

Das System des Bildungsmonitorings in Deutschland

Hans Döbert

Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Berlin

Abstrakt. Der Autor behandelt in seinem Beitrag das Bildungsmonitoring als ein Instrument, das in seinen Zielen und Absichten von der internationalen Ebene bis zur einzelnen Einrichtung von Bedeutung ist. Der Überblicksartikel stellt das Bildungsmonitoring in Deutschland in seiner Breite vom nationalen Monitoring bis hin zur einzelnen Einrichtung dar. Es wird gezeigt, dass das in Deutschland bestehende „System“ des Bildungsmonitorings im Prinzip den Ebenen und Verantwortlichkeiten für die Steuerung und Verwaltung des Bildungswesens folgt, nämlich Bund, Länder, Kommunen und einzelne Bildungseinrichtungen.

Stichworte: Bildungswesen, Bildungsmonitoring, Bundesländer, Historische Entwicklung

Monitorowanie systemu edukacji w Niemczech

Abstrakt. Autor w swojej pracy opisuje znaczenie monitorowania oświaty – jego zdaniem jest to ważny instrument o dużym znaczeniu – zarówno na płaszczyźnie międzynarodowej, jak i dla poszczególnych placówek oświatowych. Artykuł stanowi przegląd i charakterystykę niemieckiego monitoringu oświaty w całej swej rozciągłości, także w odniesieniu do monitoringu na poziomie międzynarodowym, aż do opisu monitoringu dla poszczególnych placówek oświatowych. Okazuje się, że istniejący w Niemczech „system” monitorowania oświaty zasadniczo odpowiada wymogom i zasadom międzynarodowym, zarówno na poziomie federalnym, krajów związkowych, gmin, jak i poszczególnych placówek oświatowych.

Słowa kluczowe: oświata, monitorowanie oświaty, kraje związkowe, rozwój historyczny

Die Idee, über regelmäßige Bestandsaufnahmen Grundlagen für künftiges Handeln zu gewinnen, ist im deutschen Bildungswesen relativ neu. Zwar gab es bereits in der Vergangenheit Versuche einer Dauerbeobachtung der bildungspolitischen Entwicklung. Doch sind diese Ansätze meist nicht über einen oder wenige Berichte hinausgekommen. 1975 legte beispielsweise der Deutsche Bildungsrat mit dem „Bericht '75 – Entwicklungen im Bildungswesen“¹ zum ersten Mal einen Versuch einer umfassenden Bestandsaufnahme vor. Der Bericht beschreibt quantitative und qualitative Entwicklungen seit Beginn der sechziger Jahre bis hin zur Mitte der siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts im Elementar-, Primar- und Sekundarbereich sowie im tertiären Bereich. Sein besonderes Verdienst liegt in seinem umfassenden Anspruch sowie den perspektivischen Vorschlägen zur Weiterentwicklung in den einzelnen Stufen und Bereichen des Bildungswesens. Im Zentrum der Analyse stehen die Übergänge an den Schnittstellen des Bildungssystems. Als Folge der Auflösung des Deutschen Bildungsrats fand dieser Bericht keine Fortsetzung.

Zu den wissenschaftlichen und analytisch angelegten Veröffentlichungen zum deutschen Bildungssystem gehören der von einer Arbeitsgruppe des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung seit 1979 mehrmals aktualisierte Bericht „Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland – Strukturen und Entwicklungen im Überblick“² und der Band „Perspektiven des Bildungswesens der Bundesrepublik Deutschland“.³

Darüber hinaus gibt es in Deutschland schon länger regelmäßige Bestandsaufnahmen, die sich durch Spezialisierungen auszeichnen. Dazu zählen die seit 1980 im Zweijahresrhythmus erscheinenden und vom Dortmunder Institut für Schulentwicklung herausgegebenen „Jahrbücher der Schulentwicklung“,⁴ der „Bildungsfinanzbericht“⁵ mit länderspezifischen

¹ Bericht '75 – Entwicklungen im Bildungswesen, hrsg. von Deutscher Bildungsrat, Bonn 1975.

² Zuletzt: *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick*, hrsg. von K. S. Cortina, J. Baumert, A. Leschinsky, K. Ulrich Mayer, L. Trommer, Reinbek: Rowohlt, 2008.

³ *Perspektiven des Bildungswesens der Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen, Problemlagen, Lösungsstrategien*, hrsg. von H. Weishaupt, M. Weiß, H. von Recum, R. Haug, Baden-Baden: Nomos, 1988.

⁴ Zuletzt: *Jahrbuch der Schulentwicklung. Band 16. Daten, Beispiele und Perspektiven*, hrsg. von N. Berkemeyer, W. Bos, H.-G. Holtappels, N. McElvany, R. Schulz-Zander, München: Juventa, 2010.

⁵ Zuletzt: *Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich. Ausgabe 2010 – Tabellenband*, hrsg. von Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2010.

Ausdifferenzierungen im Bereich der Bildungsfinanzierung, das in regelmäßigen Abständen erscheinende „Berichtssystem Weiterbildung“⁶ mit deskriptiven Beschreibungen zur Weiterbildungsbeteiligung und ihrer Entwicklung im Zeitverlauf sowie der jährlich zu erstellende Berufsbildungsbericht der Bundesregierung (auf der Grundlage von § 86 Berufsbildungsreformgesetz). Als einziger gesetzlich vorgeschriebener Bericht wird er verwaltungsintern – durch das Bundesinstitut für Berufsbildung – fachlich vorbereitet und vom Bundesministerium für Bildung und Forschung verantwortet. Er überprüft die Umsetzung des Rechts auf Bildung an einer Schnittstelle des Bildungssystems – die Chance der Schulabsolventen, einen Ausbildungsplatz zu erhalten.⁷

Für die Entwicklung eines theoretisch reflektierten und indikatoren-gestützten Konzepts eines Bildungsmonitorings sind die Bemühungen der OECD von zentraler Bedeutung. Seit mehr als 20 Jahren arbeitet sie an einer fortlaufenden Weiterentwicklung der OECD-Bildungsindikatoren, um einen internationalen Vergleich der Bildungssysteme zu ermöglichen. Jedes Jahr veröffentlicht die OECD „Bildung auf einen Blick“ als Bericht mit teilweise wechselnden Schwerpunkten.⁸ Über die quantitativen und international vergleichbaren OECD-Bildungsindikatoren werden Informationen zur Funktionsweise, Entwicklung und den Auswirkungen von Bildung zur Verfügung gestellt. Dabei werden alle Bildungsbereiche eingeschlossen. Die OECD-Bildungsindikatoren geben, so die Autoren des Berichts, „den Regierungen die Möglichkeit, das eigene Bildungssystem im Licht der Leistungsfähigkeiten anderer Länder zu betrachten“.⁹

Einen anderen Weg geht die Europäische Union (EU), die nach dem Vertrag von Maastricht (1993) im Bereich der Bildungs- und Kulturpolitik als neue Aufgabe übernommen hat, einen Beitrag zu leisten zu einer

⁶ Zuletzt: *Weiterbildungsverhalten in Deutschland. AES Trendbericht*, hrsg. von Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn-Berlin: BMBF, 2011.

⁷ § 86 Abs. 1 lautet: Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat Entwicklungen in der beruflichen Bildung ständig zu beobachten und darüber bis zum 1. April jeden Jahres der Bundesregierung einen Bericht (Berufsbildungsbericht) vorzulegen. In dem Bericht sind Stand und voraussichtliche Weiterentwicklungen der Berufsbildung darzustellen. Erscheint die Sicherung eines regional und sektoral ausgewogenen Angebots an Ausbildungsplätzen als gefährdet, sollen in den Bericht Vorschläge für die Behebung aufgenommen werden.

⁸ Zuletzt: *Bildung auf einen Blick - OECD Indikatoren*, hrsg. von OECD, Gütersloh: Bertelsmann, 2010.

⁹ *Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2005*, hrsg. von Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bielefeld: Bertelsmann, 2005, S. 3.

