



Dieter Rink

Das Steuer in die Hand nehmen

Ausgewählte Forschungsergebnisse
zu Steuerung und Koordination

GEFÖRDERT VOM

VERBUNDPARTNER



Wozu Steuerung und Koordination?

In diesem Text werden wesentliche Ergebnisse aus den qualitativen und quantitativen Erhebungen in den Modellkommunen des Projektes „Bildung – Nachhaltigkeit – Kommune: BNE-Kompetenzzentrum für Prozessbegleitung und Prozessevaluation“ zum Handlungsfeld [Steuerung und Koordination](#) vorgestellt (zu den Erhebungen vgl. [Methodenbericht: Quantitative Erhebung](#) und [Methodenbericht: Qualitative Expertenbefragung](#)). Dazu wird betrachtet, wie sich die Strukturen und Aufgaben in den Modellkommunen darstellen, dann wird auf die Abläufe und Zuständigkeiten geblickt und schließlich gezeigt, wie Steuerung und Koordination in den Kommunen aufgebaut ist. Doch zunächst soll das Handlungsfeld kurz eingeordnet werden.

Es gehört zu den Besonderheiten von Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE), dass sie keine kommunale Pflichtaufgabe ist, die umgesetzt werden muss, sondern eine relativ neuartige freiwillige kommunale Aufgabe. Für BNE gibt es daher zunächst keine geregelten Zuständigkeiten, etablierten Strukturen, Kooperationspartner:innen und Prozesse sowie häufig keine entsprechenden personellen Ressourcen und Budget-Positionen. Die Herausforderung besteht außerdem darin, dass die Verankerung von BNE in kommunalen Bildungslandschaften eine Querschnittsaufgabe darstellt, die das Handeln unterschiedlicher Ressorts und Bereiche einer Kommune tangiert und einen Kreis von weiteren Akteurinnen und Akteuren aus dem Bildungsbereich, der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und von Bildungseinrichtungen einschließt.

Die Steuerung und Koordination von BNE ist insofern ein zentrales Handlungsfeld, als dass von hier aus die Aktivitäten in den anderen Handlungsfeldern aufeinander bezogen und miteinander abgestimmt werden müssen (ausführlich zu den Handlungsfeldern vgl. [Autorengruppe Kompetenzzentrum 2023](#) bzw. [Strategie und Ziele, Netzwerke & Kooperation, Partizipation](#) sowie [Sichtbarkeit & Kommunikation](#)). Die Herausforderung besteht darin, „über gesellschaftliche Teilbereiche hinweg, jeweils singuläre und eigene Formen der Steuerung zu entwickeln und zu etablieren“ (Fürst 2010, S. 50). Die Frage ist, wie es vor dem Hintergrund unterschiedlicher Akteurinnen und Akteure und dem Charakter von BNE als freiwillige und neuartige Aufgabe nun gelingt, dauerhaft Strukturen der Steuerung und Koordination zu etablieren, um das Ziel der Verankerung von BNE zu erreichen. Die besondere Bedeutung von Steuerung und Koordination von BNE wird in der Literatur betont (Jossin et.al. 2020, S. 23). Dies wird in unserer qualitativen Studie auch von den Befragten erkannt: So wird von Akteurinnen und Akteuren etwa die Notwendigkeit von Steuerung und Koordination konstatiert: „Es muss eine Entscheidung hinsichtlich der Ansiedlung der Steuerung getroffen werden“ (Vertreter:in eines Fachdienst Bildung) und „Man braucht die Verabredung einer Koordination“ (Vertreter:in der Verwaltung). Kommunalverwaltungen wird eine besondere Rolle in Bildungslandschaften zugeschrieben: „Sie sollen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Bildungsbereichen und deren Aktivitäten und Akteuren koordinieren“ (Otremba 2021, S. 47).



