

Hans Döbert

Regionale Bildungsberichterstattung in Deutschland – Konzept, Ziele und Anforderungen

Internationale Schulleistungsstudien wie TIMSS, IGLU/PIRLS und PISA haben nicht nur Defizite der Bildungsentwicklung in Deutschland offenkundig gemacht, sondern vor allem der deutschen Schulpolitik, Schulpraxis und auch der Bildungsforschung entscheidende Impulse für eine Vielzahl an Aktivitäten gegeben, die mehr oder weniger alle das Ziel haben, die Qualität der pädagogischen Arbeit zu verbessern. Vielerorts wurden und werden Maßnahmen ergriffen, die Qualität von Bildungseinrichtungen zu verbessern. Zentrale Abschlussprüfungen, Bildungsstandards, Vergleichsarbeiten, interne und externe Evaluationen oder Schulinspektionen sind längst nicht nur gängige Begriffe, sondern werden in den Bildungseinrichtungen zunehmend mit Leben gefüllt. Mit allen diesen Maßnahmen ist die Erwartung verbunden, Stärken und Schwächen bisheriger Entwicklungen in Bildungseinrichtungen zu verdeutlichen, Hinweise auf Handlungsbedarfe zu bekommen und Ansatzpunkte für die zielgerichtete weitere Verbesserung der Bildungsqualität zu erhalten. Das Ensemble dieser Maßnahmen ist neuerdings auch durch regelmäßige Bildungsberichte erweitert worden. Der folgende Beitrag stellt den Nutzen von regionalen Bildungsberichten dar, nimmt ihre Einordnung in das Gesamtsystem des Bildungsmonitorings vor und skizziert Anforderungen an einen regionalen Bildungsbericht.

1 Die Organisation des Bildungsmonitorings auf den verschiedenen Steuerungsebenen in Deutschland

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.¹

Im Zentrum eines Bildungsmonitoring 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

1 Vgl. *Döbert, H./Avenarius, H.*, Konzeptionelle Grundlagen der Bildungsberichterstattung in Deutschland, in: van Buer, J./Wagner, C. (Hrsg.), *Qualität von Schule. Ein kritisches Handbuch*. Frankfurt a.M. 2007, S. 297–316.

- die Funktion der „Systemdiagnostik“, indem Entwicklungen und Problemlagen identifiziert werden.

Insgesamt soll dadurch „Steuerungswissen“ generiert bzw. erweitert und „Steuerungshandeln“ begründbarer und zielgerichteter gestaltet werden. Ein Bildungsmonitoring enthält stets zugleich auch eine vergleichende Komponente.²

Das in Deutschland bestehende „System“ des Bildungsmonitoring 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 bestehende System des Bildungsmonitoring auf *nationaler Ebene* basiert auf einer Vielzahl von Datenquellen. Hierzu gehören der gesamte Bereich der amtlichen Statistik, neuerdings z.B. mit individualisierten Angaben zur Kinder- und Jugendhilfe sowie zur beruflichen Ausbildung, aber auch Untersuchungsreihen in einzelnen Bildungsbereichen wie z.B. die HIS-Studierendenbefragungen oder internationale Erhebungen 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.

Als wichtige Säule des Bildungsmonitorings in Deutschland haben Bund und Länder eine gemeinsame Bildungsberichterstattung etabliert, mit dem Bericht „Bildung in Deutschland“ als wichtigstem Produkt. 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.

Für den *Schulbereich* hat die Ständige Konferenz der Kultusminister in Deutschland (KMK) im Sommer 2006 eine Gesamtstrategie zum Bildungsmonitoring beschlossen.³ Deren Hauptkomponenten sind

- internationale Schulleistungsuntersuchungen,
- 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 bereits genannte gemeinsame Bildungsberichterstattung von Bund und Ländern.

Alle diese Komponenten sollen Vergleichbarkeit und Qualität sichern sowie Wettbewerb und die notwendige Mobilität ermöglichen.

2 Vgl. *Konsortium Bildungsberichterstattung*, Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Bielefeld 2006, S. 2.

3 Vgl. *Gesamtstrategie der Kultusministerkonferenz zum Bildungsmonitoring*, Herausgeber: KMK in Zusammenarbeit mit dem IQB, Verlag Link Luchterhand 2006, 24 S.

Neben den beiden bisher erschienenen indikatoren gestützten nationalen Bildungsberichten von 2006 und 2008, die gemeinsam von Bund und Ländern in Auftrag gegeben wurden, haben inzwischen mehrere Länder damit begonnen, landesinterne Monitoringsysteme aufzubauen, die auch landesinterne Informationen (z.B. zu Sprachstandserhebungen bei der Einschulung, den Ergebnissen von Schulinspektionen, landesinternen Leistungstests etc.) aufgreifen. Indikatoren gestützte Bildungsberichte liegen derzeit vor in Bayern, Baden-Württemberg, Berlin-Brandenburg, Hamburg, Sachsen, Schleswig-Holstein.⁴

Es erscheint daher geradezu folgerichtig, das sich auch Kommunen Gedanken über ein spezifisches *kommunales System* des Bildungsmonitorings machen: Als Grundlage für die regionale Beobachtung, Steuerung und Qualitätsentwicklung des Bildungswesens in einer Kommune sollte ein umfassendes Bildungsmonitoring als integriertes Berichtswesen von Bildungsverläufen vor Ort gemeinsam von Kommunen und Ländern entwickelt werden.⁵ So ist eine Reihe von Kommunen inzwischen dazu übergegangen, regionale Bildungsberichte zu erstellen (z.B. Augsburg, Emsland (LK), Freiburg, Offenbach, München, Dortmund, Ravensburg (LK), Tübingen). Weitere Berichte sind auf regionaler Ebene in Arbeit. Eine deutliche Zunahme dürfte im Kontext des Projekts „Lernen vor Ort“⁶ des BMBF zu erwarten sein.

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

Schon diese knappe Situationsbeschreibung verdeutlicht, dass auf der Ebene der Kommunen derzeit der größte Handlungsbedarf hinsichtlich der Analyse des Bildungswesens und der Information einer breiten Öffentlichkeit zu bestehen scheint.

2 Aspekte der Steuerung der Bildungsentwicklung in einer Kommune

Durch die kommunale Selbstverwaltung sind die Städte, Gemeinden und Kreise für die Versorgung mit Vorschulereinrichtungen, Schulen und öffentlichen Einrichtungen der Weiterbildung zuständig. Sie tragen auch zur Finanzierung dieser Bildungsbereiche entscheidend bei. 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 Regionen. Deshalb hat die Qualitätssicherung des Bildungsangebots über ein Bildungsmonitoring für die Kommunen eine besondere Bedeutung.

Zwar stellen inzwischen einige in Deutschland, Österreich und der Schweiz vorliegende Publikationen⁷ Fragen des Bildungsmonitorings in ihren regionalen Bezügen dar, doch gibt es bisher wenig wissenschaftliches Wissen über dieses neu entstehende kommunale Handlungsfeld.

4 Unter dem Titel „Schule in Nordrhein-Westfalen“ hat auch Nordrhein-Westfalen einen „Bildungsbericht“ erarbeitet; er ist allerdings nicht indikatoren gestützt aufgebaut.

