



Stefan Schmidt

Regionale Bildungslandschaften wirkungsorientiert gestalten

Ein Leitfaden zur Qualitätsentwicklung

| Verlag BertelsmannStiftung

Regionale Bildungslandschaften wirkungsorientiert gestalten

Stefan Schmidt

Regionale Bildungslandschaften wirkungsorientiert gestalten

Ein Leitfaden zur Qualitätsentwicklung

Unter Mitarbeit von Christoph Höfer

| **Verlag BertelsmannStiftung**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

© E-Book-Ausgabe 2012

© 2012 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Dr. Anja Langness, Heinz Frenz

Lektorat: Heike Herrberg, Bielefeld

Herstellung: Christiane Raffel

Umschlaggestaltung: Elisabeth Menke

Umschlagabbildung: Foto-Ruhrgebiet/Fotolia.com

Satz und Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

ISBN 978-3-86793-428-2 (Print)

ISBN 978-3-86793-484-8 (PDF)

ISBN 978-3-86793-485-5 (EPUB)

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Inhalt

Bildungslandschaften vor Ort gestalten und wirkungsorientiert steuern	7
1 Bildungsmanagement	15
1.1 Educational Governance	17
1.2 Bildungsberichterstattung und Evaluation	19
2 Die Entwicklungen in Freiburg und Ostwestfalen-Lippe	23
2.1 Vorgeschichte	23
2.2 Kernaufgaben und Zielgruppen	27
2.3 Verfahren der Qualitätsentwicklung	28
3 Wirkungsorientierung in der Praxis	31
3.1 Evaluationszweck und Nutzen für Beteiligte klären	32
3.2 Gegenstand eingrenzen	37
3.3 Evaluationsart festlegen	39
3.4 Ressourcen sichern	43
3.5 Wirkungen fokussieren	44
3.5.1 Differenzierung von Resultaten	46
3.5.2 Die verwendete Zielsystematik	49
3.5.3 Differenzierung von Zielgruppen	53
3.5.4 Zielentwicklung	56
3.5.5 Initiierung und Steuerung von Zielklärungsprozessen ..	62
4 Praxis systematisch untersuchen	69
4.1 Fragestellungen entwickeln	71
4.2 Datenerhebung	75
4.2.1 Kriterien zur Bewertung von empirischen Untersuchungsdesigns	77

Inhalt

4.2.2 Kombination interner und externer Verfahren	80
4.2.3 Analyse von Netzwerkstrukturen	81
4.2.4 Leicht umsetzbare Erhebungsverfahren	82
4.3 Datenauswertung	86
4.3.1 Vor der Datenerhebung	87
4.3.2 Nach der Datenerhebung	88
5 Ergebnisse nutzen	91
5.1 Berichtsformate	93
5.2 Darstellung von Ergebnissen	94
5.3 Auswertungsworkshop	95
6 Anregungen und Handlungsempfehlungen	99
Literatur	104
Anhang	107
Zusammenfassung	153
Executive Summary	157
Die Autoren	159

Bildungslandschaften vor Ort gestalten und wirkungsorientiert steuern

Anja Langness, Heinz Frenz, Kirsten Witte
Bertelsmann Stiftung, Programm »Lebenswerte Kommune«

Ein besonderes Erlebnis verbindet die Menschen in Deutschland unabhängig von ihrer Herkunft: der Schulbesuch. Wir alle haben »unsere« Schule durchlaufen und dabei erfahren, wie das Bildungswesen und die Menschen, die dort unterrichten, auf uns wirkten. Somit verbinden viele den Begriff »Bildung« mit diesen persönlichen Erfahrungen. Aber Bildung ist weit mehr als Schule! Die Wissenschaft hat erwiesen, dass Bildung ebenso aus informell erworbenem Wissen besteht und dass man lebenslang lernt – und lernen muss. »Was Hänschen nicht lernt, lernt Hans nimmermehr« gilt heute also nicht mehr. Seit einigen Jahren verändert sich die Sicht auf Bildung, und damit verändern sich auch die Begriffe im Bildungswesen. Zugleich kommen neue Begriffe hinzu. Dies ist ein Prozess, der länger dauert und noch nicht abgeschlossen ist.

Unbestritten ist: Bildung findet an unterschiedlichen Orten, zu unterschiedlichen Zeiten und in unterschiedlichen Kontexten statt: in der Familie, im sozialen Umfeld, in den Bildungsinstitutionen, aber auch in Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe, Sportvereinen, Gesundheitsinstitutionen und an vielen anderen Orten.

