lernen vor Ort“ zieht die Konsequenz aus den Befunden der Implementationsforschung, wonach über den Einsatz der Ressourcen lokal entschieden wird und so auch mit den besten Gesetzen keine flächendeckende Steuerung des Bildungswesens möglich ist. Das war lange Jahrzehnte eine tief sitzende Illusion, die man unter dem Stichwort „Regelungswut“ gelegentlich noch immer antrifft, der aber nie eine historische Wirklichkeit entsprach. Gerade Bildungsreformen kommen nie so an, wie die politische Rhetorik sie verkündet. Der Grund ist einfach, die Realisierung hängt ab von den Akteuren vor Ort, die über eine Deutungshoheit eigener Art verfügen und die sich nicht kommandieren lassen, was immer den Behörden dazu einfallen mag.

- Insofern stellt sich die Frage, was die Reform aus dem System macht,
- auch umgekehrt: Was macht das System mit der Reform?

Auf der Linie dieser Überlegungen kann von einer *Kommunalisierung* der Bildung gesprochen werden, ohne dass die deutschen Kommunen damit in einen unlösbaren Konflikt zu den Landesregierungen geraten müssen. Man sollte auch hier einfach von gemeinsamen Zielen ausgehen. Die Sicherung und Entwicklung der Bildungsstandorte ist von überragendem Interesse sowohl für die Kommunen als auch für die Länder, die gerade Bildung - anders als Infrastruktur - nicht direkt steuern können. Im Hinblick auf die Schulen können Zielkonflikte auftreten, aber es gibt keinen Grund anzunehmen, dass diese Konflikte

nicht lösbar seien. Und manche Kommunen dürften froh sein, nicht auch noch für die inneren Schulangelegenheiten aufkommen zu müssen.

„Kommunalisierung“ steht einfach für organisierte Bildungslandschaften, die mehr sind als lockere Beziehungsnetze oder formale Expertenrunden, die sich gelegentlich an runden oder nicht so runden Tischen treffen. Die Kommunen müssen sich selbst als Entwicklungsfeld für die Bildung betrachten und dafür Ziele setzen, die in Etappen zerlegt und deren Erreichung überprüft wird. Das gilt in gleicher Weise auch dort, wo Landkreise sich als Bildungsstandorte verstehen und entsprechend tätig werden. Mit dem Wort „Kommunalisierung“ sind also nicht nur die grösseren Städte angesprochen, sondern die ganze, sich selbst organisierende Fläche der Bildung.

Gefordert ist ein grundlegend neues Verständnis als lokaler Bildungsraum, der sich geschlossen entwickeln muss, ähnlich wie das mit Verkehrsverbänden der Fall ist oder an Projekten zur Regionalförderung gezeigt werden kann. Es geht also nicht länger um einzelne Schulen, Behörden oder Einrichtungen, die nur mit ihresgleichen kommunizieren. Bildungsräume sind demgegenüber dauerhafte Vernetzungen, die verschiedene Ebenen kennen und sich über die Kooperation von Akteuren konstituieren. Notwendig dafür sind Büros und Projekte, nicht Vorschriften und Dauerstellen.

- Bildungsräume bieten ein abgestimmtes Programm und zueinander passende Dienste,
- die kohärent auftreten und dafür ein geeignetes Management benötigen.

Ein solcher gut koordinierter Service würde von der Krippe über die Elternberatung bis zur Jugendfreizeit und von den Schulen über die Museen und Theater bis zur Seniorenarbeit reichen, also alles umfassen, was im weiteren „Bildung“ genannt werden kann und sich kommunal organisieren lässt.

Man kann diese Idee auch als spitze Frage formulieren:

- Wie kann es gelingen, ein kohärentes regionales Bildungssystem vom Krippenplatz bis zur Seniorenuniversität zu entwickeln,
- wenn die Struktur der Bildungsorganisation das eigentlich gar nicht zulässt?

Schon die ministerielle Zuständigkeit auf Landesebene ist aufgeteilt, es gibt nicht *ein* Ministerium für *alle* Belange der Bildung, und die Zersplitterung wiederholt sich dann auf der Ebene der Kreise und Kommunen. Jugendämter haben bislang wenig mit Schulämtern zu tun, Kindergärten unterscheiden sich von den Grundschulen allein schon durch die Ausbildung des Personals, für die Berufsschulen sind andere Behörden zuständig als für die Gymnasien und die Volkshochschule hat kaum Kontakt zur beruflichen Weiterbildung. Die Bereiche sind getrennt und gerade nicht integriert. Kein runder Tisch könnte das aufheben, gefordert ist tatsächlich ein kohärentes Bildungsmanagement.