„qualitativ hochstehenden allgemeinen und beruflichen Bildung sowie zur Entfaltung des Kulturlebens in den Mitgliedstaaten“ (Art. 3 EG-V). Außerdem enthält der Vertrag zwei Bildungsartikel 126 (allgemeine Bildung) und 127 (berufliche Bildung), die zwar die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Inhalte und die Gestaltung der allgemeinen und beruflichen Bildung respektieren, aber anstreben, sie über ein breites Spektrum von Maßnahmen zu unterstützen und zu ergänzen. Dabei orientiert sie sich an den EU-Benchmarks, die zwar einerseits auf EU-Ebene erreicht, andererseits aber nicht als konkrete Ziele für einzelne Länder angesehen werden sollen, die bis 2020 erreicht werden müssen. Ihre Hoffnung setzt die EU-Kommission auf die Wirkung der von ihr so benannten „offenen Koordinierungsmethode“, die über Ländervergleiche und öffentlichen Druck in den Mitgliedsländern zur Erreichung der Zielwerte beitragen sollen. Insofern konzentriert sich das Monitoring der EU auf die Erreichung der von ihr definierten Zielwerte in der gesamten EU.¹⁰

Beachtenswert ist an den Ansätzen zu einer dauerhaften Beobachtung des Bildungssystems, dass sie von internationalen Organisationen, wissenschaftlichen Gremien der Politikberatung, einzelnen Wissenschaftlern, Statistischen Ämtern aber auch von Ministerien und ihnen nachgeordneten Behörden bzw. der EU-Kommission ausgehen. Ihr gesellschaftlicher und politischer Stellenwert ist vermutlich im Zusammenhang der politischen Zuständigkeiten auf den unterschiedlichen politischen Ebenen zu sehen und entsprechend auch unterschiedlich zu verorten. Internationale und nationale Ansätze eines Bildungsmonitorings richten sich in Deutschland primär an die gesellschaftliche Öffentlichkeit und unter dieser speziell an bildungspolitisch Interessierte und Bildungspolitiker und -administration. Sie beeinflussen die gesellschaftliche Diskussion, wenden sich vorrangig aber nicht an die unmittelbar für die Gestaltung der Bildungspolitik Verantwortlichen, denn dann müssten die landesspezifischen Unterschiede und Besonderheiten der gesamtdeutschen Entwicklungen sehr viel differenzierter berücksichtigt werden. Diese Einschätzung ergibt sich aus der Tatsache, dass für die Gestaltung des deutschen Bildungswesens die Länder der Bundesrepublik

.....
¹⁰ *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks. Commission Staff Working Document*, hrsg. von Commission of the European Communities, Brüssel: EU, 2007.

zuständig sind (abgesehen vom betrieblichen Teil der Berufsausbildung, der über das Berufsbildungsgesetz bundesrechtlich geregelt ist und für den die Betriebe und Kammern primär verantwortlich sind). Auch die über das Kinder- und Jugendhilfegesetz (Sozialgesetzbuch VIII) geregelte Vorschulerziehung lässt landesgesetzliche Detailregelungen und damit Unterschiede zu. Hinzu kommt die Bedeutung der privaten Träger für diesen Bildungsbereich, die den Kommunen eine besondere Bedeutung geben, weil sie auf lokaler Ebene in Absprache mit den privaten Trägern das Vorschulangebot gestalten. Auch für die öffentlich finanzierte Weiterbildung haben die Kommunen eine hervorgehobene Bedeutung, weil die Länder bestenfalls nur eine Ergänzungsfinanzierung für die kommunalen Volkshochschulen übernehmen. Dadurch gibt es in keinem Bildungsbereich eine bundeseinheitliche Bildungspolitik und nur eine von den Ländern wahrzunehmende Verpflichtung für die Sicherung einheitlicher Lebensverhältnisse und in diesem Zusammenhang zu einer gesamtstaatlich abgestimmten bildungspolitischen Entwicklung.

Insofern sind nationale und internationale Instrumente der Dauerbeobachtung der bildungspolitischen Entwicklung nicht auf den unmittelbar politisch verantwortlichen Ebenen angesiedelt und müssen daher auch nur bedingt auf die dort jeweils gegebenen politischen, rechtlichen und administrativen Bindungen Rücksicht nehmen. Allerdings gibt es dennoch politische Interessensunterschiede zwischen Staaten oder den Ländern der Bundesrepublik, die zu beachten sind oder auch damit zusammenhängende Restriktionen beim Datenzugang und andere Erschwernisse, die eine „politisch unbeeinflusste“ Bildungsberichterstattung auch auf diesen Ebenen beeinflussen. Auf Landesebene und der Ebene der Kommunen und der einzelnen Bildungseinrichtung sind die Bedingungen dennoch anders, weil hier mit einem Berichtssystem unmittelbar in Verwaltungsstrukturen eingegriffen wird und die jeweiligen politischen, rechtlichen und administrativen Bindungen sowie die Zuständigkeiten und Kompetenzverteilungen auf ein Monitoring Einfluss nehmen können.¹¹

Darauf hinzuweisen ist wichtig, weil neben internationalen und nationalen Ansätzen zu einem Bildungsmonitoring es zunehmende

.....
¹¹ Beispielsweise sind die Möglichkeiten eines Landkreises in Nordrhein-Westfalen zu einer Bildungsberichterstattung dadurch begrenzt, dass die Schulträgerschaft mit Ausnahme der beruflichen Schulen und einzelner Förderschularten bei den Gemeinden liegt.

Bemühungen der Länder in der Bundesrepublik gibt, Instrumente der Qualitätssicherung auszubauen und in diesem Zusammenhang auch eine Bildungsberichterstattung zu etablieren. Auch auf kommunaler Ebene – unterstützt durch das Programm „Lernen vor Ort“ des BMBF – werden zunehmend Monitoringkonzepte umgesetzt.

In dieser Situation geht der folgende Beitrag der Frage nach, in welcher Weise sich die Konzepte und Umsetzungsstrategien, die institutionelle Anbindung, Datengrundlage und Schwerpunktsetzung eines Bildungsmonitorings zwischen den politischen Ebenen unterscheiden. Ausgegangen wird dabei von einer definitorischen Bestimmung des Untersuchungsgegenstands.

Zum Begriff „Bildungsmonitoring“

Ein Bildungsmonitoring ist ein kontinuierlicher, datengestützter Beobachtungs- und Analyseprozess des Bildungswesens insgesamt sowie einzelner seiner Bereiche bzw. Teile zum Zweck der Information von Bildungspolitik und Öffentlichkeit über Rahmenbedingungen, Verlaufsmerkmale, Ergebnisse und Erträge von Bildungsprozessen. Es macht das Bildungsgeschehen in der Gesellschaft transparent und ist damit Grundlage für weitere Zieldiskussionen und politische Entscheidungen.¹²

Im Zentrum eines Bildungsmonitorings steht die Arbeit der Institutionen des Bildungswesens, von der Kinderkrippe bis zur Weiterbildung im Erwachsenenalter.

Ein solcher institutionalisierter Beobachtungs- und Analyseprozess auf der Basis empirisch gesicherter Daten hat im Wesentlichen drei Funktionen:

- die Funktion der Beobachtung, Analyse und Darstellung wesentlicher Aspekte eines Bildungswesens,
- die Funktion der Systemkontrolle vor allem mit Blick auf Leistungsmaßstäbe (Benchmarks) sowie
- die Funktion der „Systemdiagnostik“, indem Entwicklungen und Problemlagen identifiziert werden.

.....
¹² H. Döbert, H. Avenarius: *Konzeptionelle Grundlagen der Bildungsberichterstattung in Deutschland*, In: *Qualität von Schule. Ein kritisches Handbuch*, hrsg. von J. van Buer, C. Wagner, Frankfurt am Main: Peter Lang, 2007, S. 297–316; Döbert Hans: *Bildungsmonitoring als Steuerungsinstrument*. *Enzyklopädie Erziehungs-wissenschaft online* (EEO), Weinheim: Juventa, 2009.

Insgesamt soll dadurch „Steuerungswissen“ generiert bzw. erweitert und „Steuerungshandeln“ begründbarer und zielgerichteter gestaltet werden. Ein Bildungsmonitoring enthält stets zugleich auch eine vergleichende Komponente.¹³

Das in Deutschland bestehende „System“ eines Bildungsmonitorings folgt im Prinzip den Ebenen und Verantwortlichkeiten für die Steuerung und Verwaltung des Bildungswesens, nämlich Bund, Länder, Kommunen und einzelne Bildungseinrichtungen. Während es auf Bundes- und Länderebene im Wesentlichen bereits ein etabliertes Bildungsmonitoring gibt, ist dieses auf der Ebene der Kommunen und der einzelnen Bildungseinrichtungen im Entstehen.

