

## II.3.5

# Hochschule im Spiegel des Bildungsmonitorings

*Andrä Wolter*

**Abstract** | In dem Beitrag werden das internationale und das deutsche Konzept des Bildungsmonitorings vorgestellt. Dabei wird das einzige Verfahren in Deutschland, welches das gesamte Bildungssystem und damit auch die Hochschule einbezieht, in den Mittelpunkt gerückt: die Nationale Bildungsberichterstattung. Ihre Konzeption und Methodik, ausgewählte Ergebnisse sowie der wissenschaftliche und bildungspolitische Diskurs werden kurz resümiert.

**Stichworte** | Bildungsmonitoring, Bildungsberichtberichterstattung, Nationaler Bildungsbericht, Bildungssystementwicklungsforschung

## Einleitung: Begriff des Bildungsmonitorings

Unter Bildungsmonitoring (im Folgenden BM) wird die kontinuierliche und systematische, auf wissenschaftliche Methoden gestützte Beobachtung der Bedingungen, Verläufe, Ergebnisse und Wirkungen von Bildungsprozessen innerhalb und außerhalb von Institutionen verstanden. Damit wird das Ziel verfolgt, bildungspolitischen Akteuren wissenschaftlich aufbereitetes empirisches Wissen zur Information für bildungspolitische Entscheidungen zur Verfügung zu stellen (vgl. u. a. Klieme et al. 2006; Maaz/Kühne 2016; Rürup/Fuchs/Weishaupt 2016; Grünkorn/Klieme/Stanat 2019). BM ist zwar bereits älteren Ursprungs, in Deutschland aber erst mit der im Zuge der Föderalismusreform (2006) im Grundgesetz erfolgten Neuordnung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern fest etabliert worden (Artikel 91 b Nr. 2 GG). BM ist damit eines der wenigen verfassungsrechtlich zulässigen bildungspolitischen Kooperationsfelder von Bund und Ländern.

Damit verbunden war der hohe Anspruch einer Neuorientierung der staatlichen Bildungspolitik, der mit dem oft zitierten Begriff einer evidenzbasierten Bildungspolitik bzw. einer empirisch fundierten Politiksteuerung umschrieben wird. Oft wird BM als Teil der sog. neuen Steuerung im Bildungssystem, primär auf Länder- oder Bundesebene, angesehen und soll „Steuerungswissen“ zu Effizienz, Effektivität und Wirkungen von Bildungsinstitutionen oder bildungspolitischen Maßnahmen bereitstellen. Die Kultusministerkonferenz (KMK) hat 2006 und in einer überarbeiteten Form 2015 eine Gesamtstrategie zum Bildungsmonitoring vorgelegt, die aus vier Elementen besteht: (1) den internationalen Schulleistungsuntersuchungen (wie z. B. PISA), (2) der Überprüfung/Evaluation der Bildungsstandards im allgemeinbildenden Schulwesen, (3) der Qualitätssicherung im Schulbereich, u. a. durch landesweite Überprüfung der Leistungsfähigkeit der Schulen sowie (4) der gemeinsamen Bildungsberichterstattung von Bund und Ländern (mit dem Nationalen Bildungsbericht).

Danach wäre Bildungsmonitoring das übergeordnete Konzept, Bildungsberichterstattung ein Verfahren des BM. Allerdings erweist sich das KMK-Konzept zum BM als deutlich schullastig. Der einzige

alle Sektoren des Bildungssystems integrierende Ansatz eines Systemmonitorings in Deutschland ist die Nationale Bildungsberichterstattung (im Folgenden NBB), und nur hier ist die Hochschule inbegriffen. Teile des BM, etwa die Schulleistungsuntersuchungen, sind insofern auch ein Beitrag zur Bildungsforschung, als sie eigene Daten mit eigenen Verfahren erheben und auswerten. Bildungsberichterstattung dagegen erhebt keine eigenen Daten, sondern stützt sich auf unterschiedliche Quellen, hauptsächlich amtliche Statistiken und Surveys, vorrangig mit langen Zeitreihen. Sie liegt im Grenzbereich zwischen Monitoring und Bildungsforschung. Ihr Beitrag zur systematischen Analyse von Entwicklungen und Problemen im Bildungssystem kann als Kern von *Bildungssystementwicklungsforschung* betrachtet werden. Das gilt auch für den Hochschulsektor. Eine längerfristig angelegte systematische Hochschulberichterstattung als Teil des BM kann wie kein zweites Forschungsfeld den strukturellen, sozialen und qualitativen Wandel akademischer Bildung über größere Zeiträume verdeutlichen.

