

Wie kann man mit einem Bildungsbericht steuern?

Handlungsfeld „Kommunales Bildungsmonitoring“ Jahreskonferenz 2011

Prof. Dr. Hans Döbert

Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) Berlin, 07.12.2011

Gliederung

1. Bildungsbericht und Bildungsmonitoring
2. Zweck, Chancen und Grenzen eines Bildungsberichts
3. Besonderheiten kommunaler Bildungssteuerung
4. Anforderungen an einen steuerungsrelevanten Bildungsbericht
5. Ansatzpunkte für die Steuerung

1. Bildungsbericht und Bildungsmonitoring

Ein Bildungsmonitoring ist ein datengestützter, kontinuierlicher Beobachtungs- und Analyseprozess des Bildungswesen bzw. einzelner seiner Bereiche mittels empirisch-wissenschaftlicher Methoden

Kontinuierliche, datengestützte Information von Bildungspolitik und Öffentlichkeit über

- Rahmenbedingungen
- Verlaufsmerkmale
- Ergebnisse und Erträge von Bildungsprozessen

Kontinuierliche, datengestützte Information von Bildungspolitik und Öffentlichkeit über

- Rahmenbedingungen
- Verlaufsmerkmale
- Ergebnisse und Erträge von Bildungsprozessen

Fokus:

- Arbeit der Institutionen des Bildungswesens von der Kinderkrippe bis zur Weiterbildung im Erwachsenenalter,
- die Bildungseinrichtungen,
- die Bildungsteilnehmer
- non-formale Bildung und informelles Lernen

1. Bildungsbericht und Bildungsmonitoring

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 verschiedener, belastbarer Quellen zurück, die er in einer überschaubaren Zahl von Indikatoren verdichtet.

Bildungsberichte gibt es inzwischen auf

- Nationaler Ebene (3; 4. erscheint im Juni 2012)
- Länderebene (7 Berichte)
- Kommunalen Ebene (z.Z. mehr als 20 Berichte; bis März 2012 allein 36 in LvO)

1. Bildungsbericht und Bildungsmonitoring

Warum Bildungsmonitoring/Bildungsbericht?

Entscheidende Ziele aller Bestrebungen im Bildungswesen sind die kontinuierliche **Entwicklung und Sicherung von Qualität**, die optimale Entwicklung jedes Einzelnen sowie die Sicherung gleicher Bildungschancen

1. Bildungsbericht und Bildungsmonitoring

Dazu bedarf es eines entsprechenden **Qualitätsmanagements** (Bildungsmanagements):

Qualitätsmanagement ist ein entwickeltes und etabliertes System der Qualitätssicherung, das den Fokus statt auf die...
Input-Steuerung (Ressourcen, Lehrpläne, Gesetze, Ausbildung...)
auf die **Output-Steuerung** (Lernergebnisse, Erträge, Erfolge...) legt;
mit begleitender **Prozess-Beratung!**

1. Bildungsbericht und Bildungsmonitoring

Was wird für ein solches Qualitätsmanagement benötigt?

Erforderlich sind:

- bestimmte Informationen/bestimmtes Wissen über die zu steuernden Sachverhalte und ihre Kontexte
- erforderlich ist aber auch ein bestimmtes Steuerungswissen, z.B. die Kenntnis spezifischer Maßnahmen (Steuerungsinstrumente) wie Planung, Organisation, Koordination, Administration, Kontrolle, Evaluation, Inspektion (zunehmend auch Dezentralisierung, Deregulierung, Autonomisierung, Privatisierung, Wettbewerb/Markt)
- Wie kommt man zu solchen Informationen/zu einem solchen Wissen?

1. Bildungsbericht und Bildungsmonitoring

Bewährt hat sich:

die dauerhafte Beobachtung eines Bildungswesens,
seiner Entwicklung, seiner Problembereiche durch ein...

▶ **Bildungsmonitoring**

2. Zweck, Chancen und Grenzen eines Bildungsberichts

Bildungsberichte sind bildungsbereichsübergreifende, indikatorengestützte, problemorientierte und auf Entwicklungen im Zeitverlauf angelegte (Gesamt-) Darstellungen über die Situation von Bildung auf nationaler, länderbezogener oder kommunaler Ebene.

2. Zweck, Chancen und Grenzen eines Bildungsberichts

Ein **Bildungsbericht** dient der Aufbereitung und Darstellung, von Daten und Informationen über Bildung vor allem aus der **Systemperspektive**. Er:

- liefert systematische Informationen und Maßstäbe darüber, wie gut das Bildungssystem funktioniert (auch wie es sich in Bezug auf Referenzangaben darstellt, z.B. Landesdurchschnitt);
- sorgt für Transparenz im Bildungswesen;
- schafft eine Grundlage für eine breite öffentliche Diskussion zu Bildungsfragen;
- bietet eine verlässliche Grundlage für bildungspolitische Entscheidungen;
- gibt Impulse für Interventionen und weitere Entwicklungen im Bildungswesen.

2. Zweck, Chancen und Grenzen eines Bildungsberichts

Vorzüge einer indikatorengestützten Bildungsberichterstattung

Darstellung wiederkehrender Informationen zum Bildungswesen oder seiner Teilbereiche in einer Zeitreihe

(erst wenn Bildungsberichte regelmäßig erstellt werden, können sie Entwicklungen über längere Zeiträume aufzeigen und damit wichtige Problemlagen identifizieren sowie Aufschluss über Veränderungen geben, die nach bestimmten bildungspolitischen Entscheidungen und Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität in Bildungseinrichtungen eintreten sind)

In einer solchen Darstellung in Zeitreihe liegt letztlich der entscheidende Ansatzpunkt für Interpretation, Analyse und letztlich für die politische Bewertung der dargestellten Informationen.