Das Bildungsmonitoring auf der nationalen Ebene

2002 hat die Kultusministerkonferenz eine Gruppe von Wissenschaftlern beauftragt, einen ersten Bildungsbericht für Deutschland vorzulegen.¹⁴ In ihm wird zwischen Kontext-, Input-, Prozess- und Outputfaktoren unterschieden, er konzentriert sich auf das Schulwesen und selektiert das Datenangebot im Hinblick auf drei zentrale Aspekte: Chancengleichheit, Leistungsfähigkeit und Effizienz. Auf der Grundlage dieses Berichts, einer in seinem Kontext entstandenen, aber unveröffentlichten Konzeption zur Bildungsberichterstattung für Deutschland¹⁵ und von zwei ergänzenden Expertisen, die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung zur außerschulischen Bildung¹⁶ und zur betrieblichen Berufsausbildung und Weiterbildung¹⁷ in Auftrag gegeben wurden, entstanden weiterführende

¹³ *Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration*: 2, hrsg. von Konsortium Bildungsberichterstattung, Bielefeld: Bertelsmann, 2006, S. 2. Verfügbar unter: <<http://www.bildungsbericht.de>>, (Datum des Zugriffs: 06.12.2013).

¹⁴ H. Avenarius, H. Ditton, H. Döbert, K. Klemm, E. Klieme, M. Rürup, H.-E. Tenorth, H. Weisshaupt, M. Weiß: *Bildungsbericht für Deutschland: Erste Befunde*, Opladen: Leske + Budrich, 2003. Verfügbar unter: <<http://www.kmk.org/doc/publ/bildungsbericht/>>, (Datum des Zugriffs: 06.12.2013).

¹⁵ H. Avenarius, H. Ditton, H. Döbert, K. Klemm, E. Klieme, M. Rürup, H.-E. Tenorth, H. Weisshaupt, M. Weiß: *Bildungsberichterstattung für Deutschland. Konzeption*, Frankfurt am Main: DIPF 2003.

¹⁶ T. Rauschenbach, H. R. Leu, S. Lingenauber, W. Mack, M. Schilling, K. Schneider, I. Züchner: *Non-formale und informelle Bildung im Kindes- und Jugendalter. Konzeptionelle Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht. Bildungsreform Band 6*, Berlin: BMBF, 2004.

¹⁷ M. Baethge, K.-P. Buss, C. Lanfer: *Konzeptionelle Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht: Berufliche Bildung und Weiterbildung/Lebenslanges Lernen. Bildungsreform Band 7*, Berlin: BMBF: 2003.

Überlegungen für einen gemeinsamen Bildungsbericht von Kultusministerkonferenz und Bundesministerium für Bildung und Forschung.

Inzwischen haben Bund und Länder als wichtige Säule des Bildungsmonitorings in Deutschland eine gemeinsame Bildungsberichterstattung etabliert, mit dem Bericht „Bildung in Deutschland“ als wichtigstem Produkt, der 2006¹⁸ erstmals erschien. Neben einem allgemeinen Teil, der alle Bildungsbereiche umfasst, beinhaltet er einen wechselnden Schwerpunkt, der 2006 Migration, 2008 die Probleme des Übergangs nach dem Ende der Pflichtschulzeit, 2010 die Perspektiven des Bildungssystems im demografischen Wandel waren und 2012 die kulturelle/musisch-ästhetische Bildung im Lebenslauf sein wird. Mit der Föderalismusreform 2005 wurde die Bildungsberichterstattung als Gemeinschaftsaufgabe in der Verfassung verankert. Nach dem neuen Art. 91b Abs. 2 können „Bund und Länder aufgrund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken“.

Die Bildungsberichterstattung auf *nationaler Ebene* basiert auf einer Vielzahl von Datenquellen. Hierzu gehören der gesamte Bereich der amtlichen Statistik, z.B. mit individualisierten Angaben zur Kinder- und Jugendhilfe sowie zur beruflichen Ausbildung, aber auch Untersuchungsreihen in einzelnen Bildungsbereichen wie z.B. die internationalen Schulleistungsuntersuchungen, HIS-Studierendenbefragungen oder internationale Erhebungen zur Weiterbildung wie der Adult Education Survey (AES). Das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft und von der Bundesregierung geförderte nationale Bildungspanel wird zukünftig auch repräsentative Daten zu Bildungsverläufen im Längsschnitt bereitstellen.

Der Bildungsbericht hat den Anspruch, eine Gesamtschau des Bildungssystems zu geben; er greift dabei auf die wichtigsten Daten der genannten Quellen zurück, die er in einer überschaubaren Zahl von Indikatoren verdichtet. Durch die Orientierung am Leitgedanken „Bildung im Lebenslauf“ und durch einen stringenten Indikatorenansatz erhält er seinen spezifischen Zuschnitt.

Bisher liegen nur für den Schulbereich (siehe weiter unten) umfangreiche Daten zur Leistungsüberprüfung von Schülern und zur Leistung

.....
¹⁸ *Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht...*, a.a.O.

einzelner Schulen über Schulinspektionen als zusätzliche Datengrundlagen eines Bildungsmonitorings vor, die dort die Bildungsberichterstattung ergänzen. Dies ist in anderen Bildungsbereichen bisher nicht der Fall. Gerade deshalb kommt der Bildungsberichterstattung eine besondere Bedeutung zu, weil bisher nur sie das bildungsbereichsübergreifende Monitoring des Bildungswesens leistet.

Aus der Zuständigkeit der einzelnen Länder für das Bildungswesen und der notwendigen Absprachen zwischen dem Bundesministerium für Bildung und Forschung und der Kultusministerkonferenz erklärt sich die Beauftragung des Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) als einer von Bund und Ländern finanzierten Forschungs- und Serviceeinrichtung für die Erstellung der zweijährlich erscheinenden Bildungsberichte.¹⁹ Weder eine Bundes- noch eine Ländereinrichtung hätte die Unterstützung der anderen Seite gefunden. Als Konsequenz aus dieser Situation sind auch alle Kooperationspartner, die gemeinsam mit dem DIPF an der Bildungsberichterstattung beteiligt sind, in einer ähnlichen unabhängigen Situation. Auf der Grundlage eines Verwaltungsabkommens zwischen Bund und Ländern erarbeitet die Autorengruppe die Bildungsberichte wissenschaftlich unabhängig. Ihre Arbeit wird von der Steuerungsgruppe nach Art. 91 b Abs. 2 begleitet, der ein wissenschaftlicher Beirat bei ihren Stellungnahmen zuarbeitet. Inzwischen finden die Bildungsberichte eine breite gesellschaftliche Resonanz und auch in wissenschaftlichen Publikationen werden zur Beschreibung aktueller Entwicklungen im Bildungswesen die Bildungsberichte inzwischen als zentrale Referenz herangezogen. Im Bundestag fanden bisher zu allen Bildungsberichten Plenardebatten statt. Außerdem gab es jeweils Expertenanhörungen zum Bildungsbericht, die vom Bildungsausschuss des Bundestages durchgeführt wurden. Teilweise befassen sich die Bildungsexperten einzelner Parteien und Verbände mit den aktuellen Bildungsberichten. In den Landesparlamenten waren sie bisher aber noch nicht der Ausgangspunkt von Plenardebatten oder Diskussionen in Ausschüssen.

.....
¹⁹ Vgl. M. Rürup, H.-W. Fuchs, H. Weishaupt: *Bildungsberichterstattung – Bildungsmonitoring*, In: *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem (Educational Governance, Band 7)*, hrsg. von H. Altrichter, K. Maag-Merki, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, S. 377–401.

Das Bildungsmonitoring auf der Ebene der Länder

38 |

Neben den Monitoringkonzepten einzelner Länder liegt für den *Schulbereich* eine von der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) im Sommer 2006 beschlossene Gesamtstrategie zum Bildungsmonitoring vor.²⁰ Deren Hauptkomponenten sind

- internationale Schulleistungsuntersuchungen,
- die zentrale Überprüfung des Erreichens der Bildungsstandards in einem Ländervergleich (in der 3., 8. und 9. Jahrgangsstufe),
- Vergleichsarbeiten in Anbindung an die Bildungsstandards zur landesweiten Überprüfung der Leistungsfähigkeit einzelner Schulen,
- die gemeinsame Bildungsberichterstattung von Bund und Ländern.