## Bildungsmonitoring international und national

International ist BM bereits in vielen Staaten und von supranationalen Einrichtungen institutionalisiert worden. Auf international-komparativer Ebene ist auf den jährlichen Bildungsbericht der OECD „Education at a Glance“ (zuletzt OECD 2023) zu verweisen, der die 38 OECD-Mitgliedsstaaten sowie zahlreiche Partnerländer einbezieht, systemübergreifend und indikatorbasiert angelegt ist und auch zahlreiche hochschulbezogene Indikatoren umfasst. Themen sind z. B. Bildungsstand der Bevölkerung, Übergänge zwischen Bildung und Arbeitsmarkt, monetäre und nicht-monetäre Bildungserträge, Bildungszugänge und Bildungsbeteiligung, finanzielle und personelle Ressourcen. Die OECD verwendet in Anlehnung an die ISCED-Klassifikation<sup>1</sup> den etwas unscharfen Begriff der tertiären Bildung, der nicht deckungsgleich mit dem deutschen Hochschulverständnis ist, u. a. durch die Einbeziehung von Fortbildungsprogrammen/-abschlüssen. Auch die UNESCO veröffentlicht jährlich einen Weltbildungsbericht (zuletzt UNESCO 2023), der jeweils einem wechselnden Thema gewidmet ist, nahezu alle Staaten einbezieht, im statistischen Teil ebenfalls indikatororientiert ist und auch die postsekundäre Bildung umfasst.

In einigen Ländern ist BM in Form indikatororientierter systemischer Bildungsberichterstattung schon länger als in Deutschland üblich, allerdings in unterschiedlichen Formen. Der jährliche US-Bildungsbericht (zuletzt NCES 2023) umfasst neben den anderen Bildungssektoren auch „Postsecondary Education“. Der ebenfalls jedes Jahr erscheinende kanadische Bildungsbericht (zuletzt Statistics Canada 2023) enthält ebenfalls einen Abschnitt zu „Postsecondary Education“. Während der kanadische Bildungsbericht neben präzisen Definitionen, methodologischen Anmerkungen und den Datenquellen überwiegend aus Tabellen besteht, ist der US-Bildungsbericht textorientierter. Auch in Österreich und der Schweiz werden in mehrjährigem Abstand nationale Bildungsberichte erstellt. Im Schweizer Bildungsbericht (zuletzt SKBF 2023) fällt das Hochschulkapitel sehr viel differenzierter aus als in den beiden nordamerikanischen Berichten und im deutschen Report, was die Indikatoren und die

1 Die von der UNESCO entwickelte International Standard Classification of Education.

textliche Darstellung betrifft. Dagegen beschränkt sich der österreichische Bildungsbericht auf das dortige Schulsystem (zuletzt BMBWF 2021).

Alle Bildungsberichte konzentrieren sich auf quantitativ-strukturelle Entwicklungen und Zusammenhänge und sind mit eigenen theoretischen Reflexionen sparsam. Während der amerikanische und der kanadische Bildungsbericht weitgehend statistisch-deskriptiv angelegt sind und Indikatoren in der Regel mit einer Kennziffer identifiziert werden, orientieren sich der deutsche und der Schweizer Bericht an einem weiten Indikatorenverständnis und sind einer eher problemanalytischen, explanatorisch ausgerichteten Textsorte verpflichtet. Gemeinsam ist allen Berichten eine gewisse Zurückhaltung bei bildungspolitischen Empfehlungen.

In den hochschulbezogenen Abschnitten im internationalen wie im nationalen BM wird eine klare Unterscheidung zwischen Bildungs- und Forschungsberichterstattung getroffen. Die Berichte enthalten keine Angaben zu Qualitäts-, Produktivitäts- oder Reputationskriterien von Forschungsleistungen der Hochschulen, auch wenn Forschung unbestritten eine Kernaufgabe des Hochschulsystems darstellt. Allerdings berichtet der deutsche Bildungsbericht an der Schnittstelle zwischen Hochschulbildung und Forschung selbstverständlich über die akademische Qualifizierung des wissenschaftlichen Nachwuchses.

In Deutschland gibt es weitere Berichtsformen, jedoch ohne den Hochschulbereich zu berücksichtigen, so Länderbildungsberichte, die auf den Zuständigkeitsbereich der Kultus-(= Schul-)behörden beschränkt sind. Auch die sich ausbreitenden kommunalen Bildungsberichte konzentrieren sich auf den kommunalen Hoheitsbereich in der Bildungspolitik. Neben solchen regionalen bzw. lokalen Berichten gibt es sektorale, so z. B. den jährlichen Berufsbildungsbericht des Bundes. Auf der Makroebene ist jedoch die NBB der einzige Ansatz, der den Hochschulsektor in eine systemisch ausgerichtete Bildungsberichterstattung integriert.