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

6 Vgl. www.lernen-vor-ort.info.

7 Vgl. u.a. *Lassnig, L./Steiner, P./Steiner, M.*, System-Monitoring im Schulwesen. Projektbericht. Institut für Höhere Studien, Wien 2003; *Berkemeyer, N./Pfeiffer, H.*, Regionalisierung – neue Steuerungs- und Kooperationsstrukturen für

Ganz allgemein lässt sich sagen, dass Verantwortliche in der Bildungspolitik und in der Bildungsadministration Bildung teils direkt, teils indirekt durch Setzung von Rahmenbedingungen für die individuellen Entscheidungen der Bildungsteilnehmer steuern. Zu den *direkten Steuerungsinstrumenten* gehören insbesondere die Bereitstellung von Angeboten für Bildungsgänge sowie von Regeln für den Zugang zu ihnen und für ihre Zertifizierung, die Bereitstellung und Verteilung von Ressourcen (Finanzmittel, Infrastruktur, zum Teil Personal), deren sektorale und regionale Verteilung, inhaltliche Vorgaben (Leitbilder, regional spezifische Curricula und ähnliches) und Maßnahmen der Qualitätssicherung (Evaluation, Kosten-Leistungs-Rechnung usw.). *Indirekt* werden Bildungsprozesse z.B. durch Setzung von Rahmenbedingungen für die individuellen Entscheidungen der Bildungsteilnehmer gesteuert.

Der Erfolg von Steuerung hängt entscheidend von der Wahl und der Kombination verschiedener Steuerungsinstrumente und der dieser Kombination zugrunde liegenden Steuerungsstrategie ab. Gerade angesichts der Verflochtenheit der beteiligten Institutionen und Instanzen erweist sich das hergebrachte bürokratische Steuerungssystem immer weniger als erfolgssichernd. So kommt es auf allen Ebenen der Steuerung des Bildungswesens zunehmend zu einer Abkehr vom inputorientierten bürokratischen *Procedere*. An seine Stelle rückte ein am Konzept des *New Public Management* ausgerichtetes Steuerungsprinzip. Es beruht auf der Annahme, dass Input-Steuerung allein als notwendig erachtete Innovationen nicht gewährleisten kann, sondern dass es darauf ankommt, die Steuerung auf die erwarteten Ergebnisse und die dazu führenden Prozessvariablen zu beziehen. Während bisher vor allem die Bereitstellung von Ressourcen im Vordergrund von bildungspolitischer Steuerung stand („Input-Steuerung“), gewinnen zunehmend die Maßnahmen der Qualitätssicherung sowie die zunehmend systematische Erfassung von Bildungsergebnissen, solchen mit eher kurzfristigen Charakter („Output“) und solchen mit eher längerfristigen Wirkungen („Outcomes“), an Bedeutung. Zu wenig im Blick bei der Steuerung des Bildungswesens sind hingegen Bildungsprozesse. Einem breiten Informationsbedarf über die erfolgreiche Gestaltung von Bildungsprozessen steht ein recht schwacher Wissensbestand gegenüber.

Steuerung im Bildungswesen einer Region beinhaltet im Wesentlichen: die genannten politisch beeinflussbaren (direkten) Steuergrößen selbst, den Grad, in dem unterschiedliche Ziel- bzw. – allgemeiner gesagt – Qualitätsdimensionen bislang verwirklicht worden sind, und Faktoren wie die finanziellen Restriktionen der öffentlichen Haushalte und die demographische Entwicklung, welche den bildungspolitischen Steuerungsbemühungen vorgelagert sind und die Grenzen der Steuerbarkeit markieren. Um Bildungspolitik und Administration bei diesen Steuerungsaufgaben zu unterstützen, muss ein Bildungsmonitoring Informationen und Indikatoren beinhalten, die Quantität und Qualität der genannten „Steuergrößen“ und deren zeitliche Entwicklung widerspiegeln. Das Bildungsmonitoring liefert Wissen, das benötigt wird, um politisch-administrative Steuerungsmaßnahmen zu entwickeln, zu begründen und gegebenenfalls zu revidieren. Durch Veröffentlichung dieses Wissens sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die politisch-administrative Steuerung in die demokratische Willensbildung eingebunden ist.

Die Aufgabe von Politik und Verwaltung bei der Steuerung des Bildungswesens einer Region besteht zunehmend darin, durch zu schaffende Rahmenbedingungen und bereitgestellte Instrumente den Einrichtungen selbst Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen. Zu solchen Bedingun-

die Schulentwicklung, in: Bos, W. et al. (Hrsg.), Jahrbuch der Schulentwicklung, Band 14., Weinheim/München 2006, S. 161–194; Zymek et al., Die Transformation regionaler Bildungslandschaften. Vergleichende Analyse lokaler und regionaler Schulangebotsstrukturen in den Städten Münster, Recklinghausen, Bochum und dem Kreis Steinfurt 1995–2003, in: Bos, W. et al. (Hrsg.), Jahrbuch der Schulentwicklung, Band 14., Weinheim/München 2006, S. 195–220.

gen und Instrumenten gehören beispielsweise die Eigenverantwortlichkeit der Einzelschule, die Bereitstellung von Personalressourcen, externe Beratung und nicht zuletzt Verfahren und Instrumente zur inneren und externen Evaluation. Eine Administration, die sich auf ein derartiges neues Steuerungskonzept einlässt, riskiert den Verlust unmittelbarer Kontrolle, gewinnt aber möglicherweise im Blick auf Partizipation, Transparenz, letztlich auch Effektivität und Effizienz des gesamten Systems. Zumindest ist dies die grundlegende „Philosophie“ des neuen Verwaltungshandelns, die im Bildungsbereich als Verbindung von eigenverantwortlichen Bildungseinrichtungen einerseits, Standards und externer Evaluation andererseits seit Jahren diskutiert und zunehmend praktiziert wird.⁸ Immer mehr Kommunen fühlen sich dieser neuen Steuerungsphilosophie verbunden und richten ihr Verwaltungshandeln danach aus.

Hinsichtlich der Steuerung des Bildungswesens gibt es international einen deutlichen Trend zur Dezentralisierung. Entscheidungskompetenzen werden auf örtliche Ebenen oder auf die Einzelschule verlagert. 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 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 Städtetags hat die folgenden Hauptmerkmale einer kommunalen Bildungslandschaft benannt:

- Individuelle Potentiale 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 in der kommunalen Bildungslandschaft eine zentrale Verantwortung bei der Steuerung und Moderation einer zielorientierten Zusammenarbeit zu.⁹

8 Vgl. auch *Klieme, E. et al.*, Auf dem Weg zu einem integrierten System der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung für Schulen, in: Avenarius, H. et al. (Hrsg.), *Bildung gestalten – erforschen – erlesen*, Neuwied 2005, S. 68–91.

9 Vgl. dazu auch *Lohmann, A.*, Abschied von der zentralen Steuerung. Zur regionalen Gestaltung bildungsgerechter Lebensräume, in: *Pädagogische Führung* 20 (3), 2009, S. 104–108.

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.

Hinsichtlich der Steuerung des Bildungssystems und seiner Teilbereiche besitzen Kommunen derzeit unterschiedliche Zuständigkeiten:

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 und der Unterhaltung von Kitas, Schulen, Volkshochschulen und sonstiger Bildungseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft,
- die Entwicklung regionaler Verteilungsstrukturen (Angebote, Schülerströme, Trägerstrukturen usw.),
- Fragen der demografischen Entwicklung,
- Fragen der Steuerung des Finanzmitteleinsatzes.