Steuerung: Strukturen und Aufgaben

Einige Kommunen haben Steuer- bzw. Lenkungsgruppen oder -kreise, dabei haben mitunter der bzw. die Oberbürgermeister:in oder die Landrätin bzw. der Landrat die formelle Leitung inne. Wenn es eine starke Integration von BNE in den Nachhaltigkeitsprozess gibt, dann findet auch eine übergreifende Steuerung von BNE in diesem Rahmen statt. Das erfolgt dann z.B. über eine Steuergruppe der gesamten Nachhaltigkeitsstrategie. Man kann im Zeitverlauf eine positive Entwicklung in Bezug auf die Strukturen zur Koordination und Steuerung von BNE beobachten, wie die quantitative Expertenbefragung in 48 Modellkommunen zeigt: Zu Projektbeginn gab es laut Mehrheit der Befragten in 75 % Kommunen einen Runden Tisch bzw. Arbeitskreis und in etwa 10 % einen BNE-Beirat (Welle 1). Ein Jahr später gab es laut Mehrheit der Befragten nun in 85 % der Kommunen einen Runden Tisch bzw. Arbeitskreis und in 30 % einen BNE-Beirat (Welle 2). Dieser Zuwachs kann als Hinweis darauf gedeutet werden, dass über alle Modellkommunen betrachtet im Bereich Steuerung und Koordination die strukturelle Verankerung von BNE in Kommunen seit Projektbeginn zugenommen hat.

Die Ergebnisse der qualitativen Befragungen zeigen, dass die Aufgaben der Steuerung in manchen Kommunen auf unterschiedliche Instanzen verteilt werden. Steuer- bzw. Lenkungsgruppen haben sich zum Teil erst mit dem Start bzw. im Verlaufe der Teilnahme am Modellprojekt „Bildung – Nachhaltigkeit – Kommune: BNE-Kompetenzzentrum für Prozessbegleitung und Prozessevaluation“ gebildet. Die Zusammensetzung der Steuer- bzw. Lenkungsgruppen umfasst Leitungspersonen aus den Bereichen Bildung, Umwelt, Nachhaltigkeit oder Soziales, des Weiteren Vertreter:innen verschiedener Ämter (Schulverwaltung, Bibliotheken, Personalamt, Umweltamt u.a.). Steuergruppen bzw. Lenkungskreise entscheiden oder bereiten Entscheidungen vor und formulieren Ziele für den BNE-Prozess. Ihre Aufgabe ist es, eine effektive und strukturierte Zusammenarbeit zu gewährleisten, Themenfelder festzulegen, Schnittstellen herauszuarbeiten und Ressourcen zur Verfügung zu stellen. In diesem Zusammenhang werden insbesondere von Vertreter:innen der Zivilgesellschaft Hierarchien in der Verwaltung angesprochen, die die Effektivität der Steuerung erschweren. Außerdem wird von ihnen vereinzelt Kritik an Entscheidungsstrukturen geübt, die weder geklärt noch transparent sind. Es ist einigen Befragten unklar, ob die Lenkungskreise bzw. Steuergruppen zeitlich auf die Laufzeit des Modellprojektes begrenzt sind oder ob sie auf Dauer gestellt und in der Struktur der Kommunalverwaltung verankert sind. Von Vertreter:innen der Kommunalverwaltung wurde mehrfach der Wunsch nach einer Stabsstelle für BNE geäußert, davon versprechen sie sich offenbar mehr politischen Rückhalt und Durchsetzungskraft für BNE.

Die Größe der Akteurslandschaft variiert in den untersuchten Modellkommunen, das liegt beispielsweise an der Einwohnerzahl und der jeweiligen administrativen Verfasstheit (z. B. Landkreis vs. kreisfreie Stadt). Je größer eine Kommune ist, desto vielfältiger ist die Akteurslandschaft und damit die Komplexität der Steuerung. Ob zentral oder dezentral organisierte Strukturen der Steuerung effektiver für die Verankerung von BNE in den Kommunen sind, kann auf der Grundlage des vorliegenden Datenmaterials nicht entschieden werden.