Bildung wird inzwischen um den räumlichen Bezug erweitert. Fast könnte man sagen: Bildung gibt es jetzt auch in 3D. Hierfür steht der Begriff »Bildungslandschaften«. Er drückt nicht nur die geografische Dimension aus, sondern veranschaulicht eine neue Sicht auf Bildung: Die formale, non-formale und informelle Bildung werden zusammengeführt. Es entsteht eine Vielfalt von Bildungsangeboten, Bildungsformen und Bildungsorten – eben eine Bildungslandschaft.

Schnell wird hier allen Beteiligten klar, dass in einer solchen Landschaft keine Institution für sich allein »Landschaftsgestalterin« sein kann. Denn Vielfalt macht großräumigere, also regionale Lösungen notwendig. Dem steht, zumindest formal, das Verfassungsrecht entgegen: die klare Aufgabentrennung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Dabei liegt die Kultus-

hoheit, also die inhaltliche Verantwortung für das Bildungswesen, bei den Ländern. Die Kommunen steuern nur »äußere« Schulangelegenheiten (wie etwa Gebäude, Hausmeister, Tafel, Kreide und Computer). Gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Organisationen gestalten Kommunen zudem die non-formale und informelle Bildung vor Ort.

Lernen, ob in oder außerhalb der Schule, findet am Lebensort statt. Dort, wo man arbeitet und wohnt, lernt man auch. Die überkommene Aufgabentrennung zwischen Land und Kommune beim Thema Bildung ist im übrigen Europa nur schwer zu erklären; sie greift in das Leben der Menschen vor Ort ein. Die damit verbundene Idee, Bildung ließe sich zentral von den Ländern in die kleinsten Orte hinein »durchsteuern«, ist unrealistisch und erinnert an planwirtschaftliche Ideen.

Stadt, Kreis oder Gemeinde sind beim Thema Bildung zwangsläufig immer betroffen und müssen sich dem stellen. Für die dadurch drohenden kommunal- und verfassungsrechtlichen Probleme haben Nonformalisten einen lebenspraktischen Ausweg ersonnen: die *Verantwortungsgemeinschaft von Ländern und Kommunen* für das Bildungswesen. Sie richtet sich auf die Ergebnisse und Interessenlagen sowie auf Verantwortungsgefühl und Vernunft. Elementar für jede regionale Bildungslandschaft ist dabei ein institutionen-, professionen- und ressortübergreifendes Arbeiten, das die Bedarfe und Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger in den Vordergrund stellt und nicht die Interessen einzelner Institutionen oder Sektoren. Somit sind »Bildungslandschaften« mehr als aus der Not geborene Zweckgemeinschaften – sie sind vielmehr Bildungsallianzen. Neue Instrumente und Organisationsformen wurden vielerorts bereits erprobt. Es ist ein langer Weg, Althergebrachtes durch Neues zu ersetzen – und er geht weiter.

Die Bertelsmann Stiftung unterstützt seit langem die Umsetzung und Weiterentwicklung regionaler Bildungslandschaften. Mit den Projekten »Selbstständige Schule« sowie »Schule & Co.« in Nordrhein-Westfalen (NRW) wurde der Weg zur Eigenverantwortung von Schule und in eine gemeinsame Bildungsverantwortung von Land und Kommunen vorgezeichnet (Lohre et al. 2008; Stern et al. 2008). Andere Projekte der Stiftung, wie etwa »Kind & Ko«, haben erprobt, wie Akteure der formalen, non-formalen und informellen (frühkindlichen) Bildung eine kommunale Verantwortungsgemeinschaft aufbauen können, um ihr Handeln auf die Bedürfnisse von Kindern auszurichten (Bertelsmann Stiftung 2008).

Mit dem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung initiierten Programm »Lernen vor Ort« testen Länder, Kommunen und Stiftungen in 35 deutschen Kreisen und kreisfreien Städten neue Wege der Zusammenarbeit und werden die Erfahrungen weitergeben. Doch viele Kommunen haben sich auch ohne das Bundesprogramm auf den Weg gemacht. Sie zeigen einerseits die Vielfalt von kommunalen Ausgangsvoraussetzungen, also die Vielschichtigkeit von Lebensprozessen in den Stadt- oder Dorfgebieten, und

andererseits die Vielzahl von Antworten und Lösungen für diese Herausforderung.