Diese Maßnahmen der Kultusministerien sind dazu gedacht, Vergleichbarkeit und Qualität zu sichern sowie Wettbewerb und die notwendige Mobilität zwischen den Ländern zu ermöglichen. Zugleich sollen sie die Qualitätsentwicklung des Schulwesens und eine Sicherung von Leistungsstandards über alle Schulen hinweg gewährleisten. Wünschenswert wäre gewesen, wenn auch einheitliche Kriterien für die Inspektion einzelner Schulen (Schulinspektion) und die Erhebung des Sprachstands von Kindern im Vorschulalter festgelegt worden wären, um auch für diese Bestandteile der Monitoringstrategie fast aller Länder eine ländervergleichende Bewertung zu ermöglichen. Stattdessen verfahren alle Länder nach landesinternen Verfahren und Maßstäben bei ihren Schulinspektionen²¹ und Sprachstandserhebungen.²²

Inzwischen haben mehrere Länder damit begonnen, landesinterne Monitoring-systeme aufzubauen, die auch nur in den jeweiligen Ländern verfügbare Informationen (z.B. zu Sprachstandserhebungen bei der

.....
²⁰ *Gesamtstrategie der Kultusministerkonferenz zum Bildungsmonitoring*, hrsg. von Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, München: Wolters Kluwer, 2006.

²¹ H. Döbert, M. Rürup, K. Dederling: *Externe Evaluation von Schulen in Deutschland. Die Konzepte der Bundesländer, ihre Gemeinsamkeiten und Unterschiede*, In: *Externe Evaluation von Schulen*, hrsg. von H. Döbert, K. Dederling, Münster: Waxmann, 2008, S. 63–151.

²² *Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel*, hrsg. von Autorengruppe Bildungsberichterstattung, Bielefeld: Bertelsmann, 2010, S. 57. Verfügbar unter: <http://www.bildungsbericht.de/daten2010/bb_2010.pdf>, (Datum des Zugriffs: 06.12.2013).

Einschulung, den Ergebnissen von Schulinspektionen, landesinternen Leistungstests etc.) aufgreifen. Indikatoren-gestützte Bildungsberichte liegen derzeit vor in Bayern, Baden-Württemberg, Berlin-Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein.²³

Durch die Verantwortlichkeit des Landes für die Schulentwicklung ergeben sich spezifische Vorgaben für eine Berichterstattung. Ergänzend zu den generellen Zielen der nationalen Bildungsberichterstattung sollte es ein zusätzliches Anliegen der landesspezifischen Berichterstattung sein, die Schulentwicklung der einzelnen Schulen zu unterstützen und die Beobachtung der Schulsituation im Vergleich zwischen den Schulträgern im Hinblick auf ein regional ausgeglichenes Schulangebot zu beachten.

Betrachtet man die konzeptionelle Anlage der bisher vorliegenden indikatoren-gestützten Länderberichte etwas genauer, so zeigt sich bereits unter diesen acht Berichten aus neun Ländern (Berlin und Brandenburg erstellen einen gemeinsamen Bericht) eine große Inkompatibilität. Während der Bericht von Berlin/Brandenburg relativ detailliert der Struktur, der Gliederung, der Indikatoren-darstellung sowie den berichteten Befunden des nationalen Bildungsberichts 2008 folgt, haben die anderen Länder – bei mehr oder weniger großer Anlehnung an den nationalen Bildungsbericht – eigene Konzepte entwickelt. Diese eigen-ständigen Lösungen reichen von einer Konzentration auf den Schulbereich (Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt) bis zur Darstellung neuer Kapitel und Indikatoren. Ein in Struktur und Gliederung des Berichts vom nationalen Bildungsbericht weitgehend unabhängiges Konzept praktiziert Bayern.

Die stärker am nationalen Bildungsbericht orientierten Länderberichte legen im Wesentlichen auch dessen Indikatorenkonzept zugrunde. In anderen Berichten, z.B. Baden-Württemberg, ist das Bemühen nicht zu übersehen, komplexere Indikatoren (wie z.B. „Übergänge von der Grundschule

.....
²³ Alle Bildungsberichte der Länder und Kommunen werden aktuell dokumentierte unter: <<http://www.bildungsserver.de/zeigen.html?seite=4369>>, (Datum des Zugriffs: 06.12.2013). Deshalb wird hier darauf verzichtet, sie alle bibliografisch nachzuweisen. Unter dem Titel „Schule in Nordrhein-Westfalen“ hat auch Nordrhein-Westfalen 2009 einen „Bildungsbericht“ erarbeitet; er ist allerdings nicht indikatoren-gestützt aufgebaut. Eine regelmäßige Veröffentlichung von IT-NRW präsentiert zwar eine interessante Zusammenstellung von einzelnen Bildungsindikatoren, aber es ist kein „Bildungsreport“ (*Bildungsreport Nordrhein-Westfalen 2010. Informationen zu ausgewählten Bildungsbereichen*, hrsg. von IT-NRW, Düsseldorf: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, 2010).

auf weiterführende Schulen“) in einzelne, eigenständige Indikatoren zu zerlegen (im Beispiel: Indikatoren für die einzelnen Schularten). So finden sich im Bildungsbericht von Baden-Württemberg²⁴ Indikatoren zur Bildungsbeteiligung von Ausländern und Aussiedlern nach allgemeinbildenden Schularten und an beruflichen Schulen. Interessant ist dabei die zusätzliche Differenzierung nach Staatsangehörigkeit. In diesem Bericht werden auf der Grundlage einer speziellen Untersuchung in Baden-Württemberg (Transformation des Sekundarschulsystems und akademische Karrieren, TOSCA) die Effekte des sozialen Hintergrunds auf den Zugang zu akademischer Bildung (Gymnasien und berufliche Gymnasien) dargestellt. Zu-dem wurde der Migrationshintergrund der Eltern einbezogen. Der Bericht enthält außerdem ein eigenes Kapitel „Schulqualität“, das wesentlich durch die Befunde aus den einzelnen Bestandteilen des Systemmonitorings (Schulleistungs-untersuchungen, externe Evaluationen) getragen wird. Damit wird die Datenbasis (z.B. durch die Einbeziehung von Ergebnissen der Unterrichtsbeobachtungen) im Vergleich zum nationalen Bildungsbericht deutlich erweitert, ist aber andererseits – bezogen auf die Reliabilität der Daten – weniger stark belastbar.

Im Bericht „Schule in Sachsen“ ist die Darstellung eines eigenständigen Themenbereichs „Individuelle Förderung“, der die Indikatoren „Schulanfänger“, „Begabtenförderung“, „Schüler mit Lese-Rechtschreib-Schwäche“, „Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf“ und „Schüler mit Migrationshintergrund“ zusammenführt, ein interessanter neuer Ansatz.

Die Bildungsberichte der Länder werden überwiegend von nachgeordneten Dienststellen der Kultusministerien in deren Auftrag erstellt. Dies ist im Zusammenhang der politischen Verantwortung der Kultusministerien und dem Interesse an einer politischen Einflussnahme auf die Berichte zu sehen. Dadurch gelingt es in den meisten Ländern aber nicht, die Bildungsberichte bildungs-bereichsübergreifend anzulegen, weil dies eine ressortübergreifende Initiative und Abstimmungsprozesse mit anderen Ministerien erfordert hätte. Eine Ausnahme bildet der vom Statistischen Amt Berlin / Brandenburg erstellte Bericht, der – in starker Anlehnung an den nationalen Bildungsbericht – auch als einziger Landesbericht

.....
²⁴ *Bildung in Baden-Württemberg. Bildungsberichterstattung 2007*, hrsg. von Landesinstitut für Schulentwicklung/Statistisches Landesamt, Stuttgart: Landesinstitut für Schulentwicklung und Statistisches Landesamt, 2007.

alle Bildungsbereiche anspricht. Diese betonte Orientierung am nationalen Bildungsbericht birgt allerdings die Gefahr in sich, länderspezifische Aspekte (hier Berlin und Brandenburg) zu vernachlässigen. Den Bericht in Baden-Württemberg erstellt das dortige Landesinstitut in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Landesamt.