Diese Aspekte tangieren unmittelbar kommunale Analyse-, Entscheidungs- und Finanzierungserfordernisse. In diesem Zusammenhang dürften auch kleinräumige Kontextdaten (z.B. Anteil versicherungspflichtig Beschäftigter oder Hartz-4-Empfänger) von besonderem Interesse sein.

In verschiedenen Kommunen gibt es Erfahrungen mit einem Stadtentwicklungsmonitoring oder einem Stadtteilmonitoring. Andere wiederum entwickeln Ansätze eines Sozialmonitorings. Anzustreben wäre, dass diese Erfahrungen und Ansätze mit Aspekten eines Bildungsmonitorings in Beziehung gesetzt und verbunden werden.

Ein kommunales Bildungsmonitoring wird sich zudem auf die Darstellung von Indikatoren stützen müssen. Indikatoren bieten den Vorteil einer empirisch fundierten, verlässlichen thematischen Orientierung im Zeitverlauf. Das aber bedeutet, sich auf wenige „Kernindikatoren“ zu begrenzen. Die Gefahr von „Datenfriedhöfen“ ist sonst nicht auszuschließen. Viele statistische Indikatoren lassen sich über entsprechende Aufbereitungen durch die Statistischen Landesämter bereit stellen. Insofern enthalten diese nicht in jedem Fall spezifische kommunale Informationen. In diesem Zusammenhang sind auch die Fragen der Zugänglichkeit von ministeriellen oder einzelinstitutionellen Daten für kommunale Stellen zu klären, insbesondere in solchen Fällen, in denen Kommunen zwar Träger- oder Zuwendungsgeberfunktion, aber keine unmittelbare Aufsichtsfunktion haben und die jeweilige amtliche Statistik außerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs organisiert ist. Hier sind aber auch Fragen des Datenfeedbacks angesprochen; z.B. welche Auskunftsinteressen und -notwendigkeiten bestehen für Schulen mit Bezug auf die kommunalen Akteure? Klassen- und schulspezifische Rückmeldungen von Vergleichsarbeiten bzw. Lernstandserhebungen dienen vor allem der Schul- und Unterrichtsentwicklung. Sie sind somit nicht für „Ranking-Szenarien“ von Einzelinstitutionen gedacht. Kommunale Schulämter haben aber ein bestimmtes Interesse an solchen Daten und ein regionaler Bildungsbericht wird perspektivisch nicht ohne sie auskommen können.

3 Begriffliche Grundlagen einer regionalen Bildungsberichterstattung: Ziele und Problemlagen, Indikandum, Indikatorenset, Indikator, Kennziffer

Ziel einer regelmäßigen und aussagefähigen Bildungsberichterstattung ist die Dauerbeobachtung des Bildungssystems einer Nation, eines Landes oder einer Region auf der Grundlage zuverlässiger Daten, die es gestatten, aktuelle Zustände aus der Systemperspektive zu beurteilen sowie Entwicklungen im Zeitverlauf aufzuzeigen und empirisch zu beschreiben.

Bildungsberichterstattung soll ganz allgemein das Bildungsgeschehen in einer Gesellschaft, einem Land oder einer Region transparent machen und damit Grundlage für öffentliche Diskussionen um Bildungsziele und für bildungspolitische Entscheidungen sein. Sie ist ein wesentliches und im internationalen Rahmen weit verbreitetes Instrument zur kontinuierlichen, datengestützten Information der bildungspolitisch interessierten Öffentlichkeit über Voraussetzungen, Verlaufsmerkmale, Ergebnisse und Erträge von Bildungsprozessen. Im Zentrum einer Bildungsberichterstattung steht die Arbeit der Institutionen des Bildungswesens.

Bildungsberichterstattung ist allgemein durch drei grundlegende Merkmale charakterisiert:

- Bildungsberichterstattung muss sich an den Zielen von Bildung orientieren, die als relativ verbindlich gelten. Dabei ist zu bedenken, dass Bildung in erster Linie auf individuelle Entfaltung, Persönlichkeitsentwicklung, Aneignung und Mitgestaltung von Kultur usw. zielt. Bildung wird daher überwiegend aus der Perspektive des Individuums betrachtet. Die Ziele von Bildung, auf die sich eine Bildungsberichterstattung stützen muss, sind jedoch vom Bildungssystem her und seiner beabsichtigten Weiterentwicklung zu denken. Das entspricht dem Zweck einer Bildungsberichterstattung, die vor allem Aussagen über institutionalisierte Rahmenbedingungen für Bildung machen soll.¹⁰
- Bildungsberichterstattung kann ihrer Aufgabe letztlich nur dann gerecht werden, wenn es sich um eine auf ein Konzept gestützte, systemische Berichterstattung, nicht um die Addition von statistischen oder sonstigen empirischen Teilaussagen und -informationen handelt. Bildungsberichterstattung soll aktuelle sowie langfristig bedeutsame Probleme des Bildungswesens und seiner Bereiche thematisieren, die von hoher Relevanz für bildungspolitische Steuerung sind.
- Die Bildungsberichterstattung sollte indikatorengestützt über alle relevanten Bildungsbereiche hinweg erfolgen.

Die Ziele für Bildung und die wichtigsten Problemlagen in einer Kommune bilden den Bezugsrahmen der zu berichtenden Indikatoren; sie sind das jeweilige *Indikandum*. Die Problemlagen lassen sich über ein *Set von Indikatoren* operationalisieren, ausdifferenzieren und darstellen.

In der nationalen und internationalen Bildungsberichterstattung (z.B. Deutschland, Kanada, USA) wird ein Indikatorenbegriff verwendet, der Indikatoren als „theoretische“ Konstrukte auffasst, die sich theoretisch begründet aus verschiedenen statistischen Kennziffern oder anderen

10 Vgl. Döbert, H./Klieme, E., Indikatorengestützte Bildungsberichterstattung, in: Tippelt, R./Schmidt, B. (Hrsg.), Handbuch Bildungsforschung, 2. überarb. u. erw. Aufl. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, S. 317–338.

empirischen „Messgrößen“ zusammensetzen.¹¹ *Indikatoren* sind in diesem Sinne Konstrukte (wörtlich „Anzeiger“), die einen möglichst einfachen und verständlichen Statusbericht über komplexere, in der Regel mehrdimensionale Zusammenhänge, insbesondere über deren Qualität, liefern sollen. Indikatoren sind grundsätzlich konzeptionell verankert und nur auf der Basis empirisch gesicherter Daten darstellbar. Über die konzeptionelle Basis hinaus sollen Indikatoren Handlungsrelevanz und Anwendungsbezug haben, indem sie ein Bild aktueller oder möglicher Probleme aufzeigen. Indikatoren müssen bestimmte Qualitätskriterien erfüllen:

- Indikatoren sollten so gebildet werden, dass sie eine möglichst hohe Aussagekraft für eine konkrete Fragestellung besitzen (und zur Versachlichung der Diskussion beitragen);
- Indikatoren müssen eine theoretisch-konzeptionelle Basis besitzen sowie allgemein akzeptiert und konsensfähig sein, da sie weitgehende Übereinstimmung in der Bewertung eines Sachverhaltes herbeiführen sollen;
- Indikatoren müssen präzise und klar beschrieben sein, um einer breiten Öffentlichkeit ihre Kenntnisnahme und Interpretation zu ermöglichen;
- die Berechnung der ihnen zugrunde liegenden Kennziffern oder Messgrößen muss eindeutig, transparent und nachvollziehbar erfolgen (sie müssen objektive, reliable und valide Informationen enthalten; insbesondere die Validität der verwendeten Daten ist plausibel zu machen).¹²

Indikatoren basieren auf regelmäßiger (periodischer) Erhebung und sollen damit Änderungen im Zeitverlauf aufzeigen. Sie stellen eine auf ein bestimmtes Ziel hin gerichtete Auswahl, Transformation und Kombination von Daten dar, die normative und definitorische Bezüge (theoretischer Hintergrund) benötigen. Indikatoren sollten Querverbindungen untereinander zulassen. Da sich vertiefende Einblicke in den Zustand eines zu beschreibenden Systems erst aus der Verflechtung und Gruppierung von Indikatoren ergeben, ist diesem Aspekt im Rahmen der Indikatorenentwicklung besondere Rechnung zu tragen.

Der entscheidende Unterschied zwischen Indikatoren und *Kennziffern* besteht darin, dass Kennziffern (in der Regel dargestellt als „Zahl der ...“, „Quote der ...“, „Anteil von ...“ u.ä.) lediglich Aussagen zu vorhandenen Quantitäten erlauben (z.B. Anzahl der Abgänger mit einem bestimmten Schulabschluss oder Zahl der Schulabbrecher), während Indikatoren komplexere Zusammenhänge (z.B. die Übergänge in einem Bildungssystem) beschreiben können. Indikatoren weisen im Gegensatz zu Kennziffern vor allem eine konzeptionelle Fundierung und Ausdifferenzierung auf und sind in ein Gesamtmodell eingeordnet, wodurch auch die Betrachtung von Be-

11 Vgl. etwa *Bottani, N./Tuijnman, A.*, International Education Indicators: Framework, Development and Interpretation, in: Centre for Educational Research and Innovation (Hrsg.), *Making Education Count. Developing and Using International Indicators*, Paris 1994, S. 65–80; *Fitz-Gibbon, C.T.*, Monitoring School Effectiveness: Simplicity and Complexity, in: Gray, J./Reynolds, D./Fitz-Gibbon, C./Jesson, D. (Hrsg.), *Merging Traditions: The Future of Research on School Effectiveness and School Improvement*, London 1996; *Fitz-Gibbon, C.T./Tymms, P.*, Technical and Ethical Issues in Indicator Systems. *Education Policy Analysis Archives*, 10 (6), 2002; *Oakes, J.*, What educational indicators? The case for assessing school context. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 1(2), 1989, S. 181–199; *Ogawa R./Collom* (Hrsg.), *Educational Indicators: What are they? How can schools and school district use them?* Riverside 1998.

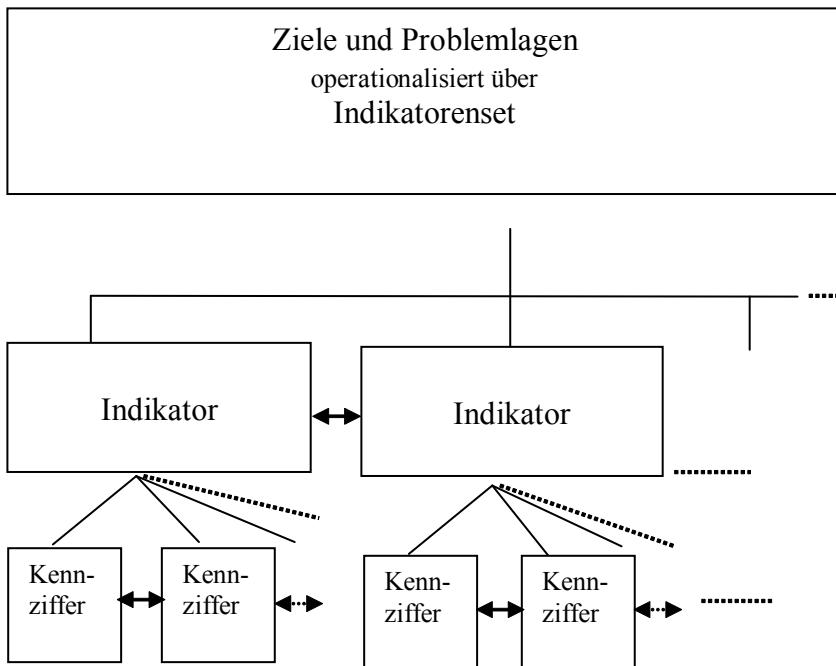
12 Vgl. *Döbert, H. et al.*, Das Indikatorenkonzept der nationalen Bildungsberichterstattung in Deutschland, in: Tippelt, R. (Hrsg.), *Steuerung durch Indikatoren. Methodologische und theoretische Reflektionen zur deutschen und internationalen Bildungsberichterstattung. Vorstandsreihe der DGfE, Opladen/Farmington Hills 2009, S. 207–274.*

ziehung- und Zusammenhangsstrukturen zwischen verschiedenen Modellkomponenten möglich ist.

Zwischen der allgemeinen Bezeichnung eines Indikators (z.B. „Schulabgänger mit und ohne Abschluss“) und den konkreten Kennziffern (z.B. „Schulabgänger aus allgemein bildenden Schulen nach Abschlussarten“, „Anteil allgemein bildender Schulabschlüsse in der beruflichen Bildung“) sind einige Vermittlungsschritte erforderlich. Von zentraler Bedeutung sind dabei die formale Verknüpfung von Basisdaten (z.B. Zahl der Hauptschulabschlüsse) mit Hintergrundvariablen (z.B. Bildungsabschluss nach Geschlecht usw.) und Referenzdaten der Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Finanzstatistik (z.B. gleichaltrige Wohnbevölkerung).

Die beschriebenen Zusammenhänge sollen nachfolgend in Form eines allgemeinen Schaubildes verdeutlicht werden:

Abb. 1: Allgemeine Darstellung des Verhältnisses von Themenbereich, Indikatorenset, Indikator und Kennziffer



Diese allgemeine Darstellung sei nun anhand eines Beispiels („Schulabgänger mit und ohne Schulabschluss“) veranschaulicht:

Abb. 2: Exemplarische Darstellung zum Verhältnis Indikator und Kennziffer am Beispiel des Indikators „Übergänge im Schulwesen“

Ziel	Erhöhung der Durchlässigkeit im Schulsystem, Reduzierung des Wiederholeranteils und zugleich Erhöhung des Anteils mit einem erfolgreichen Schulabschluss				
Indikator	Übergänge im Schulwesen				
Kennziffern	<ul style="list-style-type: none"> - Quote der Übergänge vom Primarbereich in die Schularten des Sekundarbereichs I, - Quote der Schulartwechsel im Sekundarbereich I, - Verhältnis der Auf- und Abstiege bei den Schulartwechseln, - Quote der Übergänge an und von Förderschulen/Sonderschulen, - Übergangsquoten in den Sekundarbereich II, - Quote der Klassenwiederholungen, - usw.... 				
Ausdifferenzierung nach ...	Abschlussarten	Geschlecht	Nationalität./ Migration	Alter