Die kommunalen Bildungseinrichtungen samt den damit verbundenen Behörden sollen zu einem kommunizierenden und entscheidungsfähigen Gesamtsystem ausgebaut werden, das auch die öffentlichen Schulen umschliesst. Das geht nur, wenn dafür eine passende Organisation gefunden wird, die tatsächlich als „Bildungsmanagement“ gut bezeichnet ist, was immer mein Vergleich mit Kirgisien angerichtet haben mag. Aber im Unterschied zur Verwaltung kann es Management nur geben, wenn Ziele die Entwicklung leiten. Die

Bildungsregionen müssen daher für sich Leitziele formulieren, die plausibel sind, Abstimmung voraussetzen und sich überprüfen lassen.

Solche Ziele wären etwa:

1. Bestmöglicher Bildungserfolg für jedes Kind.
2. Entwicklung eines regional abgestimmten Bildungssystems.
3. Gezielte Bearbeitung der Schnittstellen.
4. Erhöhung der Ausbildungsfähigkeit und Verbesserung der Weiterbildung.
5. Systematische Qualitätsentwicklung aller Bildungseinrichtungen.
6. Begleitung und Unterstützung von Kindern und Jugendlichen mit Bildungsrisiken.
7. Angebote für jedes Alter und jeden Lebensabschnitt.

Jedes einzelne Ziel wird zerlegt in Etappen, die Zielerreichung braucht eine ständige Lagebeurteilung und unerreichbare Ziele müssen ohne Sinnverlust abgeschrieben werden können. Der Weg verlangt Organisation: Kommunen und Landkreise werden Leitbilder formulieren, Bildungsbüros einrichten, Steuerungsgruppen installieren und Beiräte berufen, die mit neuen Kompetenzen ausgestattet sind. Nur ein solches lokales Management mit eigener Verantwortung gewährleistet den Erfolg der Massnahmen, der nicht eintritt, wenn die Verantwortung bis zur Unkenntlichkeit aufgeteilt ist. Und nur so gewinnen die Projekte auch Gesichter, die zu lokalen Grössen werden können.

Ideen gibt es genug. Ein leicht utopisch klingendes und doch naheliegendes Beispiel sieht so aus: Kommunal neu organisiert werden könnte die curriculare Verzahnung der Schulen mit den Sportvereinen oder Musikschulen vor Ort. Lernzeit, die im Verein erbracht wird, kann angerechnet werden, und dies nicht nur, weil auch heute schon die Sportnote davon abhängt, wie viel Trainingseinheiten im Verein absolviert wurden, sondern weil beide Seiten Nutzen davon hätten. Um von meinem Arbeitsfeld zu sprechen: Der Musikunterricht in den Zürcher Volksschulen ist klar unterdotiert. Ein Bildungsziel, dass eigentlich kein Kind die Schule verlassen dürfte, ohne ein Instrument spielen zu können, lässt sich nur in Kooperation mit den örtlichen Musikschulen realisieren, die ohnehin die musikalische Bildung weitgehend tragen. Was also läge näher, als sie am Curriculum der Schule zu beteiligen?

Darf man nicht, lautet die Antwort, die Zuständigkeit ist nicht gegeben, die Ämter können oder wollen nicht, eine Schule kann doch nicht mit einem Verein kooperieren und dann noch dort, wo die grösste Regelungsdichte herrscht, nämlich beim Curriculum. Aber wie soll das Problem gelöst werden? Ein anderes Beispiel: In vielen Kommunen bestehen kommerzielle Lernstudios, die von sich sagen, sie würden nicht etwa „Nachhilfeunterricht“ erteilen, sondern „Vorhilfeunterricht“. Die Investitionen der Eltern sind erheblich. Aber wieso können nicht ältere Schüler die Förderarbeit der Lernstudios übernehmen? Die Schulen müssten nur einen kommunalen Pool bilden, einen Service bereitstellen und gegen ein Entgelt die Leistungen bezahlen.