### Nationale Bildungsberichterstattung (NBB) in Deutschland und die Hochschule

Die NBB wurde in Deutschland 2004 durch Bund (BMBF) und Länder (KMK) als den beiden Auftraggebern etabliert. Seit 2006 erscheint der Nationale Bildungsbericht in zweijährigem Rhythmus. Auftragnehmer ist ein Konsortium aus wissenschaftlichen Einrichtungen und Statistischen Ämtern unter Federführung des DIPF Leibniz-Instituts für Bildungsforschung und Bildungsinformation; der Hochschuleil wird vom Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW) verantwortet. Die NBB folgt keinem unabhängigen Sachverständigen-, sondern einem Auftragsmodell. Der NBB ist von seiner Anlage her mehr als ein Datenreport nach nordamerikanischem Muster, aber weniger als ein gänzlich unabhängiges Sachverständigengutachten.

Seine wissenschaftlichen Ziele bestehen (1) darin, ein Instrument der Dauerbeobachtung der Bildungsentwicklung bereitzustellen, (2) in einer Präventivfunktion als eine Art „Frühwarnsystem“, das rechtzeitig auf unerwartete Dynamiken und Probleme aufmerksam machen soll, (3) in einer Abbildung systemischer Verlaufsprozesse und Interdependenzen (z. B. wie sich die anhaltende Expansion des Hochschulbesuchs auf den akademischen Arbeitsmarkt auswirkt), (4) in einer systeminternen

Problemanalyse (z. B. hinsichtlich der Erfolgs-/Abbruchquote), (5) in einer bildungspolitischen Rückmeldefunktion zu Reformmaßnahmen sowie, soweit möglich, (6) in einem internationalen Vergleich. Dieser erweist sich jedoch oft aufgrund der unterschiedlichen nationalen Bildungssystemstrukturen als schwierig.

Methodische Leitprinzipien der Nationalen Bildungsberichterstattung sind, wie schon hervorgehoben, die Systemperspektive, d. h. der Bericht umfasst das gesamte Bildungssystem vom frühkindlichen Bereich über das Schulsystem, die berufliche Ausbildung (schulisch und betrieblich), die Hochschule und die Weiterbildung. Darüber hinaus enthält der Bildungsbericht immer ein bereichsübergreifendes Kapitel zu den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen von Bildung (demographische und wirtschaftliche Entwicklung, Erwerbstätigkeit, Familien- und Lebensformen), zu bereichsübergreifenden Themen (Bildungseinrichtungen, Ressourcen wie Personal und Ausgaben, Bildungsbeteiligung und Bildungsstand der Bevölkerung) sowie zu Bildungserträgen. Dabei wird auch die Hochschule einbezogen. Außerdem bereitet jeder Bildungsbericht ein Schwerpunktthema auf (bisher: Migration, Übergänge, Demographie, Inklusion, kulturelle Bildung, Bildungserträge, Digitalisierung, Bildungspersonal, berufliche Bildung). Er versucht durch seine breite Anlage, das Konzept Bildung im Lebensverlauf zu umzusetzen (Bildungsverläufe, Übergänge, Bildungsentscheidungen, Kompetenzen, Bildungserträge).

Der Bildungsbericht gliedert sich in Indikatoren. Diese werden als quantitativ darstellbare ‚Repräsentanten‘ komplexer Sachverhalte verstanden, deren Auswahl und Ordnung dem international weithin üblichen Kontext-Input-Prozess-Output-Outcome-Modell folgen (Döbert et al. 2009; Baethge et al. 2010). Die Indikatoren sollen bildungspolitisch bedeutsam sein, zugleich aber bestimmten methodischen Anforderungen genügen. Ihre Relevanz soll grundsätzlich theoretisch begründbar sein, sie sollen gewisse messtheoretische Kriterien erfüllen, nach Möglichkeit international vergleichbar sein und nach sozialen Faktoren differenziert werden können. Sie sollen auf Dauer angelegt sein. Indikatoren können sich aus mehreren Kennziffern zusammensetzen.

Die hochschulbezogenen Abschnitte des Bildungsberichts konzentrieren sich auf institutionelle, bildungs- und berufsbiographische Indikatoren wie Übergänge (in die und aus der Hochschule) und Verläufe im Studium. Sie sind in dem speziellen Hochschulkapitel (Kapitel F) wie in den übergreifenden Indikatorenteilen (insbesondere Kapitel B: Grundinformationen zu Bildung in Deutschland) und mit unterschiedlicher Ausführlichkeit im jeweiligen Schwerpunktkapitel enthalten. Berichtet werden Kernindikatoren, die in jedem Bildungsbericht aufgeführt werden (z. B. Hochschulisches Bildungsangebot (Institutionen und Studiengänge), Studienberechtigte/Übergänge in die Hochschule, Studienanfänger/-innen, Studienverläufe, Studienabschlüsse und beruflicher Verbleib der Absolventen und Absolventinnen) sowie wechselnde Indikatoren (z. B. wissenschaftliches Personal, Hochschulfinanzierung).

