

## Bildungsmonitoring zur Steuerung regionaler Bildungsentwicklungen

### Stärken und Grenzen

*Rudolf Tippelt*

Das kommunale und regionale Bildungsmonitoring und insbesondere die damit verbundene Bildungsberichterstattung ergänzen die nationale und die länderbezogene Bildungsberichterstattung, sind aber keineswegs eine Alternative zu diesen sich etablierenden bildungswissenschaftlichen Aktivitäten (Autorengruppe 2010; Autorengruppe regionale Bildungsentwicklung 2010; Staatsinstitut 2009). Kommunales oder regionales Bildungsmonitoring beinhalten mehrere Komponenten, wie zum Beispiel eine systematische Bildungsberichterstattung (vgl. Döbert 2009; Lehmpfuhl 2008), die Durchführung von Einzeluntersuchungen und Einzelerhebungen in einer Region (z. B. Evaluation von Einzelmaßnahmen, Nutzerbefragungen), die Durchführung und Auswertung regionaler Fachdiskurse und Fachkonferenzen zur Bildungsentwicklung sowie die Auswertung von Sekundärquellen zur Gewinnung von Trendaussagen (aus vergleichbaren Regionen, aus bundesweiten oder länderspezifischen Untersuchungen). Um die Steuerung und Planung durch Bildungsmonitoring zu verbessern, werden allerdings selten präzise Prognosen erstellt, aber es können Szenarien entwickelt werden. Der Unterschied besteht vor allen Dingen darin, dass sich Szenarien nicht endgültig zur weiteren Bildungsentwicklung festlegen, vielmehr werden verschiedene Bedingungen formuliert, die dann jeweils bestimmte Bildungsentwicklungen nahe legen.

Bildungsmonitoring ist immer mit pragmatischen Planungszielen verbunden und vertritt nicht nur kontemplative Absichten. Auf nationaler und länderbezogener Ebene ist damit begonnen worden, das Bildungsverhalten und die Bildungsentwicklung zu dokumentieren. So haben sich mittlerweile eine nationale und teilweise auch länderbezogene Bildungsberichterstattung etabliert, die v. a. einen statistischen Überblick über Bildungseinrichtungen von der frühkindlichen Bildung über schulische und berufliche Bildung bis hin zur Weiterbildung ermöglichen. Das kommunale und lokale Bildungsmonitoring hat sich noch nicht auf gleiche Weise umgesetzt aber man forciert dieses, weil zahlreiche Planungen lokal organisiert sind und zwischen kleinräumigen Gebietseinheiten sehr verschiedene und jeweils spezifische Entwicklungen

eintreten, die keineswegs aus den national oder länderbezogenen Bildungsberichten abgeleitet werden können. Das liegt vor allem daran, dass auf der Makro- und der Exoebene der regionalen Bildungssysteme kulturelle, ökonomische und demografische Einflüsse gegeben sind, die manchmal kleinere, manchmal ausgesprochen gravierende Abweichungen vom „Mainstream“ einer nationalen Gesamtentwicklung darstellen. Hierbei steht die Makroebene für den allgemeinen gesellschaftlichen Bereich, die Exoebene für den regionalen Bereich. Auf der Exoebene existieren sehr unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen sowohl in horizontaler Form, also wenn Schulen mit Schulen oder Weiterbildungseinrichtungen mit Weiterbildungseinrichtungen kooperieren, als auch in vertikaler Hinsicht, wenn Kindergärten mit Schulen, Schulen mit Betrieben, Betriebe mit der Weiterbildung, Weiterbildung mit der Hochschule, Schule mit der Hochschule etc. zusammenarbeiten. Insofern macht es, auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen der „Lernenden Regionen“, Sinn, mit den Bildungsakteuren vor Ort wichtige Fragen für eine gelingende Bildung zu klären und besondere Handlungsprioritäten der jeweiligen Region herauszuarbeiten (vgl. Tippelt u. a. 2009).