Um nicht gleich wieder schullastig zu werden: Volkshochschulen organisieren in vielen Städten ein Grossteil der Erwachsenenbildung. Sie kooperieren an manchen Orten schon heute mit Theatern, Museen oder Konzerthäusern etwa im Bereich der pädagogischen Vorbereitung und Betreuung von Aufführungen oder Ausstellungen. An anderen Orten organisieren die Volkshochschulen sogar die Seniorenuniversitäten. Wenig verbreitet sind dagegen Kooperationen mit Jugendämtern, obwohl - oder weil - Jugendliche für die

Volkshochschulen die schwierigste Zielgruppen darstellen. Im Verein mit ihnen könnten Jugendämter Bildungsanbieter werden, und zwar über die Erlebnispädagogik hinaus mit kommunalen Aufträgen.

Wenn man Kommunen als Bildungsräume versteht, lassen sich auch andere Konzepte der Förderung von Kindern und Jugendlichen vorstellen. Warum können zum Beispiel fremdsprachige Schülerinnen und Schüler Deutsch nicht auch temporär in Gastfamilien lernen, die dafür kommunale Unterstützung erhalten? Auch Vereine sind extrem gute Instanzen der Integration, die nicht einfach der Schule überlassen werden darf. Stadtbibliotheken wären gute Anlaufstellen, wenn dort ein ehrenamtlicher Service „Deutsch am Nachmittag“ bereitstünde, in dem nicht Unterricht erteilt, sondern Deutsch als Kommunikation angeboten wird.

Ausdifferenzierte Bildungsräume kann man auch einfach zur Selbstinstruktion nutzen, ein Bereich, der häufig unterschätzt wird, weil das Bildungsdenken tatsächlich immer auf professionellen Unterricht reduziert wird. Selbstinstruktion verlangt Programme, Laptops und Meetingpoints, also Know-how und Orte, virtuelle ebenso wie reale. „Lernen vor Ort“ gewinnt so überraschende Varianten, die „Lernen“ von „Unterricht“ unterscheiden und die bei künftigen Qualifizierungsprozessen eine zentrale Rolle spielen werden. Laptops ersetzen nicht den Theaterbesuch, wohl aber manche überflüssige Unterrichtslektion, die es tatsächlich geben soll.

Ein zentrales Problem sind die Schnittstellen des Bildungssystems, also der Anfang, die Übergänge und besonders die Integration in den Arbeitsmarkt. „Frühförderung“ ist derzeit ein starkes Thema in der Bildungspolitik, das aber erst dann konkrete Gestalt gewinnt, wenn kommunale Verbünde geschaffen werden und Krippen, Kindergärten sowie Grundschulen ein aufeinander aufbauendes, stark vernetztes und für die Eltern attraktives Programm anbieten. Das verlangt hohes Management und dürfte angesichts der kommunalen Finanzen sowie der unterschiedlichen Zuständigkeiten nicht leicht zu realisieren sein. Aber ohne eine solche Organisation vor Ort sollte der Ausdruck „Frühförderung“ lediglich als Elternprivileg verstanden werden.

Die Frage der Integration in den Arbeitsmarkt stellt sich nicht nur im Blick auf Lehrlinge, sondern bezogen auf jede Qualifizierungsmaßnahme, die bekanntlich oft „Umschulung“ genannt wird und eigentlich nur einen neuen Anschluss sucht. Die Chancen steigen mit dem konkreten Nutzen für die Betriebe. Auch hier kann kommunal viel erreicht werden:

- Das Ende der Schulzeit kann stärker auf die Anforderungen in den Betrieben abgestimmt werden,
- Bildungsmaßnahmen der Arbeitsämter müssen nicht in der Form von betriebsfernen Kursen durchgeführt werden
- und das erforderliche Können kann direkt durch Teilnahme am Arbeitsprozess erworben werden.

Das duale System der Berufsbildung bietet weit mehr Möglichkeiten eines besseren „Lernens vor Ort“, als es die jährliche Diskussion über die Zahl der Lehrstellen ahnen lässt. Und auch die betriebliche Weiterbildung kann durch neue Kooperationen zwischen den Arbeitsämtern, den Betrieben und den kommunalen Bildungseinrichtungen weiterentwickelt werden. Den Sprachkurs in „Business English“ könnte auch die Volkshochschule übernehmen, die Trainer anstellt, die anders als die Englischlehrer diese sehr spezielle

Sprache auch tatsächlich beherrschen. Und warum könnte man nicht hochprofessionelle Meisterlehren für Senioren öffnen, die umlernen wollen, aber keinen Abschluss mehr benötigen?