Erste Erfahrungsberichte lassen eine sehr unterschiedliche Einbindung der Bildungsberichte der Länder in die Prozesse der Bildungspolitik und -praxis erkennen. Beispielsweise erschien der Bildungsbericht Baden-Württemberg ohne ein Vorwort des zuständigen Ministeriums, weil dieses den Bericht nur als Hintergrundmaterial für sein Handeln ansieht. In einigen Ländern ist eine Beratung durch den Landtag oder wenigstens den Bildungsausschuss des Landtags nicht vorgesehen. Deshalb bemühen sich die Landesinstitute zunehmend (z.B. in Bayern), über Regionalkonferenzen die Ergebnisse der Berichte in regionale Entwicklungsstrategien insbesondere des Schulwesens einzubringen. Insgesamt scheint es den Landesberichten noch nicht gelungen zu sein, zu wichtigen und von der Öffentlichkeit beachteten Instrumenten einer evidenzbasierten Steuerung der bildungspolitischen Entwicklung zu werden. Um dies zu erreichen wäre es vermutlich erforderlich, ihnen einen von politischen Einflussnahmen unabhängigeren Status oder eine höhere politische Verbindlichkeit einzuräumen.

Das Bildungsmonitoring auf der Ebene der Kommunen

Es erscheint geradezu folgerichtig, dass sich inzwischen auch Kommunen Gedanken über ein spezifisches *kommunales System* des Bildungsmonitorings machen²⁵: Als Grundlage für die Kommune sollte ein umfassendes Bildungsmonitoring als integriertes Berichtswesen von Bildungsverläufen vor Ort gemeinsam von Kommunen und Ländern entwickelt werden. So ist eine Reihe von Kommunen inzwischen dazu übergegangen, Bildungsberichte zu erstellen (z.B. Augsburg, Emsland (LK), Freiburg, Offenbach, München, Dortmund, Ostwestfalen-Lippe (LK), Ravensburg (LK), Tübingen). Weitere Berichte sind auf regionaler Ebene in Arbeit

.....
²⁵ H. Döbert: *Kommunale Bildungsberichterstattung in Deutschland – Konzept, Ziele, Anforderungen*, „Recht der Jugend und des Bildungswesens“ 2010, Nr. 58, S. 158–175.

(z.B. ein Bildungsbericht für das Ruhrgebiet). Eine deutliche Zunahme dürfte im Kontext des Projekts "Lernen vor Ort"²⁶ des BMBF zu erwarten sein (vgl den Beitrag von Niedlich /Brüsemeister in diesem Band).

Durch die kommunale Selbstverwaltung sind die Städte, Gemeinden und Kreise auch für die Versorgung ihrer Bürger mit Bildungseinrichtungen zuständig. Aspekte von Bildung in spezifischer kommunaler Zuständigkeit und direkter kommunaler Beeinflussbarkeit (als „hartes Kriterium“) sind vor allem:

- bereichsspezifische Personalfragen (im Schulbereich nur Zuständigkeit für Hausmeister und Schulsekretärin),
- Fragen des Baus, der Ausstattung und Unterhaltung von Kindertagesstätten, Schulen, Volkshochschulen und sonstiger Bildungseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft,
- die Entwicklung regionaler Versorgungsstrukturen (Angebote, Lenkung der Schülerströme, Trägerstrukturen, Transportsysteme usw.),
- Fragen der demografischen Entwicklung in Verbindung mit Entwicklungsmaßnahmen (z.B. Neubaugebiete),
- Fragen der Steuerung des Finanzmitteleinsatzes.

Der Ausbau des kommunalen Bildungswesens ist ein Teil der Daseinsvorsorge für ihre Bürger und dadurch in kommunale Entwicklungsstrategien eingebunden. Zugleich ist das Bildungswesen und dessen Ausbau eine immer bedeutsamer werdende Grundlage für die Entwicklungsfähigkeit von Kommunen (Städten und Landkreisen). Deshalb hat die Qualitätssicherung des Bildungsangebots über ein Bildungsmonitoring für die Kommunen eine besondere Bedeutung.

Kommunen und die einzelnen Bildungseinrichtungen sind in vielen Staaten, nicht zuletzt im Ergebnis der Diskussionen um die PISA-Studien, in Bildungsfragen „autonom“ geworden. Diese Entwicklung trägt der Tatsache Rechnung, dass die kommunale Ebene Ausgangspunkt für Bildungsprozesse in den verschiedenen Lebensphasen ist. Hier entscheidet sich Erfolg oder Misserfolg von Bildung, werden die Grundlagen für berufliche Perspektiven, gesellschaftliche Teilhabe und gleichzeitig die Zukunftsfähigkeit einer Region gelegt. Die Kommunen sind es, die mit ihren vielfältigen Bildungseinrichtungen die Bildungslandschaft der Länder und Deutschlands prägen: Familienzentren, Kindertagesstätten, Schulen, Einrichtungen der

.....
²⁶ Vgl. <www.lernen-vor-ort.info>.

außerschulischen Kinder- und Jugendarbeit, Einrichtungen der beruflichen Ausbildung und der Erwachsenenbildung (wie Hochschulen, Volkshochschulen) sowie zahlreiche Kultureinrichtungen sind tragende Bestandteile der öffentlichen und privaten Infrastruktur von Bildung in einer Region.

Die Aachener Erklärung des Deutschen Städtetags²⁷ hat die folgenden Hauptmerkmale einer kommunalen Bildungslandschaft benannt:

- Individuelle Potenziale des Individuums und deren Förderung in der Lebensperspektive sind Ausgangspunkt für die Organisation von Bildungs- und Lernprozessen. Kein Kind, kein Jugendlicher darf verloren gehen.
- Die für Bildung zuständigen Akteure arbeiten auf der Basis verbindlicher Strukturen zusammen: Familie, Kinder- und Jugendhilfe, Schule, Kultur, Sport, Wirtschaft etc.
- Eltern bzw. Familien werden als zentrale Bildungspartner einbezogen.
- Übergänge werden nach dem Prinzip „Anschlüsse statt Ausschlüsse“ ermöglicht und gestaltet.
- Die kulturelle Bildung wird als wichtiger Teil ganzheitlicher Bildung einbezogen.

Den Städten und Gemeinden kommt eine zentrale Verantwortung bei der Steuerung und Moderation einer zielorientierten Bildungszusammenarbeit zu.²⁸ Letztlich läßt sich nur auf der kommunalen Ebene die Koordination der verschiedenen Bildungsbemühungen und deren optimale Abstimmung unter der Perspektive der Unterstützung von Bildungsprozessen im Lebenslauf erreichen.

In verschiedenen Kommunen gibt es Erfahrungen mit einem Stadtentwicklungsmontoring oder einem Stadtteilmontoring. Andere wiederum entwickeln Ansätze eines Sozialmontorings. Anzustreben ist, diese Erfahrungen und Ansätze mit Aspekten eines Bildungsmonitorings in Beziehung zu setzen und zu verbinden. Ausgangspunkt der Etablierung eines Systems der regionalen Bildungsberichterstattung in einer Kommune muss die breite Verständigung über Ziele, Inhalte und Problemlagen sein. Ein Bildungsbericht stellt nicht bloß Daten über institutionalisierte

²⁷ Vgl. Aachener Erklärung des Deutschen Städtetags anlässlich des Kongresses „Bildung in der Stadt“ am 22./23. November 2007.

²⁸ Vgl. dazu auch: A. Lohmann: *Abschied von der zentralen Steuerung. Zur regionalen Gestaltung bildungsgerechter Lebensräume*, „Pädagogische Führung“ 2009, Nr. 20, S. 104–108.

Bildungsangebote und deren Nutzung zur Verfügung, sondern fragt umfassender nach den Chancen von Menschen, sich kulturelle Traditionen und Wissensinhalte anzueignen, ihre Persönlichkeit zu entwickeln und so eigenverantwortlich ihr Leben in Partnerschaft und Familie zu gestalten, beruflichen Ansprüchen gerecht zu werden sowie aktiv am sozialen und politischen Leben teilzunehmen. Ein Bildungsbericht erfasst die Bildungsvoraussetzungen, Bildungswege und Bildungsergebnisse von Individuen. Diese Informationen werden mit Qualitätsmerkmalen von Institutionen zusammengebracht, um das Zusammenwirken bildungsorganisatorischer und lebensweltlicher Faktoren zu erschließen. Ein Teil der Informationen und Daten wird letztlich zu Indikatoren gebündelt.