4 Zweck und Inhalte einer indikatorengestützten regionalen Bildungsberichterstattung

Systematische Informationen und Maßstäbe, die Aufschluss darüber geben, wie gut das Bildungssystem in einer Region funktioniert, und die bei Bedarf einen Vergleich mit anderen Regionen ermöglichen, gelten als wesentlicher Bestandteil der qualitativen Verbesserung von Bildung. Dazu ist die Darstellung umfassender, zuverlässiger und gültiger Indikatoren ein sinnvoller und notwendiger Weg. Um ihren Zweck zu erfüllen, müssen die Indikatoren wissenschaftlich fundiert, zugleich aber auf die Bedürfnisse der Kommunalpolitik in der jeweiligen Region zugeschnitten sein. Sie sollen in erster Linie dazu beitragen, kommunalen Entscheidungsträgern in Bildungspolitik und -verwaltung ein tieferes Verständnis der Faktoren, die Einfluss auf die Qualität der Bildung haben, zu vermitteln, und ihnen damit eine größere Bandbreite politischer Handlungsalternativen eröffnen. Ein auf Indikatoren gestützter, regelmäßig vorzulegender Bildungsbericht hat den strategischen Vorteil, die Kluft zwischen der Reaktion auf unmittelbare Informationsbedürfnisse und der Klärung langfristig relevanter bildungspolitischer Fragen, die sich in der Regel einer routinemäßigen Messung und Beantwortung eher verschließen, zu überbrücken. Wenn Indikatoren regelmäßig erstellt werden, können sie Entwicklungen über längere Zeiträume aufzeigen und damit Aufschluss über Veränderungen geben, die nach bestimmten bildungspolitischen Entscheidungen und Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität in Bildungseinrichtungen eintreten.

Allerdings können diese Veränderungen nicht mit Sicherheit auf bestimmte Ursachen zurückgeführt werden; sie liefern jedoch Ansatzpunkte für eingehendere Analysen und Untersuchungen. Im Übrigen sind Bildungsziele und entsprechende Aktivitäten, die sich nicht unmittelbar messen lassen, ebenso wichtig für eine umfassende Einschätzung eines Bildungssystems. Damit werden zugleich die Grenzen der Darstellung und Interpretation indikatorengestützter Informationen sichtbar.

Das analytische Potenzial der Bildungsberichterstattung beruht im Wesentlichen darauf, dass statistische Größen verknüpft werden. Jede einzelne Kennziffer und jeder Indikator kann – von Bericht zu Bericht wechselnd – in Relation zu verschiedenen Bezugsgrößen untersucht werden und er kann nach verschiedenen Hintergrundaspekten aufgegliedert werden (z.B. nach sozialer Herkunft und Geschlecht, nach Art der Einrichtung). Alle diese abgeleiteten Kennziffern und Indikatoren können in Zeitreihe, über mehrere Jahre hinweg, dargestellt werden. In diesen Differenzierungen – also innerhalb der Darstellung des einzelnen Indikators – liegt der entscheidende Ansatzpunkt für Interpretation, Analyse und letztlich für die politische Bewertung. Dadurch wird es möglich, das Indikatorensystem und die gesamte Berichterstattung modular aufzubauen, d.h. aus voneinander unabhängigen Einheiten, die je nach Datenlage und politischem Bedarf ausgewählt und dargestellt werden.

Entscheidend für die regionale Bildungsberichterstattung ist es, dass die Inhalte der Berichterstattung begründet und nachvollziehbar ausgewählt werden.¹³ Zentrale Themen müssen kontinuierlich bearbeitet, andere in gewissen Abständen fokussiert werden.

Wichtigstes Kriterium für die Auswahl der Inhalte sind die hinsichtlich der *Bildung verfolgten Ziele in einer Region*, also gewissermaßen die *Gesamtstrategie*. Hinzu kommen die *Orientierung an aktuellen Problemen und Fragestellungen des Bildungswesens*, die aus verschiedenen Aspekten heraus bedeutsam sein können und voraussichtlich für einige Zeit wichtig bleiben werden. Inhalte eines regionalen Bildungsberichts sollten auch immer unter dem Kriterium der *Relevanz für bildungspolitische Steuerungsfragen* ausgewählt werden. Als Referenzpunkte könnten etwa entsprechende Forschungsbefunde über kritische Aspekte der Gestaltung von Bildung, die laufenden Debatten zu Fragen der Bildungsqualität sowie die Reformthemen einer Region herangezogen werden. Auch der *Verfügbarkeit und Aussagefähigkeit von Daten* muss Rechnung getragen werden.

Im Folgenden sollen, mit der gebotenen Kürze, einige Argumente für die Wahl möglicher Inhalte und ihnen entsprechender Indikatoren dargestellt werden, einschließlich exemplarischer (bildungspolitischer) Fragestellungen, die hier ohne Anspruch auf Vollständigkeit genannt sind.

Das entscheidende „Produkt“ eines Bildungssystems sind die *Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten*, die Menschen vermittelt werden. Zunächst in der allgemeinen Schulbildung, sodann auch in der beruflichen Bildung (und darüber hinaus in der Hochschulbildung und in der Weiterbildung) werden diese Zielgrößen als *Kompetenzen* beschrieben. Neben kognitivem Wissen und Können gehören zu den Kompetenzen auch Einstellungen, Motive und Bereitschaften. Bildungspolitisch relevant sind in diesem Zusammenhang solche Fragen wie: Sichern die Bildungsanstrengungen letztlich – als Gesamtergebnis formaler, non-formaler und informeller Bildung – zentrale Basiskompetenzen (Lesekompetenz, mathematische und naturwissenschaftliche

13 Vgl. Döbert, H., Indikatorenkonzept und Beschreibung von Beispielindikatoren für eine regionale Bildungsberichterstattung, Gütersloh 2007, 72 S.

Fähigkeiten, computerbezogene Fähigkeiten, Fremdsprachenkompetenz, soziale Kompetenzen und Selbstregulationsfähigkeit) für alle? Wird die Nachfrage des Beschäftigungssystems nach Qualifikationen erfüllt? Und bezogen auf Bildungsinstitutionen: Erreichen sie solche Ergebnisse im Blick auf das Niveau der vermittelten Kompetenzen, die die Sicherung von Mindeststandards und die Förderung von Spitzenleistungen ermöglichen?

Mit bestimmten Kompetenzanforderungen bzw. -zuschreibungen sind in der Regel *Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse* verbunden. Letztlich sind es die Abschlüsse, die den Zugang zu weiteren schulischen und beruflichen Bildungsgängen steuern und die Chancen beim Übertritt ins Arbeitsleben in hohem Maße beeinflussen. Bildungspolitisch dürften die Flexibilisierung der Wege zum Erreichen von Abschlüssen sowie das Abschlussverhalten sozioökonomisch und soziokulturell benachteiligter Gruppen von besonderem Interesse sein.

Den größten Teil eines Bildungsbudgets beansprucht das *pädagogische Personal*. Dessen *Professionalisierung* nimmt bei dem Bemühen um die Verbesserung und Sicherung der Qualität des Bildungswesens eine Schlüsselrolle ein. Im Zusammenhang mit Personalressourcen geht es vor allem um die Intensität der pädagogischen Betreuung der Lernenden in den einzelnen Bildungsbereichen und ihre Entwicklung im Zeitverlauf. Für politisches Steuerungshandeln sind zudem Informationen über Personalbedarfe und Personalstruktur – ihre Verteilung nach Alter, Geschlecht, Qualifikation, Beschäftigungsumfang, Funktion usw. – wichtig.