Genug der Einfälle - wenn das allgemeine Ziel einer Bildungsbeteiligung über die Lebenszeit ernsthaft angestrebt werden soll, ist eine entscheidende Frage, wie die sogenannten „bildungsfernen Schichten“ dafür gewonnen werden. Das ist nicht nur eine Frage von Management und Organisation, sondern hat mit der gesamten Strategie zu tun. Es ist extrem schwer, Jugendliche und junge Erwachsene für Bildung zu gewinnen, wenn sie schon in der Schule damit schlechte bis entwürdigende Erfahrungen gemacht haben. Das bedeutet nicht nur, über neue Wege der Förderung vor und in der Schule nachzudenken, sondern kommunale Gesamtprogramme zu entwickeln, die tatsächlich imstande sind, das zu bewirken, was die UNESCO ständig fordert, nämlich: *No child left behind*.

Doch das ist nur ein Slogan, der praxisfern einigen Charme hat, aber der doch stark an die Sprache der Moral gebunden ist. Es bleiben immer Kinder zurück, die Frage ist nur, wo und verbunden mit welchen Folgen. Das Problem lässt am Beispiel der Erwachsenenbildung aufzeigen, ein Bildungsbereich, der schon in seinen Grundlagen stark zersplittert ist in

- die berufliche Qualifizierung und Umschulung,
- die Kursangebote in den unzähligen Segmenten der Allgemeinbildung,
- Programme der Selbstinstruktion ohne institutionelle Anbindung
- und den ganzen Bereich des informellen Lernens ohne pädagogisch-didaktische Betreuung.

Dieser Bereich liess sich bislang kaum steuern, weil er freiwillig ist und individuell nachgefragt wird. Gleichwohl soll genau dieser Bereich in der Schweiz massiv ausgebaut werden. Die politische Parole dafür lautet: „nachfrageorientierte Bildung“.

Dahinter verbirgt sich ein Wechsel der Finanzierungsart, nämlich die Abkehr von einer Finanzierung der Anbieter von Weiterbildung hin zur Finanzierung der Nachfrage von potenziellen Kunden. Zwei ökonomische Instrumente werden in Anschlag gebracht, nämlich Gutscheine und Darlehen, die als Anreize für die Nachfrage verstanden werden und die einen Bildungsbereich verändern sollen, der bislang stark von dem geprägt wird, was Soziologen den Matthäus-Effekt nennen. Mit zusätzlichen Ressourcen wird Nachfrage erzeugt, Kunden holen sich die Bildung, die sie für ihre Belange benötigen. Diese theoretische Annahme ist auf den ersten Blick sehr überzeugend, zumal sich damit auch Fragen der Chancengleichheit verbinden lassen, die weitgehend unstrittig sind.

Die Zahlen für die Schweiz sind eindeutig: Im Jahre 2005 besuchten 17% der Personen ohne nachobligatorischen Abschluss Weiterbildungsveranstaltungen, dagegen nahmen 55% der Personen mit einem tertiären Abschluss an solchen Veranstaltungen teil. Diese Quote ist seit 1996 weitgehend stabil. Je höher der Bildungsabschluss ist, desto höher ist auch die Weiterbildungsbereitschaft. Das Weiterbildungsverhalten der Frauen ist in dieser Hinsicht nicht anders als das der Männer. Ein anderer Befund ist auffällig. Im Jahre 2005 besuchten nur 19% der 60-74Jährigen Weiterbildungsveranstaltungen, im Vergleich mit 38% der Gesamtbevölkerung (BfS 2006, S 23).¹

¹Für den Bereich der beruflichen Weiterbildung gelten folgende Zahlen: Im Jahre 2005 nahmen 37% der Beschäftigten an beruflichen Kursen teil, die der Qualifizierung am Arbeitsplatz dienten. Der Kursbesuch hängt von der Beschäftigung ab. Je höher eine Beschäftigung in der betrieblichen Hierarchie angesiedelt ist, desto mehr wird Weiterbildung in Anspruch genommen. Das gilt auch in umgekehrter Hinsicht: Gering ausgebildete