Diese Vielfalt guter Wege bildet sich bei den Begriffen ebenfalls ab: Während in NRW von »regionalen Bildungslandschaften« gesprochen wird, ist in anderen Bundesländern von »Bildungsregionen« oder »Kommunalen Bildungslandschaften« die Rede. Wir benutzen im Folgenden den Begriff »Bildungslandschaften« und gehen davon aus, dass die verständige Leserin bzw. der verständige Leser ihn in die jeweils gebräuchliche Begriffsform übersetzt. Wichtig ist dabei, dass die Vielschichtigkeit des Begriffs »Bildungslandschaften« deutlich wird. Er beinhaltet, dass neue Ansätze und Strategien für kommunale Jugend- und Schulpolitik entstehen und der Bezug auf das lebenslange Lernen in den Blick genommen wird. Schließlich geht es um Netzwerke für die Zukunft der Menschen in unseren Kommunen, die von der Kindertageseinrichtung bis zur Jugendarbeit und von der Museumspädagogik bis zur Sportförderung alle Angebote abstimmen und zueinander in Bezug setzen.

Die Akteure von regionalen Bildungslandschaften stehen dabei immer vor der großen Herausforderung, die Wirksamkeit ihrer Aktivitäten nachzuweisen und die Qualität nachhaltig sicherzustellen.

Systematische Evaluation und Qualitätsentwicklung ermöglichen eine wirkungsorientierte Gestaltung von Bildungslandschaften: Bildungsakteure vor Ort können mithilfe dieser Verfahren ihre Angebote von Beginn an besser auf die Bedarfe der Zielgruppen ausrichten und somit eine höhere Wirksamkeit auf dem Weg zu mehr Bildungsgerechtigkeit erzielen. Gleichzeitig helfen Evaluation und Qualitätsentwicklung dabei, die Kooperationsstrukturen und Arbeitsweisen der komplexen Netzwerke vor Ort zu analysieren. Insofern können Verfahren der Qualitätsentwicklung maßgeblich dazu beitragen, dass die Akteure in gegenseitiger Wertschätzung zusammenarbeiten und die jeweiligen Stärken an den Schnittstellen der Institutionen einbringen.

Zusätzlich ermöglichen es die Ergebnisse der Evaluation und Qualitätsentwicklung, die Aktivitäten einer Bildungslandschaft nach außen darzustellen und über die investierten Ressourcen Rechenschaft abzulegen – was gerade heute, in Zeiten des knappen Geldes, sinnvoll und notwendig ist. Dabei müssen nicht immer höchste wissenschaftliche Ansprüche erfüllt werden. Nach unserer Erfahrung sind auch pragmatische Verfahren für die Akteure einer Region sehr hilfreich und nutzbringend für die Beteiligten.

Dieser Leitfaden legt den Fokus darauf, wie Bildungslandschaften wirkungsorientiert gestaltet werden können, unabhängig von ihrer räumlichen Begrenzung und ihrer Entstehungsgeschichte. Er umfasst konkrete Handlungsanregungen für Leitende und Mitarbeitende aus Bildungsbüros sowie für alle anderen Akteure in der Kommune, die an der Qualitätssicherung von regionalen Bildungslandschaften beteiligt sind. Der Leitfaden zeigt, wie man Transparenz über angestrebte und erreichte Wirkungen herstellt und wie man eine Diskussionsbasis schafft, damit alle Akteure der Bildungsland-

schaft in gegenseitiger Wertschätzung die vor Ort geeigneten Strategien entwickeln können. Evaluation und Qualitätsentwicklung werden hier als Mittel zum Zweck verstanden, die wichtige und herausfordernde Aufgabe »Bildungslandschaft« gemeinsam mit den Akteuren der Region zu gestalten. Praxisorientierte Anregungen und Hilfestellungen sollen sachorientierte Dialoge ermöglichen und sie moderierend begleiten.

Aufbereitet wurden Erfahrungen aus der Stadt Freiburg und sechs ostwestfälischen Kreisen (Gütersloh, Herford, Höxter, Lippe, Minden-Lübbecke, Paderborn) sowie der kreisfreien Stadt Bielefeld im Regierungsbezirk Detmold. Diese Kreise bzw. Städte haben in den letzten Jahren unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen Evaluations- bzw. Qualitätsentwicklungsverfahren angewandt. Die Bertelsmann Stiftung unterstützt diesen Prozess in Freiburg durch eine Grundpatenschaft bei »Lernen vor Ort« und in Ostwestfalen-Lippe (OWL) durch die enge Zusammenarbeit mit der Bezirksregierung Detmold.