### **Zugänge des Bildungsmonitorings**

Eine indikatorengestützte und problemorientierte Analyse kommunaler und regionaler Bildungssysteme bedarf der ganzheitlichen Analyse. Es geht darum, die Zusammenhänge und die jeweils besondere Entwicklungsdynamik der frühkindlichen Bildung, des allgemeinbildenden Schulwesens, der beruflichen Ausbildung, der außerschulischen Jugendbildung, der Hochschulbildung und der Weiterbildung in ihrer beruflichen, allgemeinen und politischen Differenzierung herauszuarbeiten. Häufig geraten dabei vor allen Dingen die Übergänge im Bildungssystem in das Zentrum des Interesses. Es kann sicher festgehalten werden, dass Bildungsprozesse über die Lebensspanne in den jeweiligen Lebensphasen teilweise normativen Übergängen in Altersstufen folgend, teilweise aber auch nicht normativen individuellen Lebensereignissen und Krisen unterworfen – besondere Intentionen des Lernens und der Bildung zum Ausdruck bringen. So steht, grob gesprochen, die Kindheit für die Motivierung des Lernenden, die Jugend für den Aufbau von Grundbildung und Grundkompetenzen, das frühe Erwachsenenalter für die Spezialisierung und Differenzierung von Kenntnissen sowie Kompetenzen, das mittlere Erwachsenenalter für das Umlernen, das Neulernen und das Weitergeben von Wissen und Erfahrungen, das frühe Alter für ein ergänzendes Nachlernen und ein freies Lernen, um sich Dinge anzueignen, die man häufig aufgrund der Arbeitsbelastung zurückstellen musste und das hohe Alter für ein kompensierendes Lernen, um möglichst lang autonom und selbständig leben zu können.

Solche Übergänge sind gerade beim kommunalen Bildungsmonitoring von Bedeutung. Schwierig ist es bislang, neben der formalen Bildung – dem strukturierten und zeitlich aufeinander aufbauenden Schul-, Ausbildungs- und Hochschulzertifikaten, die weitgehend verpflichtenden Charakter haben und eben durch Leistungszerti-

fikate attestiert werden – auch die non formale Bildung – verstanden als jede Form organisierter Bildung und Erziehung, die freiwillig stattfindet und Angebotscharakter hat – sowie insbesondere die informelle Bildung zu berücksichtigen. Die informelle Bildung als alle ungeplanten, nicht intendierten Bildungsprozesse, die sich im Alltag von Arbeit, Freizeit, Nachbarschaft, Familie und im Kontakt mit Medien ergeben, aber auch fehlen können, ist bislang nicht oder kaum in den nationalen, den bundesländerspezifischen oder den kommunalen Bildungsberichten erfasst (vgl. Rauschenbach 2009).

Kommunales Bildungsmonitoring hat nur dann eine Berechtigung, wenn es differenzierende Prinzipien berücksichtigt, beispielsweise den sozio ökonomischen und den sozio kulturellen Hintergrund von Lernenden differenziert herausarbeitet, die besondere Situation der Migranten berücksichtigt, die genderbezogenen Herausforderungen und Bildungsunterschiede deutlich macht sowie den regionalen Vergleich anstrebt. Besonders hervorzuheben ist, dass nur Zeitreihendaten den sozialen Wandel, die Kohorten- und Periodeneffekte auch sichtbar machen können. Einmalige Querschnittserhebungen sind daher auch für das kommunale Bildungsmonitoring nicht sinnvoll, wenn empirisch relevante und belastbare Informationen über alle genannten Bildungsbereiche erarbeitet werden sollen (vgl. Rürup/Fuchs/Weishaupt 2010).