Die Schweizer Bundesregierung hat ein Pilotprojekt mit Bildungsgutscheinen in Auftrag gegeben, dessen Ergebnisse im Februar 2009 der Öffentlichkeit vorgestellt worden sind. Dieses Experiment sollte vor allem der Frage dienen, wie sich Personen aus bildungsfernen Schichten für die Weiterbildung interessieren lassen und welche Anreize dafür geschaffen werden können. Hinter diesem Auftrag steht die Einsicht, dass die Nachfrage nach Weiterbildungsangeboten von der Herkunft, der Höhe des Einkommens, der beruflichen Tätigkeit und der Ausbildung abhängig ist. Je geringer qualifiziert eine Person ist, desto weniger ausgeprägt ist die Nachfrage nach Weiterbildungsangeboten. Im Ergebnis zeigt die Studie von 2009, dass Bildungsgutscheine, wenn sie gezielt eingesetzt werden, dafür sorgen können, dass sich auch bildungsferne Personengruppen für Weiterbildungsmaßnahmen interessieren.

- Allerdings warnt die Studie vor einem flächendeckenden Einsatz von Bildungsgutscheinen.
- Dafür werden zwei Gründe genannt, nämlich Mitnahmeeffekte² und schwache bis nicht vorhandene Arbeitsmarkteffekte.
- Die Studie legt nahe, dass eine öffentliche Finanzierung von Weiterbildung in Form von Gutscheinen wenn überhaupt, dann nur für eine eng begrenzte Zielgruppe gerechtfertigt wäre (Wolter/Messer 2009, Messer/Wolter 2009).

Zu einem vergleichbaren Ergebnis kommt ein Trendbericht, den das Deutsche Bundesministerium für Bildung und Forschung in Auftrag gegeben hat und der im September 2007 veröffentlicht wurde (Dohmen 2007). Hier werden aktuelle Entwicklungen der nachfrageorientierten Weiterbildungsfinanzierung in Europa untersucht und verglichen. Im Ergebnis wird festgehalten, dass es in den letzten Jahren viele Versuche mit Bildungsgutscheinen und Lernkonten gegeben hat. Die finanziellen Förderbeiträge waren dabei meist klein und die Zahl der erreichten Teilnehmer war begrenzt. In aller Regel waren es Modellversuche in den einzelnen Ländern.

Eine besondere Herausforderung war auch hier die Erreichung benachteiligter Zielgruppen. Diese Gruppen wurden vor allem dann verfehlt, wenn sie nicht gezielt angesprochen wurden oder der eingesetzte Betrag zu gering war. Gleichwohl sind zum Teil beachtliche Mobilisierungseffekte erreicht worden. Aber auch in dieser Studie werden Mitnahmeeffekte erwähnt, von denen auch gesagt wird, dass sie kaum vermieden werden können. Es ist also nicht so ganz leicht, von der Krippe bis zur Weiterbildung ein kohärentes System zu entwickeln, weil Bildung nicht einfach „angereizt“ werden kann, sondern mit der Lebenslage und so mit der Bildungsbiografie zu tun hat, die sich weiterer Bildung auch verweigern kann.

Die Frage, die mein Vortrag beantworten soll, geht dahin, was in diesem Zusammenhang ein „kohärentes Bildungsmanagement“ ausmachen könnte. Man kann diese Frage mit Corporate Identity-Folien beantworten, auf denen hoch idealisierte neue Verknüpfungen zwischen Ämtern und Behörden zu sehen sind, die aber kein Problem lösen. Folien verschaffen aufgrund ihrer knappen Form und ihrer ästhetischen Glättung Zuversicht,

Bevölkerungsgruppen, die auf dem Arbeitsmarkt einem erhöhten Risiko ausgesetzt sind, nehmen deutlich weniger als Höherqualifizierte an Weiterbildungskursen teil. Auch dieser Befund ist über zehn Jahre weitgehend stabil (BfS 2006, S. 24).

² Die Subvention belohnt ein Verhalten, das auch ohne den Anreiz stattgefunden hätte.

die nach der Präsentation schnell verflogen ist, weil die Wirklichkeit allein zwischen rivalisierenden Behörden komplexer ist, als die Darstellung ahnen lässt.