Bildungsprozesse sind in der Regel an erreichbare *Angebote von Kindergärten, Schulen, Ausbildungsplätzen und an Angebote nicht-formalisierter Lernorte* gebunden. Deren regionale Verfügbarkeit, ihre gute und ausgewogene Erreichbarkeit sind wichtige Voraussetzungen sowohl für die Verfolgung individueller Bildungsinteressen als auch für die Bereitstellung eines gut verteilten Angebots qualifizierter Absolventen des Bildungssystems. Gerade die Nachfrage bildungsferner Gruppen hängt in hohem Maße von wohnortnaher Verfügbarkeit der Bildungsangebote ab. Politisch geht es letztlich um die Frage, ob der verfassungsrechtliche Grundsatz der Chancengleichheit unabhängig vom Wohnort tatsächlich eingelöst wird.

Der Angebotsseite müssen Informationen über die *Intensität der Nutzung von Bildungsangeboten* durch die verschiedenen Altersgruppen gegenüber gestellt werden. Die *Bildungsbeteiligung* ist ein „Schlüsselfaktor“ für das künftig zu erwartende Qualifikations- und Absolventenpotenzial. Die Differenzierung nach bestimmten Merkmalen der Lernenden (Sozialschicht, Migrationsstatus, Geschlecht, Wohnort) gibt Hinweise auf individuelle wie gruppenspezifische Bildungschancen.

Eine herausragende Bedeutung ist den *Übergängen und Wechseln* im Bildungssystem, zwischen dessen Stufen und Bildungsgängen, als einem prägenden Merkmal der Bildungsbiographien von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen, sowie dem Übergang ins Beschäftigungssystem beizumessen. Bereits im Schulwesen sind gravierende Unterschiede in der Bildungsbeteiligung und im Kompetenzerwerb je nach sozioökonomischer und soziokultureller Herkunft der Kinder und Jugendlichen offenkundig. Diese Disparitäten lassen sich nur reduzieren, wenn es gelingt, die Übergangs- und Passungsprobleme zu mildern. Aus politischer Sicht ist zu fragen: Ergänzen sich die Stufen und Gliederungen des Bildungssystems so, dass Individuen über die Lebensspanne unterschiedliche Bildungswege flexibel wählen, Kompetenzen aufbauen und Zertifikate erwerben können, oder funktioniert die Stufung und horizontale Gliederung des Bildungssystems im Wesentlichen als Mechanismus zur Fixierung von Bildungschancen?

Mit dem Thema *Qualität von Bildung* wird eine entscheidende Steuerungsstrategie angesprochen, die seit etwa 20 Jahren international diskutiert und in den letzten Jahren auch in allen Bereichen des deutschen Bildungswesens eingeführt wird. Durch Ergebniskontrolle („Outputsteuerung“) sollen Anreize gesetzt werden, um Qualität, Effektivität und Effizienz der Bildungseinrichtungen zu verbessern und insbesondere die Selbststeuerungsfähigkeit der Einrichtungen zu erhöhen. Maßnahmen der Qualitätssicherung und -entwicklung werden auf diese Weise zum charakteristischen Handlungsmodus staatlicher Bildungspolitik und -verwaltung. Aus politischer Sicht stellt sich die Frage, ob diese neuen Strategien bereits ausreichend in den Institutionen des Bildungswesens verankert sind und zu deren Weiterentwicklung beitragen.

Alle diese Themen durchzieht das Problem, wie Bildungseinrichtungen die *Herstellung von Chancengleichheit* in den Bildungsverläufen von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen unterschiedlicher geistiger und körperlicher Voraussetzungen sowie unterschiedlicher sozialer und ethnischer Herkunft befördern und systematische Benachteiligungen vermeiden.

5 Nutzen und Grenzen einer regionalen Bildungsberichterstattung

Ein Bildungsbericht bietet Potenzial für die Steuerung im Bildungswesen vor allem durch

- eine fundierte Analyse von Problemen, die zentral für die Entwicklung von Qualität, die Schaffung von Chancengerechtigkeit, die Schaffung optimaler Entwicklungsbedingungen für alle Kinder und Jugendlichen usw. sind,
- die Bereitstellung von vor allem quantitativen Informationen zu ausgewählten Steuerungsaspekten im Zeitverlauf, die nachhaltige Problembereiche oder zeitweilig öffentlich bewegende Probleme („öffentliche Aufregungen“) thematisieren,
- die Darstellung intendierter und nicht-intendierter Folgen von ergriffenen oder nicht ergriffenen Steuerungsmaßnahmen,
- die empirisch fundierte Aufbereitung und Darstellung von Stärken und Herausforderungen bei der Bildungsentwicklung in einer Region.

Bildungsberichte verdeutlichen übergreifende Problemlagen aus der Systemperspektive, bieten eine empirische Fundierung der Informationen durch eine gesicherte, kontinuierlich nutzbare Datenbasis, machen Entwicklungen im Bildungswesen in einer Zeitreihe oder im Vergleich sichtbar und vergrößern die Transparenz des Bildungsgeschehens durch die Schaffung einer verlässlichen Grundlage für eine breite öffentliche Diskussion und für bildungspolitische Entscheidungen.

Das analytische Potenzial der Bildungsberichterstattung beruht im Wesentlichen darauf, dass statistische Größen verknüpft werden (*connectivity*). In den verschiedenen nationalen und internationalen Bildungsberichten wird dies vor allem durch Verbindung von Basisdaten, Hintergrundmerkmalen und Referenzdaten erreicht. Jeder einzelne Indikator (z.B. „Neuzugänge in der beruflichen Ausbildung“) kann – von Bericht zu Bericht wechselnd – in Relation zu verschiedenen Bezugsgrößen untersucht werden (z.B. Anfängerzahl in Relation zur Zahl der Schulabgänger insgesamt oder zur Größe relevanter Alterskohorten), und er kann nach verschiedenen Hintergrundaspekten aufgliedert werden (z.B. nach sozialer Herkunft und Geschlecht, nach Art der beruflichen Einrichtung oder im Vergleich strukturähnlicher Regionen). All diese abgeleiteten

Kennziffern und Vergleichswerte können in Zeitreihe, über mehrere Jahre hinweg, dargestellt werden. In diesen Differenzierungen – also innerhalb der Darstellung des einzelnen Indikators – liegt der entscheidende Ansatzpunkt für Interpretation, Analyse und letztlich für die politische Bewertung.

Der nationale Bildungsbericht, aber auch internationale Berichte wie Education at a Glance und andere nationale Bildungsberichte nutzen diese Möglichkeiten der Ausdifferenzierung innerhalb der Indikatoren in vielfältiger Form. Dabei zeigen sich allerdings auch Probleme: Nur sehr selten werden unterschiedliche Indikatoren kombiniert. Ebenso selten werden statistische Kennziffern verwendet, die Zusammenhänge quantifizieren (also etwa Korrelationskoeffizienten oder gar multivariate Auswertungen). „Wechselwirkungen“ werden lediglich zwischen den Basisdaten eines Indikators und unterschiedlichen Hintergrundvariablen berücksichtigt und rein deskriptiv dokumentiert, z.B. wenn Geschlechtsunterschiede bei Migranten und Nicht-Migranten für verschiedene Bildungsgänge tabelliert werden.