Koordination: Strukturen und Aufgaben

Die untersuchten Fallstudienkommunen haben in der Regel eine Koordination(-sstelle) etabliert. In den meisten Kommunen koordinieren das Bildungsbüro, das Bildungsmanagement bzw. das Referat Bildung und Planung den BNE-Prozess, in wenigen Kommunen auch das Umweltdezernat bzw. das Referat für Umwelt oder die Stabsstelle für Nachhaltigkeitsmanagement bzw. für Projektmanagement. Die Koordination erfolgt manchmal auch durch mehrere Ämter mit unterschiedlichen Zuständigkeiten für Bildung bzw. BNE, ohne dass eine einzelne Person oder Instanz speziell dafür ausgewiesen ist. In manchen Kommunen werden für die Koordination von BNE die Strukturen der Nachhaltigkeitskoordination und des Kommunalen Bildungsmanagements (KBM) genutzt. Der Anteil der Kommunen, in denen im Rahmen der quantitativen Expertenbefragung die Mehrheit der Befragten angab, dass es eine Ansprechperson für BNE gibt, ist von 83 % im Jahr 2021/2022 auf 91 % im Jahr 2023 gestiegen. Allerdings sind die Stellen der Ansprechpersonen in den meisten Kommunen befristet (34 von 40 Kommunen, 85%, quantitative Expertenbefragung Welle 2). Dadurch kommt es zu häufigen Personalwechseln im Bereich der Koordination.

Die Koordination wurde teilweise erst mit dem Beginn der Prozessbegleitung durch das BNE-Kompetenzzentrum etabliert oder im Verlauf der Teilnahme als Modellkommune an dem Projekt aufgebaut. Die Aufgaben der Koordination liegen immer in der Verwaltung und dort bei bestimmten Mitarbeiter:innen, die den Prozess, sowohl innerhalb der Verwaltung als auch mit den externen Akteurinnen und Akteuren, moderieren. Die Verwaltung ist primär verantwortlich für die Organisation des BNE-Prozesses.

” „den Großteil organisieren auch wir“

Vertreter:in aus der Verwaltung

Die Koordination von BNE wird als komplex wahrgenommen. Die Aufgaben der Koordination sind vielfältig und umfassen die Begleitung und Strukturierung der Prozesse, die Organisation und Moderation der Abläufe und Treffen, sowohl intern in der Verwaltung, als auch mit den externen Akteurinnen und Akteuren, die Durchführung von Veranstaltungen und Workshops, sowie die Vermittlung und die Anregung von Austausch. Des Weiteren geht es um die Festlegung der Verantwortlichkeiten für bestimmte Themenfelder, die Herausarbeitung von Schnittstellen zwischen den Ämtern, Zuordnung von Rollen, Definition von Aufgabenbereichen und die Integration laufender Prozesse (MINT, Demokratiebildung, SDGs, BNE etc.). Verwaltungsmitarbeiter:innen wird zwar die Verantwortung dafür zugesprochen, dass die Arbeitsprozesse reibungslos laufen, inhaltliche Entscheidungshoheit haben sie aber in der Regel nicht (Verteiler:in aus der Verwaltung).

Von verwaltungsexternen Akteur:innen wird mitunter Kritik daran geübt, dass sie nicht einbezogen werden und dass die Koordination in ihren Aufgaben und Verantwortlichkeiten nicht transparent genug nach außen kommuniziert wird. Es wird teilweise auch kritisiert, dass die Koordination der geplanten Prozesse noch nicht geregelt und zum Teil unklar sei (Verteiler:in aus der Zivilgesellschaft). Es wird der Wunsch nach einer Bündelung der Zuständigkeiten für die Koordination, „alles in einer Hand“, eine „pädagogische Schnittstelle“ (Verteiler:innen aus der Verwal-



tung) geäußert. Als ein übergreifendes Problem wird die Übernahme und Ausübung von koordinativen Aufgaben bei fehlenden (zusätzlichen) Personal- und Finanzressourcen wahrgenommen. Die Koordination durch das Bildungsmanagement oder andere Strukturen ist häufig an Projektförderung und -laufzeiten gebunden, sie wird durch Förderprogramme des Bundes und der Länder finanziert und ist durch häufige Personalwechsel diskontinuierlich.