Näher an den Problemen sind Fallbeispiele und Evaluationen über Versuche, die zeigen, was in der Praxis bewegt werden konnte und was nicht. „Lernen vor Ort“ wird genau dieses empirische Material zu Tage fördern, es handelt sich immerhin um die grösste Versuchsdichte, die je in der Fläche und gleichzeitig erreicht wurde. Damit sollten sich nicht nur Aussagen und Beschreibungen, sondern auch hohe Transfereffekte verbinden lassen, von denen auch andere Orte profitieren können. Die unterschiedlichen Versuchsanlagen lassen sehr verschiedene Bezüge zu, die Versuche müssen aber gut dokumentiert werden und schnell abrufbar sein, wenn sie Wirkungen über sich hinaus erzielen wollen.

Die Ergebnisse werden davon abhängen, ob tatsächlich Kohärenz erreicht wird, also ein Hochmass an Abstimmung, das wirklich zur Profilbildung führt und mit attraktiven Angeboten Nachfrage generiert. Die Lösungen werden sich danach unterscheiden, wie originell und nachhaltig sie sind im Blick auf die lokale Problemlage. Das Management muss sich in diesem Rahmen bewegen. Zu den wichtigsten Aufgaben zählen:

- Koordination der Projekte,
- Sicherung und Begleitung der Durchführung,
- angemessenes Bildungsmonitoring,
- Kommunikation der Ergebnisse,
- Vorschläge für die Folgenbearbeitung
- und fortlaufende Anpassung der Ziele.

Nur so lassen sich die Ziele des Programms „Lernen vor Ort“ auf die Frage hin überprüfen, wie realistisch sie eigentlich sind. Kann die Zersplitterung und Unübersichtlichkeit der öffentlichen und privaten Bildungsangebote in Deutschland wirklich überwunden werden? Und lässt sich ein Bildungsstandort entwickeln, an dem die Bürgerinnen und Bürger, wie es in der Beschreibung des Programms heisst,

„in einem schlüssigen und übersichtlichen Bildungssystem eine erfolgreiche Bildungsbiographie durchlaufen können, und zwar von der frühkindlichen Bildung bis zur Erwachsenenbildung“³

Wie immer die 40 bundesweiten Versuche ausgehen werden, fest steht, dass so etwas wenn, dann nur auf kommunaler Ebene realisiert werden kann. Die Zivilgesellschaft, auf die das Programm abhebt, gibt es hier oder gar nicht. Dass der Bund bezahlt, ist vielleicht gar nicht so ironisch, wie es nach dem Föderalismusentscheid aussieht. Investiert wird in eine starke dritte Ebene der Bildung, die der Kommunen, wo Demokratie und Zivilgesellschaft nicht nur entstehen, sondern auch bewahrt werden müssen. Wer in der Schweiz tätig ist und diese dritte Ebene aus eigener Anschauung kennt, kann die Weitsicht von „Lernen vor Ort“ nur unterstützen. Das Programm lässt sich realisieren, wie man zwischen Genf und Zürich weiss. Damit ist natürlich nicht gesagt, dass noch mehr Deutsche in die Schweiz kommen sollen.

³ Stiftungsverband Lernen vor Ort: Presseinformation vom 17. Juni 2009, S. 1.

Literatur

- Berkemeyer, N./Bos, W./Manitius, V./Müthing, K: (Hrsg.): Unterrichtsentwicklung in Netzwerken. Konzeptionen, Befunde, Perspektiven. Münster: Waxmann 2008.
- Bundesamt für Statistik (BfS): Lebenslanges und Weiterbildung. Bestandesaufnahme der internationalen Indikatoren und ausgewählte Resultate. Bearb. v. A. Borkowsky/J.-C. Zuchuat. Neuchâtel: BfS 2006.
- Dohmen, D.: Aktuelle Trends der nachfrageorientierten Weiterbildungsfinanzierung in Europa - Eine Synopse. Berlin: Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie 2007. (=FIBS-Forum, Nr. 40)
- Messer, D./Wolter, St.: Money Matters: Evidence From an Randomized Large Scale Field Experiment with Vouchers for Adult Education. München: CESifo 2009.
- Oelkers, J./Reusser, K.: Expertise: Qualität entwickeln - Standards sichern - mit Differenz umgehen. Unter Mitarbeit von E. Berner/U. Halbheer/St. Stolz. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung 2008.
- Wolter, St./Messer, D.: Weiterbildung und Bildungsgutscheine. Resultate aus einem Feldversuch. Bern: Bundesamt für Berufsbildung und Technologie 2009.