Dieser Leitfaden basiert auf der konzeptionellen Arbeit von Stefan Schmidt (schmidt evaluation, Köln) sowie den praktischen Umsetzungen in OWL und in Freiburg. Stefan Schmidt hat die Initiative LEIF in Freiburg intensiv beim Thema Qualitätssicherung begleitet und beraten und seit 2010 alle Leitenden und Mitarbeitenden der sieben Bildungsbüros in OWL zum Thema Evaluationsverfahren im Auftrag der Bertelsmann Stiftung fortgebildet. Christoph Höfer, Schulaufsichtsbeamter und Leiter der »Servicestelle Bildungsregion OWL« bei der Bezirksregierung Detmold, hat den gesamten Leitfaden konzeptionell mitentwickelt und Teile des Textes verfasst. Wir danken Stefan Schmidt und Christoph Höfer für ihre engagierte und kompetente Arbeit.

Viele Praxisbeispiele aus OWL und Freiburg sind zur Veranschaulichung eingefügt. Daher sind wir allen Beteiligten vor Ort zu großem Dank verpflichtet, denn sie haben hoch engagiert die Ergebnisse aus ihren Regionen für den Leitfaden aufbereitet und Dokumente für den Anhang zur Verfügung gestellt. Insbesondere danken wir Veronika Schönstein, Stadt Freiburg, Leiterin der Initiative LEIF in Freiburg; Carolin Busch, Stadt Freiburg, Mitarbeiterin der Initiative LEIF (Bildungsmonitoring); Dr. Oliver Vorn dran, Kreis Paderborn, Leiter des Bildungsbüros; Martina Soddemann, Kreis Herford, Leiterin des Amtes für Schule, Kultur und Sport; Frank Wedekind, Kreis Herford, pädagogischer Mitarbeiter der Bezirksregierung im Bildungsbüro; Horst Tegeler, Kreis Lippe, Leiter des Bildungsbüros; Jörg Stickling, Kreis Lippe, pädagogischer Mitarbeiter des Bildungsbüros; Georgia Schönemann, Stadt Bielefeld, Leiterin des Bildungsbüros; Dr. Sandra Legge, Kreis Höxter, Leiterin der Abteilung Bildungsmanagement; Christina Dunschen, Kreis Höxter, Koordinatorin Frühe Bildung; Gudrun Mackensen, Kreis Gütersloh, Leiterin des Bildungsbüros; Annegret Spilker, Kreis Gütersloh, Mitarbeiterin des Bildungsbüros; Maik Evers, Kreis Gütersloh, Mitarbeiter des Bildungsbüros; Antje Gieselmann, Kreis Minden-Lübbecke, Leiterin des Schulamtes.

Der Leitfaden gliedert sich wie folgt: Einführend wird in Kapitel 1 die große Bedeutung einer partizipativen Steuerung von Bildungslandschaften im Sinne einer *educational governance* herausgestellt. Zudem erläutert das Kapitel die Schnittstellen und Anknüpfungspunkte von Bildungsberichterstattung und Evaluation.

Um den Leserinnen und Lesern den Transfer auf die eigene Region zu erleichtern, werden in Kapitel 2 kurz die wesentlichen Entwicklungsschritte der Bildungslandschaften in OWL und in Freiburg geschildert.

Anschließend folgen praxisorientierte Kapitel, in denen allgemein verständliche evaluationsmethodische Erklärungen gegeben werden, denen Umsetzungsbeispiele aus OWL und Freiburg zugeordnet sind. Diese Beispiele finden sich zum einen in den blauen Kästen im Hauptteil dieses Leitfadens, zum anderen sind Beispiele und Dokumente aus den Regionen im Anhang beigegefügt.