## Anforderungen und Herausforderungen

Insgesamt ist zu konstatieren, dass beispielsweise im schulischen Bereich bereits sehr viele Daten kommunal vorliegen, die aber in Kooperation der ausdifferenzierten kommunalen Teilsysteme und Referate sichtbar gemacht werden müssen. Dies ist eine neue interorganisatorische Herausforderung, die noch dadurch gesteigert wird, dass in den außerschulischen Bildungsbereichen die Datenlage deutlich unübersichtlicher ist.

Nur durch eine neue Kultur der Zusammenarbeit, die auf kommunaler Ebene begonnen hat, aber eher selten stabil etabliert ist – indem beispielsweise das Berufs- und Arbeitsreferat, das Kulturreferat, das Schulreferat und das Sozialreferat eng miteinander kooperieren und Datensätze austauschen, die immer anonymisiert sein müssen –, lässt sich die Grundlage für ein umfassendes und ganzheitliches Bildungsmonitoring aufbauen.

Dabei müssen Indikatoren garantieren, dass diese zeitlich fortschreibbar sind. Bildungsmonitoring gewinnt an Bedeutung, wenn es regional vergleichbar angelegt ist und wenn Kernindikatoren in replikaktiven Erhebungen immer wieder erhoben werden. Dies schließt nicht aus, dass in einer Abfolge von drei, vier oder fünf Jahren auch Ergänzungsindikatoren erhoben werden, um jeweils besondere Problemlagen in einer Region hervorzuheben und auszuleuchten. Ergänzungsindikatoren können durch verschiedene Interessen und reale Veränderungen in einer Region wichtig werden, so beispielsweise der Zuzug von Migranten, demographische Prozesse, Abzugs- und Mobilitätsfaktoren, ökonomischer Wandel wie auch die besondere Bedeutung von kultureller Bildung. Solche Ergänzungsindikatoren sind notwendig, um die aktu-

ellen Problemlagen besonders transparent werden zu lassen. Insofern gibt es einen Konflikt zwischen einer Kontinuität, die forschungsmethodisch durch Kernindikatoren zum Ausdruck gebracht wird und unbedingt erforderlich ist, und einer Aktualität, die gerade anstehenden aktuellen und viel diskutierten Fragen in einer Region aufzunehmen.

Selbstverständlich hat Bildungsmonitoring einen Einfluss auf die Ziel und Zwecksetzung auch der Bildungssteuerung. Man wird allerdings konstatieren müssen, dass es vor dem Hintergrund der Ergebnisse eines Bildungsmonitorings vor allem das Primat der Politik und der Praxis ist, Zwecke für bildungspolitisches und bildungsplanendes Handeln zu setzen (vgl. kritisch Drewek 2009). Das liegt vor allen Dingen daran, dass in demokratischen Gesellschaften die Politik legitimiert ist, solche besonderen Zwecksetzungen zu formulieren und dann auch zu verfolgen. Jedoch muss festgehalten werden, dass in Kenntnis der Rahmenbedingungen, der Verlaufsmerkmale, der Ergebnisse (output) und der längerfristigen Erträge (outcome) von Bildung diese Zweck und Zielsetzung deutlich rationaler erfolgen kann, weil notwendige Informationen und ein handhabbares Wissen vorhanden sind.

### **Reichweite der Ergebnisse**

Die oben bereits erwähnten Sonder und Einzeluntersuchungen konzentrieren sich häufig auf Menschen in besonderen Lebenslagen, wie zum Beispiel auf Menschen mit Migrationshintergrund, auf Menschen mit Behinderungen, auf Eltern und Familien in besonderen Lebenslagen oder auch generell auf Menschen in den regelmäßig auftretenden und manchmal durchaus schwierigen Übergangsprozessen.