Datenquellen sind vorzugsweise solche Bestände, die Zeitreihen eröffnen. Neben der amtlichen Hochschulstatistik (Studierenden- und Personalstatistik) gilt dieses für Kohorten-Panel-Surveys aus der Studierenden- und Absolventenforschung, das Nationale Bildungspanel (NEPS), das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) sowie Follow-up-Studien (Mikrozensus). Insbesondere bei der Studienaufnahme spielen Sozialdaten eine zentrale Rolle. Da solche Daten durch die amtliche Hochschulstatistik zum Teil gar nicht (Bildungsherkunft) oder zum Teil nur unvollständig (Migration) erhoben werden, wird

hier auf Surveys, primär die Sozialerhebung des Deutschen Studierendenwerks zurückgegriffen. Der Vorteil der Indikatorenbasierung besteht in der Fortschreibbarkeit und soliden Datengrundlage, ein Nachteil darin, dass nicht alle relevanten Sachverhalte quantifizierbar sind. Engpässe sind z. B. Governancestrukturen und -prozesse oder Studienqualitätsindikatoren, die nicht auf Studierenden surveys beruhen.

## Ergebnisse: Anhaltender Struktur- und Funktionswandel des Hochschulsystems

Stärke des Hochschulkapitels im nationalen Bildungsbericht<sup>2</sup> sind die längerfristigen Makro-Entwicklungsprozesse im Hochschulsystem insbesondere an den beiden zentralen Übergangsstellen, dem Hochschulzugang und in den Arbeitsmarkt. Dabei treten die wesentlichen Dynamiken der Hochschulentwicklung in Deutschland immer wieder hervor.

*Hochschulexpansion:* Das Wachstum des Hochschulsystems lässt sich an verschiedenen Indikatoren nachvollziehen, so an den Studienanfängerzahlen und der Personalentwicklung. In den letzten Jahren häuften sich Berichte über eine rückläufige Entwicklung der Studienanfängerzahlen in Deutschland (Lörz et al. 2022; CHE 2023, 2024). Dies ist unterschiedlich bewertet worden: Kommt endlich ein Ende der „Akademikerschwemme“ oder droht Deutschland, beim Angebot hochqualifizierter Arbeitskräfte abgehängt zu werden? Die Analysen des Bildungsberichts zeigen dagegen, dass in den letzten Jahrzehnten schon häufiger steigende und sinkende Anfängerzahlen aufeinanderfolgten und die relative Studienbeteiligung kaum abgenommen hat. Diese Konjunkturen sind auf mehrere Faktoren zurückzuführen: die demographische Entwicklung (unterschiedliche Geburtenzahlen), den nachhaltigen Expansionstrend im gymnasialen Schulbesuch, wechselnde Arbeitsmarkteinflüsse, als Sonderfaktoren u. a. auf die mehrfache Veränderung der Schulzeit bis zum Abitur, das Aussetzen der Wehrpflicht (2011) sowie Effekte der COVID-19-Pandemie. Die Übergangsquoten von Studienberechtigten in ein Hochschulstudium schwankten in den letzten Jahren aber nur geringfügig. Nimmt man die von demographischen Faktoren unabhängige Studienanfängerquote als Referenz,<sup>3</sup> dann lag diese zwischen 2014 und 2021 zwischen 58 % und 56 %. Hier fällt der Rückgang seit 2019 weitaus bescheidener aus als bei den absoluten Anfängerzahlen. Nimmt man also die Quote als Maß, so zeichnet sich bislang noch kein Einbruch in der Studiennachfrage ab, allenfalls eine Stagnation auf hohem Niveau (Wolter 2024).

*Disparitäten:* In Deutschland gibt es nach wie vor einen deutlichen Einfluss der Bildungsherkunft auf die Studierwahrscheinlichkeit. Ein beträchtlicher Anteil an sozialer Ungleichheit wird bereits im Schulsystem erzeugt. Kinder aus Nicht-Akademikerfamilien und aus Familien mit Migrationshintergrund erwerben deutlich seltener als solche aus Akademikerfamilien bzw. Familien ohne Migrationsstatus die Hochschulreife. Aber selbst bei denjenigen, die über eine Studienberechtigung verfügen, zeigen sich deutliche Unterschiede in der Studierwahrscheinlichkeit nach der Bildungsherkunft, die nur teilweise mit der Schulleistung zusammenhängen. So nehmen Jugendliche aus nicht-akademischen

<sup>2</sup> Hier ohne Einzelnachweise referiert nach Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, 2018, 2020, 2022, 2024

<sup>3</sup> Berechnet nach dem OECD-Verfahren (Quotensummenverfahren)