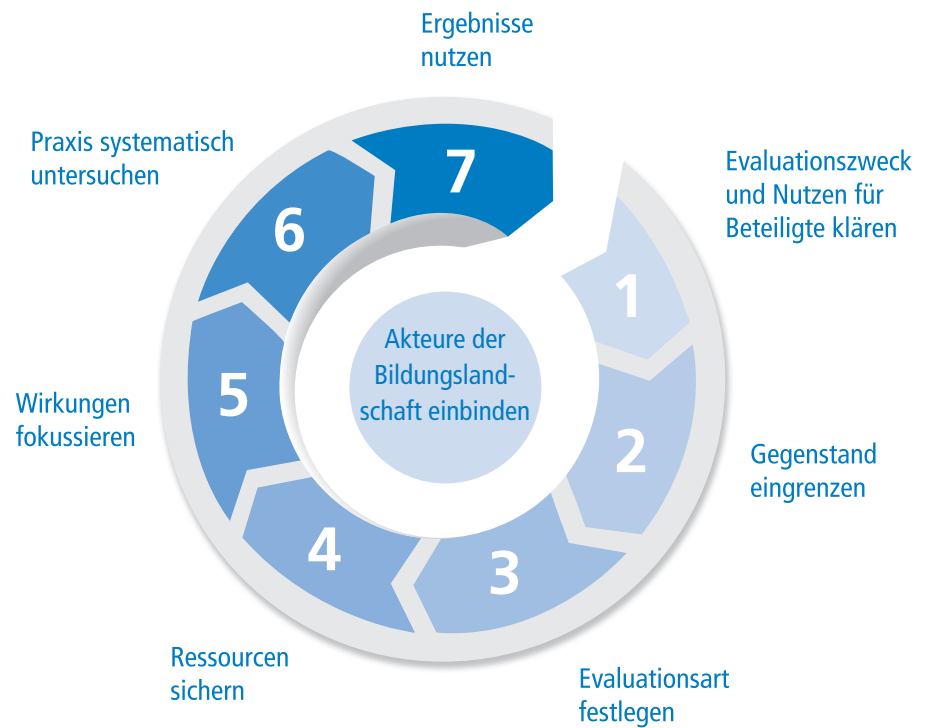
Kapitel 3 ist das Herzstück des Leitfadens. Hier wird dargelegt, mit welchen Schritten Wirkungsorientierung in der Praxis zu erreichen ist. Dabei wird deutlich, welche Synergien zwischen Praxisgestaltung und Evaluation dieser Prozess mit sich bringt und welche kritischen Punkte beachtet werden müssen, um unerwünschte Folgen zu vermeiden.

In den Kapiteln 4 und 5 wird gezeigt, wie Ergebnisse aus Evaluation und Qualitätsentwicklung dazu beitragen können, Aushandlungsprozesse in den komplexen Netzwerken der Akteure einer Bildungslandschaft zu gestalten. Abschließend werden in Kapitel 6 Anregungen und Handlungsempfehlungen für strategisch verantwortliche Bildungsakteure abgeleitet.

Die besonderen Herausforderungen der kommunalen Akteure in organisatorischer Hinsicht (Zusammenwirken der Stabsstellen, wie z. B. Bildungsbüro, mit der Linienorganisation, also den Ämtern und Dezernaten der klassischen Verwaltung) oder aus rechtlicher Sicht (Zuständigkeiten Bund – Land – Kommune) werden nicht ausdrücklich dargestellt. Dies gilt ebenso für die Zusammenarbeit zwischen der Kommunalverwaltung und der politischen Vertretung dieser Selbstverwaltungskörperschaften. Hierzu gibt es eine Reihe anderer Veröffentlichungen (Luthe 2009; Bleckmann und Durdel 2009; Bleckmann und Schmidt 2011; Weiß 2011). Die Methoden, Hinweise, Anregungen und Verfahren in diesem Leitfaden sind jedoch für die Arbeit mit *allen Akteuren* geeignet, also auch den Ländern und den politischen Gremien, oder für die Darstellung in den politischen Gremien.

Für die zielgerichtete Arbeit an einer Bildungslandschaft hat die Bertelsmann Stiftung eigene Workshops entwickelt. Diese haben Werkzeugcharakter und mit ihrer Hilfe kann ein mehrdimensionales Bildungsmodell für die Region entwickelt werden (www.bildungsworkshop-kommunen.de).

Synergien zwischen Steuerung und Evaluation von Bildungslandschaften



Zu den Begriffen

Bildungsakteure kennen aus eigener Erfahrung die häufig komplexen, teils inhaltlich und teils förderrechtlich begründeten Regelungen zur Verwendung von Begrifflichkeiten. Da wir in diesem Leitfaden mit Praxiserfahrungen aus der Region Ostwestfalen-Lippe (OWL) und der Stadt Freiburg arbeiten, haben wir für eine bessere Lesbarkeit einheitliche pragmatische Lösungen gefunden.