Zugleich hat ein Bildungsbericht objektive Grenzen für die Steuerung von Bildungsentwicklungen in einer Kommune:

Bildungsberichte bieten letztlich nur die Abbildung eines Ausschnitts aus dem Gesamtgeschehen von Bildung. Bildung ist mehr als durch Indikatoren darstellbar. Eine indikatorengestützte Bildungsberichterstattung kann demzufolge nie das gesamte Spektrum der Aktivitäten, Entwicklungen und Problemlagen (vor allem die aktuell entstandenen) in einem Bildungswesen abbilden. Ein Bildungsbericht muss jedoch auch offen für solche Entwicklungen und Aktivitäten sein und sie aufnehmen. Daher sollten unbedingt weitere, bildungspolitisch relevante oder öffentlich nachgefragte Themen und Problembereiche, die nicht oder noch nicht in Form von Indikatoren fassbar sind, Berücksichtigung finden und dargestellt werden. In einem Bildungsbericht müssen stets notwendige Abstriche an der Aktualität der Aussagen, die der Datenverfügbarkeit geschuldet sind, in Kauf genommen werden. Fragen nach Ursachen und Wirkungszusammenhängen können indikatorenbasiert häufig nicht beantwortet werden. Ebenso wenig können aktuelle Entwicklungen, für die (noch) keine repräsentativen Daten vorliegen, in einem indikatorengestützten Bericht angemessen berücksichtigt werden.

Im Unterschied zu wissenschaftlichen Studien, die in komplexen Designs Verläufe, Veränderungen und Wirkungen erschließen, ist der Zweck der Bildungsberichterstattung ein deskriptiver und evaluativer. Sie stellt der Öffentlichkeit und der Politik Daten (genauer: datengestützte Indikatoren) zur Verfügung, bietet Vergleichsmöglichkeiten an und ermöglicht den Adressaten so die Bewertung dieser Daten. Die Aufgabe der Bildungsberichterstattung ist aber nicht die eines Forschungsprojekts, das nachprüfbar, mit entsprechenden – vor allem längsschnittlichen und experimentellen – Designs, Ursachen und Wirkungen herausarbeitet. Bildungsberichterstattung ist „analytisch“ im Sinne vielseitiger Vergleichs- und Bewertungsmöglichkeiten, *nicht kausal-analytisch*. Sie übernimmt dadurch eine wichtige Rolle im wissenschaftlich gestützten Bildungsmonitoring, kann und soll aber nicht alle steuerungsrelevanten Fragen beantworten.¹⁴

14 Döbert, H./Klieme, E., Indikatorengestützte Bildungsberichterstattung, A.a.O.

6 Zur Notwendigkeit weiterer, nicht-indikatorengestützter Informationen

Indikatoren zeigen letztlich nur, wie sich das Bildungswesen und die einzelnen Bereiche hinsichtlich ausgewählter Merkmale entwickeln. Für vertiefende Ursachenanalysen einzelner Bereiche und ihres Zusammenwirkens sind weitere Daten oder Untersuchungen erforderlich, die die Bildungsforschung auf anderen Wegen schafft und zur Verfügung stellt.

Das Bildungsmonitoring insgesamt und die Bildungsberichterstattung im Besonderen bedarf daher der Unterstützung durch die empirische Bildungsforschung, unter Einschluss von Kindheits- und Jugendbildungsforschung, relevanten Teilen der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und anderen Disziplinen bzw. Forschungsfeldern. Wünschenswert ist, dass ausgehend von der Bildungsberichterstattung sowohl zu deren methodischen Grundlagen und Datenstrategien als auch zu bestimmten inhaltlichen Fragen vertiefende Studien erstellt werden. Hierzu gehören Arbeiten, die beispielsweise neue oder bessere Indikatorisierungen im Bereich der non-formalen und informellen Bildung oder die Erfassung fachübergreifender Kompetenzen erschließen. Aber auch Grundlagenstudien zur Identifikation wichtiger Prozessmerkmale wären zu nennen. Auch wenn es darum geht, Erklärungsmodelle für die „Erzeugung“ von Bildungsergebnissen und Bildungserträgen bereitzustellen, ist die Bildungsforschung gefordert, nicht zuletzt mit längsschnittlichen Studien. Eine indikatorengestützte Bildungsberichterstattung kann diese analytischen Aufgaben nur begrenzt erfüllen; hier muss sie sich vor allem auf entsprechende Forschungsbefunde stützen (können).

Zugleich sind über die empirischen Daten hinaus weitere, vor allem qualitative Befunde erforderlich. Daher sollten in jedem Bericht über die indikatoren- bzw. datengestützten Teile hinaus stets auch weitere bildungspolitisch besonders relevante Problembereiche behandelt und dargestellt werden. Dieser Teil muss nicht, wie die übrigen Teile eines Bildungsberichts, indikatorenorientiert aufgebaut werden, sondern hier können auch Ergebnisse von Umfragen, Beschreibungen von Maßnahmen und Arbeitsschritten, Aktivitäten von Bildungsträgern usw. eingehen. Ein solcher Teil kann dadurch problemorientierter und analytisch vertiefend angelegt werden. In diesem Teil können auch wesentliche Entwicklungsfelder des Bildungswesens thematisch aufgegriffen und Optionen für eine qualitätsorientierte Weiterentwicklung diskutiert werden.

Im nationalen Bildungsbericht in Deutschland ist dies in folgender Weise gelöst:

In jedem Bericht wird ein solcher steuerungsrelevanter, in der Regel noch nicht mittels Indikatoren darstellbarer Problembereich als Schwerpunktthema behandelt und als eigenständiges Kapitel dargestellt. In diesem eigenständigen Kapitel können auch Befunde aus wissenschaftlichen Studien mit anderen Datengrundlagen eingehen. Im Bildungsbericht 2006 wurde das Schwerpunktthema „Bildung und Migration“ auf diese Weise analysiert. Im Bericht 2008 wurde das Schwerpunktthema „Übergänge Schule-Berufsbildung-Hochschulbildung-Arbeitsmarkt“ bearbeitet. Die Analysen zu dieser Thematik machen auf eine Reihe von Herausforderungen aufmerksam, denen sich Bildungspolitik und -praxis bei der Gestaltung der Übergänge im deutschen Bildungswesen gegenüber sehen. Zu ihnen gehören:

- die Behebung von institutionellen Koordinierungsdefiziten,
- ein effektiverer und effizienterer Umgang mit den Ressourcen Zeit und Geld,
- die Gestaltung der Übergänge auch als pädagogische Herausforderung sowie

- die Veränderung der bisherigen Steuerung, die zum Ausschluss nicht geringer Teile von Jugendlichen führt.