Elternhäusern selbst bei überdurchschnittlichen Abiturnoten seltener ein Studium auf als Kinder aus Akademikerhaushalten mit unterdurchschnittlichen Zensuren. Während die Studierwahrscheinlichkeit in Familien, in denen mindestens ein Elternteil über einen Hochschulabschluss verfügt, in der nächsten Generation bei ca. 80 % liegt, beträgt sie in Familien, in denen lediglich ein Elternteil einen beruflichen Abschluss erworben hat, nur ca. 22 %. So erweist sich schon im Schulbesuch, aber auch beim Hochschulzugang das familiäre kulturelle Kapital als wichtigste Ressource individuellen Bildungserfolgs.

*Berufliche Durchlässigkeit:* Eine etwas größere Offenheit zeichnet sich beim Hochschulzugang für beruflich qualifizierte Bewerber/-innen ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung (Abitur) ab. Zwar erwerben die meisten Studienanfänger/-innen ihre Studienberechtigung nach wie vor über einen schulischen Weg, primär das Abitur. Seit der Neuregelung des Hochschulzugangs für Studieninteressenten ohne Abitur durch die KMK im Jahr 2009 ist der zuvor äußerst geringe Anteil der auf diesem Wege zugelassenen Studienanfänger/-innen (unter 1 %) leicht auf etwa 4 % gestiegen. Die Mehrzahl von ihnen studiert an Fachhochschulen, an privaten Hochschulen und in einem flexiblen Studienmodus (berufsbegleitend in einem Fern- oder Teilzeitstudium). Die Universitäten erweisen sich immer noch sehr restriktiv gegenüber beruflich Qualifizierten.

*Personal:* Das an Hochschulen beschäftigte Personal zeigt langfristig einen ähnlichen Wachstumstrend wie die Studienanfängerzahlen. Es hat insgesamt von 2010 bis 2020 um gut 150.000 Personen, das wissenschaftliche Personal in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) um ca. 55.000 zugenommen, am stärksten in der Gruppe der wissenschaftlichen Mitarbeiter/-innen. In dieser Personalkategorie sind 2020 jedoch 83 % befristet beschäftigt, nicht nur aus Dritt-, sondern auch Haushaltsmitteln, beinahe die Hälfte in Teilzeit. Die Beschäftigungssituation in dieser Gruppe wird seit langem öffentlich kritisch (als „prekär“) thematisiert. Im Großen und Ganzen hat sich das aus Grundmitteln finanzierte wissenschaftliche Personal in VZÄ seit 2005 parallel zu den Studierendenzahlen entwickelt. Die Betreuungsrelation hat sich insgesamt nur wenig verändert, an den Universitäten leicht verbessert, begünstigt durch den Hochschulpakt (2007–2020) (Wissenschaftsrat 2024).

*Differenzierung:* Ein deutlicher Strukturwandel hat sich in der institutionellen Vielfalt des Hochschulsystems vollzogen. Auch in Deutschland ist die Expansion des Hochschulbesuchs mit einer – im internationalen Vergleich allerdings bescheidenen – Ausdifferenzierung des Hochschulsystems verbunden: in einer ersten Phase, im Wesentlichen in den 1960er und 1970er Jahren, mit einem Ausbau der bestehenden und der Neugründung von Universitäten, in einer zweiten Phase seit den 1970er Jahren mit der Einrichtung der Fachhochschulen als zweitem Standbein des deutschen Hochschulsystems. Nach 1990 nahm die Zahl der Hochschulen sprunghaft zu, da sie sich durch die Wiedervereinigung um die ostdeutschen Einrichtungen erhöht hatte. In einer dritten Phase wuchs seit den 1990er Jahren vor allem der private Sektor des Hochschulsystems, insbesondere im Fachhochschulbereich, während sich im öffentlichen Hochschulektor kaum noch Zuwachs abzeichnete. Heute befindet sich ein Drittel aller Hochschulen in freier Trägerschaft (mit kirchlichen Einrichtungen), an denen 2022 15,2 % aller Studierenden immatrikuliert waren. Allerdings ist das fachliche Spektrum privater Hochschulen stark eingeschränkt (→ I.2.7 Private Hochschulen). Neben der institutionellen hat sich eine noch stärkere curriculare Differenzierung vollzogen. Infolge der Studienstruktureform ist die Vielfalt der Studienangebote erheblich ausgeweitet worden. Die fachliche Spezialisierung der Studiengänge sowie ihre konsekutive Gliederung in eine Bachelor- und eine Masterphase haben dazu geführt, dass es

an deutschen Hochschulen inzwischen mehr als 21.000 Studiengänge gibt. Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung ist die Mehrzahl – gut 60 % – nicht zulassungsbeschränkt. Weniger als 1 % unterliegen einem bundesweiten Numerus clausus.