Abläufe und Zuständigkeiten

Die Klärung der Abläufe und Zuständigkeiten ist vor allem eine Aufgabe zu Beginn des BNE-Prozesses, mitunter ist das aber auch später ein „nicht völlig geklärtes Thema“ (Vertreter:in aus der Verwaltung) bzw. eine Daueraufgabe. Grund dafür ist die bereits erwähnte Neuartigkeit des Themas und das Fehlen von Vorgaben bzw. Vorlagen dafür. Meist sind die Rollenzuordnungen, die Verteilung der Aufgaben auf verschiedene Ämter bzw. Stellen sowie die „Routinen“ aber gut eingespielt. Von einigen Kommunen wurden lange Abläufe benannt: Erst muss eine Bestandsaufnahme gemacht werden, dann erfolgen Abstimmungen, Konzepterstellung, Entwicklung von Maßnahmen, die auch wieder abgestimmt werden müssen, dann folgen Entscheidungen von der politischen Spitze etc. Hier wurde darauf verwiesen, dass es meist keine schnellen Veränderungen gebe. Von verwaltungsexternen Akteurinnen und Akteuren wie etwa der Zivilgesellschaft oder von Bildungsträgern wird diesbezüglich mitunter Kritik an der Langsamkeit des Prozesses geübt. Es lässt sich sagen, dass viele Kommunen im Laufe ihrer BNE-Prozesse die Abläufe geklärt und die jeweiligen Zuständigkeiten geregelt haben.



Aufbau von Steuerung und Koordination

Steuerung und Koordination sind – wie die Verwaltung insgesamt auch – hierarchisch geordnet, an der Spitze stehen die Steuerkreise bzw. Lenkungsgruppen, die Entscheidungen treffen, Ziele formulieren bzw. vorgeben sowie die Umsetzung kontrollieren (vgl. Abbildung 1). Stellen bzw. Strukturen im Bildungs- bzw. Nachhaltigkeitsmanagement (oder ähnlichen Stellen) sind in der Regel Teil der Steuerung, sie haben vor allem koordinative Aufgaben. Es stellt zudem das Scharnier zwischen der Verwaltung und den anderen Akteurinnen und Akteuren der Bildungslandschaft dar. Hierbei handelt es sich dann um einen neuralgischen Punkt, wenn das Bildungsmanagement (oder eine vergleichbare Stelle) nicht dauerhaft und substanziell besetzt ist. Das kann Auswirkungen auf die anderen BNE-Handlungsfelder haben und den ganzen Prozess ins Stocken bringen. Die Einbeziehung unterschiedlicher Fachbereiche, Dezernate und Ämter sowie einer Vielfalt von Akteurinnen und Akteure der Bildungslandschaft machen die Steuerung und Koordination von BNE zu einem komplexen Prozess.