Selbstverständlich ist in den letzten Jahren deutlich geworden, dass für die umfassenden Erfordernisse eines regionalen Bildungsmonitoring manche Daten noch nicht vorhanden sind (Döbert 2010a). Insofern kann aktuelles Bildungsmonitoring auch eine Herausforderung sein, weitere Daten zur Verfügung zu stellen und manchmal auch neu aus schon vorhandenen Datensätzen herauszuarbeiten. Bislang vorliegende kommunale Bildungsberichte haben erstaunliche Ergebnisse sichtbar machen können. So gibt es Regionen, in denen sich innerhalb von nur wenigen Jahren die Anzahl der Kinderkrippenplätze verzehnfacht hat, es gibt manchmal einen sehr hohen Deckungsgrad und in anderen Kommunen einen großen Mangel an Kindertageseinrichtungen, die Übergänge von Primarschulen in die Sekundarschulen erfolgen regional vollkommen unterschiedlich, wobei insbesondere der Besuch von Hauptschulen in manchen Regionen noch sehr stabil ist und in anderen Regionen die Hauptschule faktisch nicht mehr stattfindet. Generell wurde sichtbar, dass auch auf regionaler Ebene, allerdings in unterschiedlicher Gewichtung, Hauptschulen eine stark abnehmende Tendenz zeigen, während Realschulen und Gymnasien in den letzten Jahren eine starke expansive Dynamik entfalten. Die Übergänge in die Hochschulen sind hervorzuheben und das berufliche Bildungswesen sollte auf keinen Fall vernachlässigt werden, denn es ist nach wie vor sehr wichtig, die Bedeutung des dualen Systems in Regionen empirisch zu beschreiben, die Bedeutung schulischer Berufsbildung und

vor allem auch den Erfolg bzw. Misserfolg des Parallelsystems, das nach wie vor notwendig ist, um Jugendarbeitslosigkeit einzudämmen, kontinuierlich sichtbar zu machen. Das Angebot und die Nachfrage in der Weiterbildung sind vielerorts eine große Herausforderung und werden aufgrund der Pluralität dieses entstrukturierten Bildungsbereichs nicht immer hinreichend sichtbar. Die Qualität der Bildungsangebote wäre in anspruchsvollen Prozessen des Bildungsmonitoring ebenfalls mit zu berücksichtigen, ist allerdings derzeit noch zu wenig Gegenstand des Bildungsmonitorings (vgl. Döbert/Klieme 2010).

Abschließend kann gesagt werden, dass es im Rahmen kommunalen Bildungsmonitorings durchaus gelingt, zentrale Herausforderungen von Regionen zu identifizieren, dass man aufzeigen kann, welche Herausforderungen welche Adressaten und Zielgruppen betreffen und warum soziale, ökonomische und kulturelle Rahmenbedingungen einen Einfluss auf die Bildungsprozess und die Bildungssystementwicklung haben. Es kann ebenfalls dargestellt werden, welche Ziele und Zwecke sinnvoll wären (auch wenn das Bildungsmonitoring selbst diese Ziele nicht setzt) und mit welchen Mitteln man Ziele von Steuerung oder Governance erreichen kann (insbesondere aufgrund der regional immer notwendigen Diskurse über das vorhandene Datenmaterial). Regionales Bildungsmonitoring kann daher einerseits pädagogische Bildungsplanung und pädagogische Bildungspraxis durch Fakten und klare Trendausagen orientieren und rationales politisches Handeln unterstützen, kann andererseits eine pädagogisch interessierte Öffentlichkeit in den jeweiligen sozialen Räumen über die Situation in einer Kommune und in einer Region aufklären. Soziale Technologien

darunter versteht man exakt benennbare Mittel zur Erreichung eindeutig formulierter Ziele – hingegen sind sehr skeptisch einzuschätzen, denn aus empirischen Fakten kann nicht exakt vorhergesagt werden, welche Handlungsschritte als nächstes unbedingt erforderlich sind. Dies liegt auch an der hohen Dynamik und an der Komplexität und Unübersichtlichkeit pädagogischer Entwicklungsprozesse (vgl. Radtke 2009). Insofern empfiehlt es sich, das Bildungsmonitoring zwar einerseits auf empirische Bildungsberichterstattung zu gründen, aber andererseits auch kommunikative praktische Diskurse auf Szenarien basierend in der kommunalen und regionalen Öffentlichkeit durchzuspielen und zu diskutieren. Bildungsmonitoring birgt daher, wenn es in demokratische Prozesse eingebunden ist, eine hohe Partizipationschance für Verbände, Organisationen, aber auch für interessierte Bürger. Es kommt darauf an, diese Diskurse regional anzubieten und zu verwirklichen – hier ist in besonderer Weise die Erwachsenen- und Weiterbildung gefordert.