*Arbeitsmarkt:* Seit Jahrzehnten wird in Deutschland immer wieder die Expansion des Hochschulbuchs unter dem arbeitsmarktpolitischen Aspekt kritisiert, einer Überakademisierung des Beschäftigungssystems Vorschub zu leisten – mit den Folgen Arbeitslosigkeit, Inadäquanz der Beschäftigung und Niedrigeinkommen bei Personen mit Hochschulabschluss. Dies hat eine generelle Debatte über das – so wird oft behauptet – aus der Balance geratene Verhältnis zwischen beruflicher und hochschulischer Bildung hervorgerufen (Wolter 2022). Die Daten der Bildungsberichterstattung zeigen dagegen, dass der Arbeitsmarkt in Deutschland eher ein Unter- als ein Überqualifizierungsproblem hat, u. a. an der hohen Quote der jungen Erwachsenen im Übergangssektor oder ohne Berufsabschluss ablesbar. Ohne Zweifel hat aber der Anteil der Erwerbstätigen mit Hochschulabschluss deutlich zugenommen – in den jüngeren Generationen hat etwa jede/r Dritte ein Studium abgeschlossen, wobei sich schon seit längerem eine tendenzielle Verschiebung von Universitäts- zu Fachhochschulabschlüssen zeigt.

Nach den Arbeitsmarktdaten gibt es jedoch immer noch einen sehr engen Zusammenhang zwischen der erworbenen Qualifikation, der ausgeübten Erwerbstätigkeit und den dabei erzielten Bildungserträgen. Ein Hochschulabschluss führt nach wie vor zu überdurchschnittlichen arbeitsmarktbezogenen, monetären und nicht-monetären Bildungserträgen. Die Erwerbsbeteiligung von Personen mit einem Studienabschluss ist die höchste unter allen Vergleichsgruppen, die qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit die niedrigste. Sie erzielen überdies im Mittel weit höhere Jahres- und Lebenseinkommen als die anderen Gruppen, und auch die Spannweiten unterscheiden sich deutlich. Nach dem Anforderungsniveau der von Erwerbstätigen mit einem Studienabschluss ausgeübten Tätigkeiten zeigt sich insofern eine sehr hohe Qualifikationsadäquanz, als ca. 80 bis 90 % von ihnen eine entsprechende Beschäftigung ausüben. Auch wenn sich keine Anzeichen einer Entwertung hochschulischer Abschlüsse ergeben, so gibt es wie in allen Qualifikationsgruppen auch bei denjenigen mit Hochschulabschluss Unterschiede in den Bildungserträgen – z. B. zwischen den verschiedenen Fächergruppen oder den Geschlechtern. Alles in allem erweist sich bislang die Behauptung von der ökonomischen Entwertung des Hochschulabschlusses jedoch als Mythos. Zudem deutet sich ein hoher nicht ausgeglichener Bedarf in zahlreichen Feldern der Akademikerbeschäftigung (MINT-Berufe, Lehrkräfte, Gesundheitsberufe, Sozialberufe) ebenso wie in zahlreichen Feldern beruflicher Bildung an (vgl. Bartz/Wolter 2023).

## Steuerung durch Indikatoren?

Forschung zur Wirksamkeit von Bildungsberichterstattung steckt noch in den Anfängen; vor allem in Deutschland mangelt es im Hinblick auf die nationale Berichterstattung bislang an Verwendungsforschung (Rürup et al. 2016: 420ff.). Wissenschaftlich ist die Bildungsberichterstattung als Teil des BM in den Sog der bildungstheoretisch motivierten Kritik an den international-vergleichenden Schulleistungstudien geraten und gilt bei manchen als Ausdruck einer zunehmenden funktionalistischen, technokratischen, an ökonomischen Imperativen orientierten Steuerung der Bildungsentwicklung



(Radtke 2009; Brinkmann 2023). Diese Kritik an der Bildungsberichterstattung lebt neben ihrer normativen Fundierung von der anhaltenden Fraktionierung zwischen quantitativer und qualitativer Sozial- bzw. Bildungsforschung. Kann oder soll man „Bildung vermessen“ (Rürup 2018: 38)? Bildung vielleicht nicht, wohl aber den Zustand eines Bildungssystems. Regelmäßige Bestandsaufnahmen zu Trends, Mustern und Problemlagen in den verschiedenen Bereichen des Bildungssystems im Zeitverlauf im Sinne von *Bildungssystementwicklungsforschung* können bildungspolitisch signifikante Informationen bereitstellen. Eine andere Frage ist, wie diese genutzt werden.