Die Analysen auf der Basis von Indikatoren sowie die im Schwerpunktthema haben insgesamt gezeigt, dass das duale System tendenziell eine seiner großen Stärken einbüßt, Jugendliche mit geringerem Bildungsniveau durch Ausbildung beruflich zu integrieren. Der Ausbau des Schulberufssystems kommt zudem nur langsam voran. Das Übergangssystem hat sich seit Jahren ausgeweitet und trägt die Hauptlast bei der Vorbereitung gering qualifizierter Jugendlicher und insbesondere solcher mit Migrationshintergrund auf eine berufliche Ausbildung. Gerade dabei zeigt es in den letzten Jahren deutlicher seine Vorteile, aber auch seine Schwächen. Die Optimierung und Neuorganisation des Übergangssystems ist daher eine zentrale Herausforderung, damit junge Menschen erfolgreicher und zügiger in qualifizierende Bildungsgänge im dualen System bzw. im Schulberufssystem kommen. Die Wirkungen für die unterschiedlichen Gruppen von Jugendlichen sowie die Effektivität und Effizienz des Übergangssystems insgesamt sind genauer zu prüfen.

7 Anforderungen an eine regionale Bildungsberichterstattung

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 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. Genau dies ist mit dem Begriff der *Bildung* gemeint.

Bildung ist insofern ein Prozess, den jeder Einzelne und sein soziales Umfeld zu gestalten hat. Bildungswege zu eröffnen, entsprechende Angebote formaler und non-formaler Art zu gestalten und vorzuhalten, personelle und materielle Ressourcen bereitzustellen, verbindliche Bildungsziele zu setzen sowie die Qualität von Bildungsinstitutionen zu sichern sind hingegen gesellschaftliche Aufgaben, an denen – je nach Bildungsbereich und Verantwortlichkeit – Kommunen bzw. Länder (und/oder der Bund), aber auch nicht-staatliche gemeinnützige und gewerbliche Anbieter beteiligt sind.

Im Rahmen eines regionalen Bildungsberichts, der eine Perspektive über das gesamte Bildungsgeschehen einnehmen sollte („Bildung im Lebenslauf“), werden Bildungsprozesse und Bildungseinrichtungen daraufhin analysiert, inwieweit es gelingt, (a) die Individuen zu befähigen, die eigene Biografie, das Verhältnis zur Umwelt und das Leben in der Gemeinschaft selbstständig zu gestalten (*individuelle Regulationsfähigkeit*), (b) die auf dem Arbeitsmarkt benötigten Kompetenzen bereit zu stellen und somit quantitativ wie qualitativ das Arbeitskräftevolumen zu sichern, das für Wohlstand und gesellschaftliche Entwicklung erforderlich ist (*Humanressourcen*), sowie (c) gesellschaftliche Teilhabe, auch unter dem Gesichtspunkt sozialer Kohäsion, zu gewährleisten und systematischer Benachteiligung nach Geschlecht, Region, sozialer Herkunft, nationaler oder ethnischer Zugehörigkeit entgegenzuwirken (*Chancengleichheit*). Der politischen und öffentlichen Diskussion zur Verwirklichung dieser drei Ziele mangelt es nach wie vor an systematischer Information über die unmittelbaren Ergebnisse von Bildungsprozessen (*Output*), die mittel- und langfristigen Erträge bei Bildungsteilnehmern (*Outcome*) sowie die Auswirkungen auf soziale

Verhältnisse (*Impact*). Neben diese *Wirkungs-Informationen* müssen aber Prozessmerkmale von Bildung bzw. Qualitätsmerkmale der Institutionen (*Prozess-Indikatoren*) sowie Informationen über deren Ausgangsbedingungen (*Input- und Kontext-Indikatoren*) treten, denn verbesserte Ergebnisse lassen sich nur über die Veränderung von Prozessen und Rahmenbedingungen erreichen – unter Respektierung von Voraussetzungen (z.B. demographischen, wirtschaftlichen oder sozialen), die bildungspolitisch kaum beeinflussbar sind.

Ein Bildungsbericht nimmt den Begriff der Bildung als individueller Entwicklung auf. Es erfasst mit seinen Informationen 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, die auf der Ebene des Bildungswesens bzw. einzelner Bildungsbereiche angesiedelt sind. Der Bildungsbericht ist insoweit system-, nicht personenbezogen. Er unterstützt Politik und Öffentlichkeit im Blick auf Systemintervention und -optimierung. Systemleistungen lassen sich jedoch nur anhand individueller Bildungsverläufe, Kompetenzfortschritte und Bildungserträge untersuchen.

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 Darstellung.¹⁵

Bildungsberichterstattung in einer Region soll die Verantwortlichkeit fördern und zum Handeln befähigen, und zwar mit Hilfe von Informationen aus belastbaren Indikatoren. Mit einem regionalen Bildungsbericht muss gearbeitet werden. Die folgenden Kommunikations- und Managementschritte haben sich dabei als zweckmäßig herausgestellt:

- „Politische“ Präsentation (z.B. Pressekonferenz des/der politisch Verantwortlichen).
- Inhaltliche Auswertung der wichtigsten Ergebnisse und Herausforderungen (z.B. Auswertungskonferenz).
- Differenzierte thematische Auswertung mit den unmittelbar Verantwortlichen (z.B. für die einzelnen Bildungsbereiche, für die KiTas, für die Schularten, für die beruflichen Schulen etc.).
- Differenzierte regionale Auswertung (in Gemeinden, Stadtteilen) mit einem breiten, an Bildungsaufgaben beteiligten oder zu Bildung aussagefähigen Netzwerk.
- Zusammenführung der Ergebnisse der verschiedenen Auswertungsformen zur Entwicklung einer neuen Managementstrategie (Qualitätsmanagement).
- Umsetzung dieser Strategie in der tagtäglichen Beschäftigung mit Bildungsfragen.

15 Vgl. *Klieme, E. et. al.*, Grundkonzeption der Bildungsberichterstattung für Deutschland, in: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Beiheft 6-06, S. 129–145.

Leitgedanke in einer Region sollte sein, den Einzelnen in seinem Gestaltungs- und Verantwortungsbereich in das Monitoring-Handeln einzubeziehen. Dabei gilt es zu beachten, dass eine Bildungsberichterstattung den Verantwortlichen vor Ort nicht „diktieren“ sollte, was sie zu tun haben. Es sollten eher Handlungsbedarfe differenziert aufgezeigt als unmittelbare Empfehlungen zur Art und Weise ihrer politischen Lösung gegeben werden.

Für die dauerhafte Etablierung eines regionalen Bildungsberichts sind mindestens die folgenden drei strukturellen Bedingungen zu beachten:

- Es gilt, ein stabiles Netzwerk aller an Bildung in einer Region Beteiligten und Verantwortlichen zu schaffen, das von einer breit aufgestellten Steuerungsgruppe 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 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 regionaler Bildungsbericht sollte sukzessive entwickelt und aufgebaut werden. So sollten in einem ersten Bericht zunächst nur wenige Indikatoren zu ausgewählten Problemlagen mehrerer Bildungsbereiche dargestellt werden. Davon ausgehend können die Auswahl der Indikatoren schrittweise erweitert und vor allem weitere Bildungsbereiche aufgenommen werden. Als Bestandteil eines jeden Bildungsberichts sollten zudem wie angesprochen, über die indikatoren- bzw. datengestützten Teile hinaus, stets auch weitere bildungspolitisch besonders relevante und aktuelle Problembereiche behandelt und dargestellt werden.

Verf.: Prof. Dr. Hans Döbert, Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Warschauer Str. 36, 10243 Berlin, E-Mail: doebert@dipf.de