## Literatur

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010): Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengeschützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel. Bielefeld.
- Autorengruppe Regionale Bildungsberichterstattung Berlin Brandenburg (2010): Bildung in Berlin und Brandenburg. Ein indikatorengeschützter Bericht zur Bildung im Lebenslauf. Berlin/Brandenburg.



- Döbert, H. (2010): Indikatorenentwicklung im Rahmen der Bildungsberichterstattung in Deutschland. In: Baethge, M./Döbert, H./Füssel, H. P./Hetmeier, H. W.(Hrsg.): Indikatorenentwicklung für den nationalen Bildungsbericht „Bildung in Deutschland“. Bonn u. a., S. 9 22.
- Döbert, H. (2010a): Bildungsberichte als Steuerungsinstrument. Reichen die Daten zur Steuerung aus? In: Schaal, B./Huber, F. (Hrsg.): Qualitätssicherung im Bildungswesen. Münster u. a., S. 39 54.
- Döbert, H./Klieme, E. (2010): Indikatoren gestützte Bildungsberichterstattung. In: Tippelt, R./Schmidt, B. (Hrsg.): Handbuch Bildungsforschung. Wiesbaden, S. 317 336.
- Drewek, P. (2009): Grenzen und Probleme der Steuerung des Bildungssystems. In: Tippelt, R. (Hrsg.): Steuerung durch Indikatoren. Methodologische und theoretische Reflektionen zur deutschen und internationalen Bildungsberichterstattung. Opladen/Farmington Hills, S. 181 188.
- Ioannidou, A. (2010): Steuerung im transnationalen Bildungsraum. Internationales Bildungsmonitoring zum Lebenslangen Lernen. Bielefeld.
- Lehmpfuhl, U. (2008): Lokale Bildungsberichterstattung als Instrument zur Entwicklung regionaler Bildungslandschaften. Das Beispiel Dortmund. In: Böttcher, W./Bos, W./Döbert, H./Holtappels, H. G. (Hrsg.): Bildungsmonitoring und Bildungscontrolling in nationaler und internationaler Perspektive. Münster u. a., S. 35 45.
- Radtke, F. O. (2009): Evidenzbasierte Steuerung Der Aufmarsch der Manager im Erziehungssystem. In: Tippelt, R. (Hrsg.): Steuerung durch Indikatoren. Methodologische und theoretische Reflektionen zur deutschen und internationalen Bildungsberichterstattung. Opladen/Farmington Hills, S. 157 180.
- Rauschenbach, T. (2009): Informelles Lernen. Möglichkeiten und Grenzen der Indikatorisierung. In: Tippelt, R. (Hrsg.): Steuerung durch Indikatoren. Methodologische und theoretische Reflektionen zur deutschen und internationalen Bildungsberichterstattung. Opladen/Farmington Hills, S. 35 54.
- Rürup, M./Fuchs, H. W./Weishaupt, H. (2010): Bildungsberichterstattung Bildungsmonitoring. In: Altrichter, H./Maag Merki, K. (Hrsg.): Handbuch neue Steuerung im Schulsystem. Wiesbaden, S. 377 401.
- Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung (2009): Bildungsbericht Bayern 2009. München.
- Tippelt, R./Reupold, A./Strobel, C./Kuwan, H. (Hrsg.) (2009): Lernende Regionen Netzwerke gestalten. Bielefeld.