Im Hochschulbereich trifft dieser Mehrwert zum Beispiel auf Studienanfängerzahlen/-quoten, die Zusammensetzung und soziale Lage der Studierendenschaft, Studienabbruch und Studienzeiten, die Ressourcen des Hochschulsystems (Personal, Finanzen), Absolventenzahlen und den beruflichen Verbleib zu. Die an der Kritik der Schulleistungsmessung gewonnene bildungstheoretische Skepsis gegenüber der Bildungsberichterstattung verfehlt den Hochschulteil schon deshalb, weil hier messtheoretisch weniger umstrittene Datentypen als testbasierte Kompetenzmessungen im Zentrum stehen.

Wie wenig Bildungsberichterstattung einer unterstellten neoliberalen Logik der Instrumentalisierung von Bildung für ökonomische Zwecke folgt, lässt sich schon an ihrem doch eher begrenzten Einfluss auf bildungspolitische Entscheidungsprozesse ablesen, der in gewisser Weise stellvertretend für die Grenzen wissenschaftlicher Politikberatung steht. Dieser ist weniger auf mangelnde wissenschaftliche Qualität der Berichterstattung als auf die hohe Selektivität der Rezeption ihrer Ergebnisse zurückzuführen, die primär entlang der verfestigten Unterschiede einer tief gespaltenen bildungspolitischen Landschaft erfolgt. Im Hochschulbereich denke man nur an die oben erwähnte ewige Kontroverse, ob es in Deutschland zu viele oder zu wenige Studienanfänger/-innen bzw. Absolventen und Absolventinnen gibt.

Das Konzept „evidenzbasierte Steuerung“ setzt voraus, dass bildungspolitische Entscheidungen auf hinreichenden Informationen über vorhandene Bedingungen, Prozesse, Zusammenhänge, Folgen und Probleme, also auf empirischem Wissen basieren. Indikatororientierte Berichterstattung kann dazu beitragen, solches Wissen zur Verfügung zu stellen. Empirisches Wissen ist jedoch in der Regel mit unterschiedlichen Zielen kompatibel. Unterschiedliche hochschulpolitische Handlungsstrategien sind selten auf Unterschiede im verfügbaren empirischen Wissen zurückzuführen. Von daher sind politische Entscheidungen nicht allein durch empirisches Wissen steuerbar. Evidenzbasierte Steuerung beansprucht also eine Rationalität, die aufgrund der Bindung von Entscheidungen an normative Voraussetzungen und soziale Interessen gar nicht einlösbar ist.

So ist es eine offene Frage, ob eine bessere wissenschaftliche Information tatsächlich zu einer höheren Rationalität bildungspolitischer Entscheidungen führt. Das zeigt sich nicht zuletzt daran, wie Bildungspolitik mit Informationen und Befunden umgeht, die den eigenen Zielsetzungen zuwiderlaufen. Denn sie verfügt über alternative Strategien des Umgangs mit wissenschaftlichen Ergebnissen, um diese im Falle eines Zielkonflikts zu verdrängen. So können politisch unangenehme Informationen nur selektiv zur Kenntnis genommen, vollständig ignoriert oder durch Methoden- oder Datenkritik abgewehrt werden. Es können andere Erklärungen oder Gegenexpertise bemüht werden. Alle diese Strategien lassen sich in der Praxis wissenschaftlicher Bildungspolitikberatung identifizieren. Von dem mit indikatorbezogener Bildungsberichterstattung und evidenzbasierter Bildungspolitik verbundenen



Rationalitätsanspruch ist die Praxis der Bildungspolitik noch weit entfernt. Es ist eine offene Frage, ob Bildungspolitik eher ein Informations- und Wissensdefizit oder ein Legitimationsdefizit hat.

### Literaturempfehlungen

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2024): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu beruflicher Bildung. Bielefeld: wbv. *Der neueste Bildungsbericht kann als aktuelle Quelle für Anlage und Ergebnisse des Bildungsmonitoring dienen.*
- Grünkorn, Juliane/Klieme, Eckard/Stanat, Petra (2019): Bildungsmonitoring und Qualitätssicherung. In: Köller, Olaf et al. (Hg.), Das Bildungswesen in Deutschland, 263–298. Bad Heilbrunn: Klinghardt. *Der Aufsatz bietet einen umfassenden Überblick über das Konzept des Bildungsmonitoring.*
- Wolter, Andrä/Kerst, Christian (2006): Hochschule und Hochschulentwicklung in der nationalen und internationalen Bildungsberichterstattung. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Beiheft 6-06. Bildungs- und Sozialberichterstattung, 186–206. *Dieser Aufsatz stellt das Grundkonzept des Hochschulkapitels im Nationalen Bildungsbericht dar.*