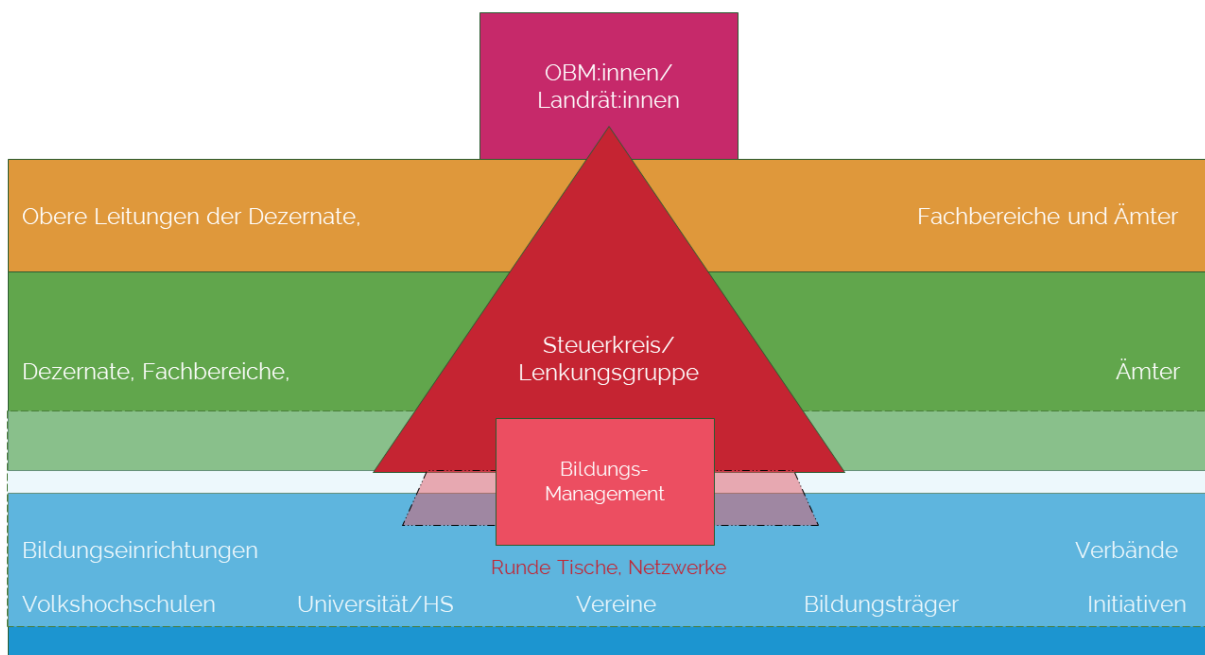


Abbildung 1: Steuerung und Koordination von BNE in den Kommunen



Zusammenfassung

Das Handlungsfeld von Steuerung und Koordination ist zentral für die strukturelle Verankerung von BNE in kommunalen Bildungslandschaften, scheint aber in einigen Modellkommunen noch nicht vollständig strukturiert zu sein. So gibt es zum Teil keine formellen Strukturen, abgegrenzten Zuständigkeiten und festgelegten Aufgaben. Die Steuerung wird laut mehreren Aussagen in den Experteninterviews durch lange Entscheidungsprozesse gebremst und beeinträchtigt. In Bezug auf die Koordination werden komplexe und langwierige Verfahren und Abstimmungsprozesse innerhalb der Verwaltung sowie mit verwaltungsexternen Akteurinnen und Akteuren genannt. Mehrfach wird auf die Langsamkeit der Prozesse verwiesen, diesbezüglich wurde insbesondere auch die Wirkung der Corona-Pandemie thematisiert (2020-22). Es gibt einige – kritische und selbstkritische – Äußerungen in Bezug auf die mangelnde Transparenz von Steuerung und Koordination seitens der Verwaltung.

Als förderlich für die Verankerung von BNE in den Kommunen können stabile Strukturen, klare Festlegungen und gute Zusammenarbeit gesehen werden. Als hinderlich werden (zu) starre Hierarchien, lange (Entscheidungs-)Wege, Intransparenz sowie Umstrukturierungen und Personalwechsel benannt. Es gibt Unterschiede zwischen solchen Kommunen, die noch am Anfang stehen und Strukturen für Koordination und Steuerung überhaupt erst aufbauen und solchen, die schon fortgeschritten sind und etablierte Strukturen dafür haben oder nutzen. Fortgeschrittene Kommunen haben in der Regel dauerhafte Personalressourcen, abgegrenzte Verwaltungseinheiten und feste Budget-Positionen für BNE.