In der Bildungslandschaft Freiburg und den Bildungsregionen in OWL werden Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung durchgeführt. Dabei werden Konzepte, Methoden und Instrumente der Evaluation verwendet.

In Freiburg startete im Jahr 2005 das Projekt »Bildungsregion«, in dem zentrale Akteure der schulischen Bildung zusammenarbeiten (koordiniert vom Regionalem Bildungsbüro). Durch die Beteiligung am Bundesprogramm »Lernen vor Ort« (LvO) wurde 2009 ergänzend die Initiative »Lernen Erleben In Freiburg« (LEIF) gestartet, die über die schulische Bildung hinaus das lebenslange Lernen in den Blick nimmt. Aus Gründen der Differenzierung wird in Freiburg der Begriff der »Bildungsregion« verwendet, wenn es um das Projekt »Bildungsregion« und die Aktivitäten des Regionalen Bildungsbüros geht. Als übergeordneter Begriff wird »Bildungslandschaft« verwendet: Die Bildungslandschaft umschreibt den Bereich des Lernens im gesamten Lebensverlauf, in dem sich auch die Initiative LEIF bewegt. Im ostwestfälischen Regierungsbezirk Detmold werden seit dem Jahr 2006 die Kreise und kreisfreien Städte dabei unterstützt, Bildungsbüros aufzubauen. In den Gebietskörperschaften wird der Begriff »Bildungsregion« verwendet.

Um eine bessere Lesbarkeit zu gewährleisten, haben sich die Verantwortlichen der Bildungsregionen in OWL freundlicherweise damit einverstanden erklärt, dass in diesem Leitfaden der Begriff »Bildungslandschaft« verwendet wird. Ausnahmen bilden die Ausführungen im Kapitel 2, in dem die Entstehungsgeschichte der Bildungsregionen in Ostwestfalen beschrieben wird, und die in den Leitfaden integrierten Praxisberichte von Bildungsbüroleitungen aus OWL.

1 Bildungsmanagement

Bildung ist das Humankapital einer Gesellschaft und somit ein zentraler Zukunftsfaktor. Wer diesem Grundsatz gerecht werden möchte, darf Bildung nicht auf den Erwerb von Wissen reduzieren. Der Bildungsbegriff muss alle individuellen Lern- und Entwicklungsprozesse einbeziehen, die für das Individuum und die Gesellschaft relevant sind. Zur Entwicklung dieses Bildungsverständnisses hat die Denkschrift der Kommission »Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft« des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW), die 1995 vom damaligen Ministerpräsidenten Johannes Rau eingerichtet wurde, wegweisende Denkanstöße für eine breite öffentliche Debatte gegeben (Bildungskommission NRW 1995). Darin wird gefordert, dass Menschen

Bildung: Grundlage für Selbstverwirklichung und soziale Verantwortung

- den Anspruch auf Selbstbestimmung und die Entwicklung eigener Lebens- und Sinnbestimmungen verwirklichen und für alle Mitmenschen anerkennen sollen;
- eine Mitverantwortung für die ökonomischen, politischen, kulturellen, zwischenmenschlichen, also für die gesellschaftlichen Verhältnisse übernehmen sollen;
- die eigenen Ansprüche, die ihrer Mitmenschen und die Anforderungen der Gesellschaft in eine vertretbare, den eigenen Möglichkeiten entsprechende Relation bringen und weiterentwickeln sollen.

Die Entwicklung der Bildungslandschaften wurde im weiteren Verlauf durch die Modellprojekte »Schule & Co.« und »Selbstständige Schule« von dem Ministerium für Schule in NRW und der Bertelsmann Stiftung weiter gefördert (Schmidt und Höfer 2012). Bildungslandschaften verfolgen ein Ziel mit großer gesellschaftlicher Relevanz: Sie sollen Chancengerechtigkeit im Bildungswesen sicherstellen. Um dies zu erreichen, wird derzeit deutschlandweit in vielen Regionen ein systematisches Bildungsmanagement mit effektiven und effizienten Vernetzungsstrukturen zwischen bildungsrelevanten Institutionen aufgebaut, wie Kindertagesstätten, Schulen,

Entwicklung der Bildungslandschaften