### Literaturverzeichnis

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld: wbv.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung. Bielefeld: wbv.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2020): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung in der digitalisierten Welt. Bielefeld: wbv.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2022): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zum Bildungspersonal. Bielefeld: wbv.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2024): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu beruflicher Bildung. Bielefeld: wbv.
- Baethge, Martin et al. (2010): Indikatorenentwicklung für den nationalen Bildungsbericht „Bildung in Deutschland“. Bonn/Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Bartz, Olaf/Wolter, Andrä (Hg.) (2023): Fachkräfte. Das Hochschulwesen 71(4).
- Brinkmann, Malte (2023): Datengesteuerte Leistungsmessung und evidenzbasierte Bildungsforschung – von den perversen Effekten Neuer Steuerung in Schule und Unterricht. DOI: 10.13140/RG.2.2.24587.87843.
- BMBWF, Bundesministerium Bildung, Wissenschaft und Forschung (2021): Nationaler Bildungsbericht Österreich. Wien: BMBWF.
- CHE, Centrum für Hochschulentwicklung (2023): Die Entwicklung der Studienanfänger\*innen in Deutschland. Gütersloh: CHECK April 2023.
- CHE, Centrum für Hochschulentwicklung (2024): Erstsemesterzahlen: Stabilisierung auf niedrigerem Niveau. Gütersloh: CHECK 1/2024.
- Döbert, Hans et al. (2009): Das Indikatorenkonzept der nationalen Bildungsberichterstattung in Deutschland. In: Tippelt, Rudolf (Hg.), Steuerung durch Indikatoren, Opladen: Budrich, 207–272.
- Grünkorn, Juliane/Klieme, Eckard/Stanat, Petra (2019): Bildungsmonitoring und Qualitätssicherung. In: Köller, Olaf et al. (Hg.), Das Bildungswesen in Deutschland. 263–298. Bad Heilbrunn: Klinghardt.
- Klieme, Eckard et al. (2006): Grundkonzeption der Bildungsberichterstattung für Deutschland. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft Beiheft 6-06, Bildungs- und Sozialberichterstattung, 129–145.

- Lörz, Markus et al. (2022): Expansion oder Stagnation im Hochschulbereich? Die Entwicklung der Studienanfänger:innenanzahlen zwischen 2011–2020. Hannover: HIS-HE.
- Maaz, Kai/Kühne, Stefan (2016): Indikatorengestützte Bildungsberichterstattung. In: Tippelt, Rudolf/Schmidt-Hertha, Bernhard (Hg.), Handbuch Bildungsforschung, 4. Auf. 375–396. Wiesbaden: Springer.
- OECD (2023): Education at a Glance. Paris: OECD Publishing.
- NCES, National Center for Education Statistics (2023): Report on the Condition of Education. Washington: U.S. Department of Education.
- Radtke, Frank-Olaf (2009): Evidenzbasierte Steuerung – Der Aufmarsch der Manager im Erziehungssystem. In: Tippelt, Rudolf (Hg.), Steuerung durch Indikatoren. Opladen: Budrich, 157–180.
- Rürup, Matthias (2018): Berichtet Bildungsberichterstattung über Bildung? In: Bormann, Inka/Hartong, Sigrid/Höhne, Thomas (Hg.), Bildung unter Beobachtung. Kritische Perspektiven auf Bildungsberichterstattung. Weinheim: Beltz-Juventa, 16–42.
- Rürup, Matthias/Fuchs, Hans-Werner/Weishaupt, Horst (2016): Bildungsberichterstattung – Bildungsmonitoring. In: Altrichter, Herbert/Maag Merki, Katharina (Hg.), Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. Wiesbaden: Springer, 411–437.
- SKBF, Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (2023): Bildungsbericht Schweiz 2023. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung.
- Statistics Canada (2023): Education Indicators in Canada. Ottawa: Statistics Canada.
- UNESCO (2023): Global Education Monitoring Report. Paris: UNESCO.
- Wissenschaftsrat (2024): Der Hochschulpakt 2020 im Kontext großer Herausforderungen im Hochschulsystem. Köln: Wissenschaftsrat (Drs. 1859-24).
- Wolter, André (2022): Führt die Hochschulexpansion zur Erosion der beruflichen Bildung? Eine bildungsstatistische Analyse zur Akademisierungsdebatte in Deutschland, in: Annen, Silvia/Maier, Tobias (Hg.), Akademisierung, Hybridqualifikationen und Fachkräftebedarf – Ist die Konkurrenz zwischen akademisch und beruflich Qualifizierten Mythos oder Realität? Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung, 43–71.
- Wolter, André (2024, i. E.): Die Expansion des Hochschulbesuchs als Thema der Hochschulforschung. In: Webler, Wolff-Dietrich (Hg.), Entwicklung und Stand der Hochschulforschung in Deutschland. Erscheint im Fachinformationsdienst Erziehungswissenschaft und Bildungsforschung.