Der „Mehrwert“ eines solchen, an Bildung im Lebenslauf orientierten Bildungsmonitorings liegt (a) in der Gesamtschau über die Stufen und administrativen Zuständigkeitsbereiche hinweg, so einheitlich aufbereitet wie irgend möglich (z.B. wenn es um das Grundkriterium der Chancengleichheit geht), (b) in der Verknüpfung zwischen den Teilsystemen (z.B. bei der Untersuchung von Übergängen, Ausgleichsfunktionen und inkrementellen Erträgen), (c) in der konsequent indikatorengestützten, somit besonders konzentrierten und auf Zeitreihen angelegten Darstellung²⁹. Bildungsberichterstattung in einer Region soll die Verantwortlichkeit fördern und zum Handeln befähigen, und zwar mit Hilfe von Informationen aus belastbaren Indikatoren.

Für die dauerhafte Etablierung einer kommunalen Bildungsberichterstattung sind mindestens die folgenden drei strukturellen Bedingungen zu beachten:

- Es gilt ein stabiles Netzwerk aller an Bildung in einer Region Beteiligten und Verantwortlichen schaffen, das von einer breit aufgestellten Steuerungsgruppe (z.B. einem Bildungsbüro) koordiniert wird.
- Ein Bildungsbericht, vor allem die Erstellung von Indikatoren erfordern einen gesicherten und kontinuierlichen Datenzugang sowie eine ständige Datenpflege in der Kommune; dazu ist unbedingt ein enger Kontakt zum Statistischen Landesamt und den kommunalen Statistikern anzustreben, aber auch der Koordinierung und Pflege

.....
²⁹ Vgl. E. Klieme, H. Avenarius, M. Baethge, H. Döbert, H.-W. Hetmeier, G. Meister-Scheufelen, T. Rauschenbach, A. Wolter: *Grundkonzeption der Bildungsberichterstattung für Deutschland*, „Zeitschrift für Erziehungswissenschaft“ 2006, Nr. 6, S. 129–145.

der regional verfügbaren Daten ist hinreichend Aufmerksamkeit zu schenken.

- Die Arbeiten an einem Bildungsbericht müssen kontinuierlich angelegt werden; sie stellen eine Daueraufgabe dar, die personell entsprechend abgesichert werden muss.

Ein Zehntel aller Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland sind inzwischen dazu übergegangen, kommunale Bildungsberichte zu erstellen (darunter auch einige, die bereits zwei oder mehr Bildungsberichte veröffentlicht haben wie Freiburg, München und Offenbach). Dazu hat die Idee der Entwicklung eines kommunalen Bildungsmonitorings im Rahmen des Programms „Lernen vor Ort“ des BMBF entscheidend beigetragen. Auch bei den kommunalen Bildungsberichten finden sich verschiedene konzeptionelle Herangehensweisen, je nachdem, welches Indikatorenverständnis und -konzept zugrunde gelegt wurde. Überwiegend (mit Ausnahme von Offenbach, deren erster Bildungsbericht deutlich vor dem ersten nationalen Bildungsbericht erschien) lehnen sich auch die kommunalen Bildungsberichte an das Indikatorenverständnis des nationalen Bildungsberichts an. Für die Kommunen des Programms „Lernen vor Ort“ wurde von dem Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder ein Anwendungsleitfaden erarbeitet, der Indikatoren für alle Bildungsbereiche beschreibt, die für alle Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland künftig bereitgestellt werden sollen, und an dem sich die Kommunen überwiegend orientieren³⁰ Mehrheitlich werden in den vorliegenden kommunalen Bildungsberichten die regionalen Kontextbedingungen für Bildung (z.B. Zusammensetzung der Bevölkerung und demografische Entwicklung, wirtschaftliche Infrastruktur und Arbeitsmarkt, Risikolebenslagen für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen) sowie der Schulbereich, zum Teil mit den benachbarten Bildungsbereichen „Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung“ und „Berufliche Bildung“ dargestellt. In der Regel stehen die jeweiligen Informationen nebeneinander. Abgesehen vom Münchner Bildungsbericht³¹,

.....
³⁰ *Anwendungsleitfaden zum Aufbau eines Kommunalen Bildungsmonitorings*, hrsg. von Statistisches Bundesamt, Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Wiesbaden-Stuttgart-Bonn, 2010. Verfügbar unter: <<http://www.statistik-bw.de/Bildung/Kultur/Analysen!Aufsaetze/bildungsmonitoring.pdf>>, (Datum des Zugriffs: 06.12.2013).

³¹ *Erster Münchner Bildungsbericht (in der Systematik des Konsortiums Bildungsberichterstattung vom Juni 2006) – Bildung zu einer Angelegenheit vor Ort machen*, hrsg. von Schul- und Kultusreferat, München 2006.

wo z.B. solche Indikatoren wie die „Übertritte aus der 4. Jahrgangsstufe, damit verbundene soziale Ungleichheiten und regionale Unterschiede“ und damit der Übergang ins Gymnasium in Verbindung mit einer Kaufkraftkennziffer berichtet werden, gelingt es oft nur punktuell und in Einzelfällen (vgl. z.B. die Bildungsberichte von Emsland, Freiburg und Ravensburg), die Kontextdaten mit den Schulverteilungs- oder Bildungserfolgsdaten zusammen zu führen, obwohl die Kommunen insbesondere über die Standortwahl und -verteilung von Einrichtungen auf Bildungsprozesse Einfluss nehmen können. Ein interessanter und weiterführender Ansatz zu einer sozialraumbezogenen Berichterstattung findet sich im „Ersten kommunalen Bildungsbericht für die Schulstadt Dortmund“ (2008), der als Schwerpunkt das Thema „Sozialindex“ und damit die räumliche und schulstandortbezogene Differenzierung der Sozialstruktur und der sozialen Lebenslage der Schülerinnen und Schüler behandelt. Dementsprechend werden die soziale Komposition der Schülerschaften an Dortmunder Schulen anhand eines Sozialindex dargestellt.³² Den Nutzwert dieser Ergebnisse sehen die Verfasser vor allem darin, dass sie einerseits „faire“ Vergleiche zwischen den Schulen ermöglichen und andererseits die datengestützten Erkenntnisse über die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen der Schulen zur Systemsteuerung genutzt werden können.

An diesem Beispiel wird deutlich, dass kommunale Bildungsberichte gelegentlich auf Daten zurückgreifen können, die bundes- oder auch landesweit nicht verfügbar sind. Dazu gehören in einigen Städten und Landkreisen auch die Daten der medizinischen Schuleingangsuntersuchungen, die inzwischen meist standardisiert durchgeführt, von den Gesundheitsämtern ausgewertet werden und sehr aufschlussreiche Informationen enthalten. Einige Städte erheben regelmäßig Umfragedaten über ihre Bürger, die auch Bildungsfragen enthalten. Auf kommunaler Ebene ist es auch eher möglich, Datenlücken zu bestimmten interessierenden Bildungsaspekten über eigene Erhebungen zu schließen. Problematisch gestaltet sich für die Kommunen teilweise der Zugang zu den prinzipiell verfügbaren Daten über die von ihnen unterhaltenen Bildungseinrichtungen, weil dafür rechtliche Grundlagen fehlen oder – dies gilt insbesondere für Kreise

³² Siehe auch: W. Bos, M. Pietsch, C. Gröhlich, N. Janke: *Ein Belastungsindex für Schulen als Grundlage der Ressourcenzuweisung am Beispiel von KESS 4*, In: *ISF-Jahrbuch der Schulentwicklung*. Band 14. *Daten, Beispiele und Perspektiven*, hrsg. von W. Bos, H.-G. Holtappels, H. Pfeiffer, H.-G. Rolff, R. Schulz-Zander, Weinheim: Juventa, 2006.

ohne Statistikämter – von der Verwaltung getrennte Statistikstellen fehlen. Erst im Zusammenhang der Arbeit an kommunalen Bildungsberichten tauchten diese Probleme auf, für die dann Lösungen gefunden werden mussten.