Und jetzt? Was kann noch verbessert werden?

Die Steuerung und Koordination von BNE als Querschnittsaufgabe ist anspruchsvoll, vielfältig und umfangreich. Von daher bedarf es in den Kommunen:

- einer ausreichenden und möglichst kontinuierlichen personellen und finanziellen Ausstattung der Koordinationsstellen zum Beispiel im Bildungsmanagement bzw. im Nachhaltigkeitsbereich;
- der dauerhaften Etablierung von Lenkungskreisen bzw. Steuergruppen, die aus leitenden Mitarbeiter:innen relevanter Verwaltungseinheiten zusammengesetzt sein sollten;
- der Festlegung und Regelung von Abläufen und Zuständigkeiten im Zusammenspiel von Lenkungsgruppen bzw. Steuerkreisen und dem Bildungsmanagement sowie den Akteurinnen und Akteuren der BNE-Bildungslandschaft;
- einer Erhöhung der Transparenz; die Strukturen der Steuerung und Koordination sollten transparent gegenüber den Akteurinnen und Akteuren der Bildungslandschaft sein und Entscheidungen sollten kommuniziert werden.

Wie aus dem OB-Barometer des Deutschen Instituts für Urbanistik ersichtlich ist, nimmt Bildung in der Wahrnehmung der kommunalen Politik einen hinteren Rang ein (DifU 2024). Das Bildungsthema allgemein und BNE im speziellen bedürfen daher einer Aufwertung im kommunalen Kontext, dazu gehört unter anderem auch, dass BNE durch die Bundesländer von einer freiwilligen zu einer Pflichtaufgabe erklärt wird.



Literatur

Deutsches Institut für Urbanistik (DIfU) (2024): OB-Barometer, unter: <https://difu.de/ob-barometer>.

Fürst, Dietrich (2010): Regional Governance, in: Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, 2. aktual. und veränderte Auflage, Wiesbaden, S. 49 – 68.

Jossin, Jasmin; Holbach-Grömig, Beate (2020): Fallstudien guter Praxis der BNE-Verankerung in Kommunen. Projektbericht, DIfU Sonderveröffentlichung, Berlin.

Otremba, Katrin (2021): Das BNE-Kompetenzzentrum. Eine bildungspolitische und wissenschaftliche Annäherung an das Projekt, in: BNE-Kompetenzzentrum (Hrsg.): Strukturelle Verankerung von Bildung für nachhaltige Entwicklung in kommunale Bildungslandschaften, S. 44–64



Impressum

Zitiervorschlag: Rink, Dieter 2025: Das Steuer in die Hand nehmen. Ausgewählte Forschungsergebnisse zu Steuerung und Koordination. München

© 2025 Deutsches Jugendinstitut e. V.

Nockherstraße 2
81541 München

Außenstelle Halle:
Franckeplatz 1, Haus 12/13
06110 Halle
www.dji.de

Dieses Werk ist lizenziert unter Creative Commons „Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland (CC BY SA 3.0 DE).



Bildnachweise:

Titelgrafik: DITHO Design

Das dieser Publikation zugrundeliegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) unter dem Förderkennzeichen 01JE20A gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei der Autorin.

Die Publikation wurde im Rahmen des Projektes Bildung – Nachhaltigkeit – Kommune: BNE-Kompetenzzentrum für Prozessbegleitung und Prozessevaluation erstellt. Es wird umgesetzt von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Deutschen Jugendinstituts e.V. (DJI), des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung GmbH (UFZ) und des Trägervereins Transferagentur Kommunales Bildungsmanagement Niedersachsen e.V.

Kontakt

BNE-Kompetenzzentrum

www.bne-kompetenzzentrum.de
info@bne-kompetenzzentrum.de