Die kommunalen Bildungsberichte entstehen ausschließlich innerhalb der Verwaltung. Doch ist es notwendig, für diese Aufgaben neue Strukturen und personelle Ressourcen vorzusehen. Teilweise ziehen die Kommunen wissenschaftliche Berater hinzu. Das BMBF-Projekt „Lernen vor Ort“ ermöglicht den beteiligten Kommunen zunächst einen Einstieg in die Bildungsberichterstattung über Projektstellen und bietet zusätzlich eine wissenschaftliche Beratung an.³³ Oft wird die Bildungsberichterstattung an Bildungsbüros angegliedert, um eine bildungsbereichsübergreifende Perspektive für die Berichte und eine zentrale politische Anbindung zu erreichen. Auch hat es sich bewährt, eine Verbindung mit den Verantwortlichen für die kommunale Statistik herzustellen, um den Datenzugang zu sichern. Die Einbindung des kommunalen Bildungsmonitorings in die Strukturen der Kommunalverwaltung ist aber ein Thema, das systematisch aufgearbeitet werden sollte, um interessierten Kommunen Empfehlungen in dieser Hinsicht geben zu können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in einigen Ländern die Kommunen bereits über Planungskompetenzen für die Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung verfügen, die in eine Zusammenarbeit mit dem kommunalen Bildungsmonitoring gebracht werden müssen. Parallelstrukturen, wie sie sich in einigen Kommunen abzeichnen, sind für eine Abstimmung evaluativer und planender Kompetenzen in den Kommunalverwaltungen sicher nicht förderlich.

Das Bildungsmonitoring auf der Ebene einzelner Bildungseinrichtungen

Letztlich stellen auch die verschiedenen Formen von Konzeptentwicklung, interner und externer Evaluation, Berichtslegungen und Zielvereinbarungen, Präsentationen auf Homepages u.ä. ein Monitoring auf der Ebene der

.....
³³ C. Kann, M. Rentl: *Herangehensweise an ein kommunales Bildungsmonitoring – Prozess, Bestandteile und Voraussetzungen*, „Zeitschrift für Bildungsverwaltung“ 2011, Nr. 27, S. 27–36; A. Linde: *Kommunales Bildungsmonitoring – Ein zentrales Aktionsfeld im Programm „Lernen vor Ort“*, „Schulverwaltung. Hessen und Rheinland-Pfalz“ 2010, Nr. 15, S. 315–317.

einzelnen Bildungseinrichtung dar, das sich nicht nur zunehmend etabliert, sondern auch vielfältig erweitert wird.

Im Regelfall haben die einzelnen Schulen die Befugnis, Unterricht, Schulleben und Erziehung selbstständig zu planen und durchzuführen. Sie haben in vielen Ländern die Verpflichtung zur Erarbeitung eines Schulprogramms, mit dem sie sich ein eigenes pädagogisches Profil geben können. Die Schulen sollen regelmäßig in geeigneter Form die angemessene Umsetzung des Programms und die Qualität ihrer Arbeit (interne Evaluation) überprüfen. Das Programm ist fortzuschreiben, und zwar insbesondere dann, wenn sich die Rahmenbedingungen für seine Umsetzung verändert haben oder die Schule ihre pädagogischen Ziele neu bestimmen will. Damit werden spezifische Erwartungen an eine Schulberichterstattung formuliert: Sie soll nach Möglichkeit dazu beitragen, den Beratungsbedarf einer Schule zu identifizieren, für die Entscheidung über Prioritäten der Organisations- und Personalentwicklung Informationen bereitzustellen, sie sollte über eine regelmäßige Informationsbereitstellung helfen, die Umsetzung des Programms und die Qualität der Arbeit intern zu evaluieren. Schließlich wäre wünschenswert, wenn eine Schulberichterstattung auch Hinweise auf demographische und sozio-ökonomische Veränderungen im Einzugsbereich einer Schule (bedingt durch generelle oder standortbezogene Prozesse) und Veränderungen auf dem regionalen Arbeits- und Ausbildungsmarkt geben könnte, damit Rahmenbedingungen für mögliche Umjustierungen von Schulprogrammen unter Berücksichtigung von erfahrungsunabhängigen objektiven Daten beachtet werden können.

Meist fehlt es an einer schulbezogenen Aufbereitung der Schulstatistik und von bevölkerungs-, sozial- und arbeitsmarktstrukturellen Daten, damit die Schulen sich über ihre Arbeitssituation und ihr Umfeld ein realistisches Bild verschaffen können.

Insofern gibt es bisher keine Beispiele für eine Schulberichterstattung in der hier skizzierten Form. Kleine Schulen verfügen auch kaum über die Leitungskapazitäten, um diese Vorstellungen umzusetzen. Für größere Sekundar-stufenschulen wäre eine differenzierte Rückmeldung der an den Schulen erhobenen Daten für deren Steuerung und Weiterentwicklung aber die konsequente Fortführung des Konzepts einer daten- und erfahrungsgesteuerten Systementwicklung.

Fazit

Als Folge einer zunehmenden Rechenschaftspflicht der Verantwortlichen für das Bildungswesen haben sich in den letzten Jahren auf den unterschiedlichen Ebenen Ansätze eines Bildungsmonitorings entwickelt. Auf internationaler und nationaler Ebene bilden regelmäßige Bildungsberichte den Kern des Bildungsmonitorings. Die internationalen Leistungsvergleichsuntersuchungen der OECD sind auf internationaler Ebene Bestandteil der Bildungsberichterstattung und auch aus dem Interesse heraus entstanden, die dort berichteten Bildungsindikatoren um Informationen über Schülerkompetenzen zu ergänzen. Die über die „International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) koordinierten Studien (insbesondere IGLU und TIMMS) sind eigenständige Leistungsstudien, die ebenfalls Teile des nationalen Bildungsmonitorings sind: sowohl über eigenständige Veröffentlichungen als auch ausgewählte ergänzende Befunde im Rahmen der Bildungsberichte. Bezogen auf die Länder der Bundesrepublik scheinen die Ergebnisse der Schulleistungsuntersuchungen und der Schulinspektionen für das Monitoring des Schulsystems von größerer Bedeutung zu sein als die in der Mehrzahl der Länder bereits vorliegenden Bildungsberichte. Meist sind es nur Berichte zum Schul- und Vorschulbereich und damit können sie nicht die Perspektive einer auf den Lebenslauf bezogenen Analyse einnehmen und die besondere Wirkung einer bildungsbereichsübergreifenden Betrachtung entfalten. Dadurch stehen sie in der Gefahr, zu Erfolgsbilanzen der Kultusministerien zu werden und die Möglichkeiten einer kritischen Bestandsaufnahme zu verspielen.

Auf kommunaler Ebene beginnt sich erst die Bildungsberichterstattung als kommunales Anliegen und Instrument der Bildungssteuerung zu etablieren. Durch die Verantwortung für die Daseinsvorsorge für ihre Bürger ist den Kommunen an einer bildungsbereichsübergreifenden Darstellung und Analyse der Bildungssituation gelegen. Schwierig ist für sie die angemessene Integration der Bildungsberichterstattung in den Verwaltungsaufbau, weil damit auch ein bildungsbereichsübergreifendes kommunales Bildungsmanagement verbunden sein muss. In Einzelfällen haben Kommunen alle Bildungszuständigkeiten (für Vorschulerziehung, Schule und Weiterbildung) in einem Amt konzentriert, um die verwaltungsinterne Abstimmung zu erleichtern, damit auch die Abstimmung mit privaten

Bildungsträgern eher ermöglicht wird. Über zentrale Koordinierungsgremien auf politischer Ebene und der Ebene der pädagogischen Praxis – die ein Bildungsbüro mit integrierter Bildungsberichterstattung koordiniert – wird eine übergreifende Entwicklung des kommunalen Bildungswesens angestrebt. Die Städte müssen jeweils an ihre Bedingungen angepasste Strukturen finden. In Landkreisen müssen nochmals andere Modelle einer Einbindung eines Bildungsmonitorings in das kommunale Bildungsmanagement gefunden werden, weil die kreisangehörigen Gemeinden meist ebenfalls Teilkompetenzen in einzelnen Bildungsbereichen haben.

An diesen Überlegungen wird deutlich, dass sich in den Kommunen – im Vergleich zu den übergeordneten Ebenen – anders gelagerte Probleme eines Bildungsmonitorings ergeben, die sowohl die inhaltlichen Schwerpunkte (Daseinsvorsorge) als auch die organisatorische Einbindung (funktionale Verbindung von Bildungsmonitoring und Bildungsmanagement) betreffen.

Ein datengestütztes Monitoring der einzelnen Bildungseinrichtung scheidet bisher noch an der fehlenden Datenbereitstellung. Systeme der Rückmeldung der bei den Einrichtungen erhobenen Daten fehlen (wenn von den Ergebnissen der Leistungsuntersuchungen abgesehen wird). Diese zu etablieren wäre ein wichtiger Schritt, um die Datenbasis für eine selbstverantwortliche Steuerung der einzelnen Bildungseinrichtungen zu verbessern.

Literaturverzeichnis

Anwendungsleitfaden zum Aufbau eines Kommunalen Bildungsmonitorings, hrsg. von Statistisches Bundesamt, Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Wiesbaden-Stuttgart-Bonn, 2010. Verfügbar unter: <http://www.statistik-bw.de/Bildung_Kultur/Analysen!Aufsaetze/bildungsmonitoring.pdf>, (Datum des Zugriffs: 06.12.2013).

Avenarius Hermann, Ditton Hartmut, Döbert Hans, Klemm Klaus, Klieme Eckhard, Rürup Matthias, Tenorth Heinz-Elmar, Weishaupt Horst, Weiß Manfred: *Bildungsbericht für Deutschland: Erste Befunde*, Opladen: Leske + Budrich, 2003. Verfügbar unter: <<http://www.kmk.org/doc/publ/bildungsbericht/>>, (Datum des Zugriffs: 06.12.2013).

Avenarius Hermann, Ditton Hartmut, Döbert Hans, Klemm Klaus, Klieme Eckhard, Rürup Matthias, Tenorth Heinz-Elmar, Weishaupt Horst, Weiß Manfred: *Bildungsberichterstattung für Deutschland. Konzeption*, Frankfurt am Main: DIPF 2003.

- Baethge Martin, Buss Klaus-Peter, Lanfer Carmen: *Konzeptionelle Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht: Berufliche Bildung und Weiterbildung/Lebenslanges Lernen. Bildungsreform Band 7*, Berlin: BMBF, 2003.
- Bericht '75 - Entwicklungen im Bildungswesen*, hrsg. von Deutscher Bildungsrat, Bonn 1975
- Bildung auf einen Blick - OECD Indikatoren*, hrsg. von OECD, Gütersloh: Bertelsmann, 2010.
- Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2005*, hrsg. von Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bielefeld: Bertelsmann, 2005.
- Bildung in Baden-Württemberg. Bildungsberichterstattung 2007*, hrsg. von Landesinstitut für Schulentwicklung/Statistisches Landesamt, Stuttgart: Landesinstitut für Schulentwicklung und Statistisches Landesamt, 2007.
- Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration: 2*, hrsg. von Konsortium Bildungsberichterstattung, Bielefeld: Bertelsmann, 2006. Verfügbar unter: <<http://www.bildungsbericht.de>>, (Datum des Zugriffs: 06.12.2013).
- Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel*, hrsg. von Autorengruppe Bildungsberichterstattung, Bielefeld: Bertelsmann, 2010. Verfügbar unter: <http://www.bildungsbericht.de/daten2010/bb_2010.pdf>, (Datum des Zugriffs: 06.12.2013).
- Bildungsfinanzbericht 2010. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. von Statistisches Bundesamt, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2010.
- Bildungsreport Nordrhein-Westfalen 2010. Informationen zu ausgewählten Bildungsbereichen*, hrsg. von IT-NRW, Düsseldorf: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, 2010.
- Bos Wilfried, Pietsch Marcus, Gröhllich Carola, Janke Nike: *Ein Belastungsindex für Schulen als Grundlage der Ressourcenzuweisung am Beispiel von KESS 4*, In: *ISF-Jahrbuch der Schulentwicklung. Band 14. Daten, Beispiele und Perspektiven*, hrsg. von Wilfried Bos, Heinz-Günter Holtappels, Hermann Pfeiffer, Hans-Günter Rolff, Renate Schulz-Zander, Weinheim: Juventa, 2006.
- Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick*, hrsg. von Kai S. Cortina, Jürgen Baumert, Achim Leschinsky, Karl Ulrich Mayer, Luitgard Trommer, Reinbek: Rowohlt, 2008.
- Döbert Hans: *Kommunale Bildungsberichterstattung in Deutschland - Konzept, Ziele, Anforderungen*, „Recht der Jugend und des Bildungswesens“ 2010, Nr. 58, S. 158-175.
- Döbert Hans: *Bildungsmonitoring als Steuerungsinstrument. Enzyklopädie Erziehungswissenschaft online (EEO)*, Weinheim: Juventa, 2009.
- Döbert Hans, Avenarius Hermann: *Konzeptionelle Grundlagen der Bildungsberichterstattung in Deutschland*, In: *Qualität von Schule. Ein kritisches Handbuch*, hrsg. von Jürgen van Buer, Cornelia Wagner, Frankfurt am Main: Peter Lang, 2007, S. 297-316.
- Döbert Hans, Rürup Matthias, Dederich Kathrin: *Externe Evaluation von Schulen in Deutschland. Die Konzepte der Bundesländer, ihre Gemeinsamkeiten und Unterschiede*, In: *Externe*

- Evaluation von Schulen*, hrsg. von Hans Dobert, Kathrin Dederich, Münster: Waxmann, 2008, 63–151.
- Gesamtstrategie der Kultusministerkonferenz zum Bildungsmonitoring*, hrsg. von Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, München: Wolters Kluwer, 2006.
- Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich. Ausgabe 2010 – Tabellenband*, hrsg. von Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2010.
- Jahrbuch der Schulentwicklung. Band 16. Daten, Beispiele und Perspektiven*, hrsg. von Nils Berkemeyer, Wilfried Bos, Heinz-Günter Holtappels, Nele McElvany, Renate Schulz-Zander, München: Juventa, 2010.
- Kann Caroline, Rentl Michaela: *Herangehensweise an ein kommunales Bildungsmonitoring – Prozess, Bestandteile und Voraussetzungen*, „Zeitschrift für Bildungsverwaltung“ 2011, Nr. 27, S. 27–36.
- Klieme Eckhard, Avenarius Hermann, Baethge Martin, Döbert Hans, Hetmeier Heinz-Werner, Meister-Scheufelen Gisela, Rauschenbach Thomas, Wolter André: *Grundkonzeption der Bildungsberichterstattung für Deutschland*, „Zeitschrift für Erziehungswissenschaft“ 2006, Nr. 6, S. 129–145.
- Linde Andrea: *Kommunales Bildungsmonitoring – Ein zentrales Aktionsfeld im Programm „Lernen vor Ort“*, „Schulverwaltung. Hessen und Rheinland-Pfalz“ 2010, Nr. 15, S. 315–317.
- Lohmann Armin: *Abschied von der zentralen Steuerung. Zur regionalen Gestaltung bildungsgerechter Lebensräume*, „Pädagogische Führung“ 2009, Nr. 20, S. 104–108.
- Perspektiven des Bildungswesens der Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen, Problemlagen, Lösungsstrategien*, hrsg. von Horst Weishaupt, Manfred Weiß, Hasso von Recum, Rüdiger Haug, Baden-Baden: Nomos, 1988.
- Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks. Commission Staff Working Document*, hrsg. von Commission of the European Communities, Brüssel: EU, 2007.
- Rauschenbach Thomas, Leu Hans Rudolf, Lingenauber Sabine, Mack Wolfgang, Schilling Matthias, Schneider Kornelia, Züchner Ivo: *Non-formale und informelle Bildung im Kindes- und Jugendalter. Konzeptionelle Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht. Bildungsreform Band 6*, Berlin: BMBF, 2004.
- Rürup Matthias, Fuchs Hans-Werner, Weishaupt Horst: *Bildungsberichterstattung – Bildungsmonitoring*, In: *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem (Educational Governance, Band 7)*, hrsg. von Herbert Altrichter, Katharina Maag-Merki, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, S. 377–401.
- Erster Münchner Bildungsbericht (in der Systematik des Konsortiums Bildungsberichterstattung vom Juni 2006) – Bildung zu einer Angelegenheit vor Ort machen*, hrsg. von Schul- und Kultusreferat, München 2006.
- Weiterbildungsverhalten in Deutschland. AES Trendbericht*, hrsg. von Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn–Berlin: BMBF, 2011.