Nachhaltigkeit sichern!

2. Zweck, Chancen und Grenzen eines Bildungsberichts

Grenzen eines indikatorengestützten Bildungsberichts

- Nur Abbildung eines Ausschnitts aus dem Gesamtgeschehen von Bildung (Bildung ist mehr als durch Indikatoren darstellbar!!); daher: Berücksichtigung und Darstellung weiterer (bildungspolitisch relevanter) Problembereiche, die nicht oder noch nicht in Form von Indikatoren fassbar sind
- Notwendige Abstriche an der Aktualität der Aussagen (Datenverfügbarkeit)
- Fragen nach Ursachen- und Wirkungszusammenhängen können indikatorenbasiert meist nicht beantwortet werden (erforderlich: weitere Daten und Einsichten für vertiefende Ursachenanalysen einzelner Bereiche und ihres Zusammenwirkens, auch durch weitere Ergebnisse der empirischen Bildungsforschung)

Bildungsberichterstattung kann (und soll) nicht alle steuerungsrelevanten Fragen beantworten

3. Besonderheiten kommunaler Bildungssteuerung

Direkte und indirekte Steuerung

Verantwortliche in der Bildungspolitik und in der Bildungsadministration steuern Bildung teils *direkt*, teils *indirekt* durch Setzung von Rahmenbedingungen

3. Besonderheiten kommunaler Bildungssteuerung

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.).

3. Besonderheiten kommunaler Bildungssteuerung

Indirekt werden Bildungsprozesse z.B. durch Setzung von Rahmenbedingungen für die individuellen Entscheidungen der Bildungsteilnehmer gesteuert .

3. Besonderheiten kommunaler Bildungssteuerung

Aspekte kommunaler Bildungssteuerung

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

- bereichsspezifische Personalfragen (im Schulbereich, bis auf Ausnahmen, überwiegend nur Zuständigkeit für Hausmeister und Sekretariatsverantwortliche),
- Fragen des Baus, der Ausstattung und Unterhaltung von Kindertagesstätten, Schulen, Volkshochschulen und sonstigen Bildungseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft,

3. Besonderheiten kommunaler Bildungssteuerung

- die Entwicklung regionaler Versorgungsstrukturen (Angebote, Lenkung der Schülerströme, Trägerstrukturen, Transportsysteme usw.),
- Fragen der demografischen Entwicklung in Verbindung mit Entwicklungsmaßnahmen (z. B. Neubaugebiete),
- Fragen der Steuerung des Finanzmitteleinsatzes.

Zugleich ist das Bildungswesen und dessen Ausbau eine immer bedeutsamer werdende Grundlage für die Entwicklungsfähigkeit von Kommunen (Kreisen und Städten). Deshalb hat die Qualitätssicherung des Bildungsangebots über ein Bildungsmonitoring für die Kommunen eine besondere Bedeutung.

3. Besonderheiten kommunaler Bildungssteuerung

Steuerungserwartungen von Bildungspolitik und -verwaltung

- Problemanalyse, Bereitstellung von Steuerungswissen und Darstellung intendierter und nicht-intendierter Folgen von ergriffenen oder nicht ergriffenen Steuerungsmaßnahmen
- Bereitstellung von Steuerungswissen durch Indikatoren, die nachhaltige Problembereiche oder zeitweilig öffentlich bewegende Probleme thematisieren
- „zugespitzte“, kritische Fragen und Problemdarstellungen
- Stärken-Schwächen-Analysen
- Zurückhaltung bei der Formulierung von Empfehlungen

3. Besonderheiten kommunaler Bildungssteuerung

Für Steuerung werden z.B. konkrete Informationen zu

- Einschulungspraxis
- Übergängen an Schwellen im Bildungssystem
- Einfluss von sozioökonomischen Hintergrund
- Umgang mit Migrationshintergrund im Bildungssystem usw.

benötigt.

3. Besonderheiten kommunaler Bildungssteuerung

Vor- und Nachteile der neuen Steuerung

Die Aufgabe von Politik und Verwaltung bei der Steuerung des Bildungswesens besteht zunehmend darin, durch zu schaffende Rahmenbedingungen und bereitgestellte Instrumente den Einrichtungen selbst Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen. Zu solchen Bedingungen 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 im Blick auf Partizipation, Transparenz, letztlich auch Effektivität und Effizienz des gesamten Systems.

4. Anforderungen an einen steuerungsrelevanten Bildungsbericht

Nachfolgend neun Kriterien, die einen steuerungsrelevanten kommunalen Bildungsbericht ausmachen (Erfahrungen aus LvO):

1. Ein kommunaler Bildungsbericht sollte sich grundsätzlich an den Bildungsinteressen der Bürger und dem Beitrag von Bildung zur Sicherung der Daseinsvorsorge der Bürger orientieren
2. Ein kommunaler Bildungsbericht sollte sich an den bildungspolitischen Strategien und Zielen der Kommune ausrichten
3. Ein kommunaler Bildungsbericht sollte einem Gesamtkonzept folgen
4. Ein kommunaler Bildungsbericht sollte an der Leitidee der „Bildung im Lebenslauf“ orientiert sein

4. Anforderungen an einen steuerungsrelevanten Bildungsbericht

5. Ein kommunaler Bildungsbericht sollte indikatorengestützt aufgebaut sein.
6. Ein kommunaler Bildungsbericht sollte verschiedene Datenquellen nutzen, an die bestimmte Qualitätskriterien zu stellen sind.
7. Ein kommunaler Bildungsbericht sollte kleinräumige Analysen enthalten
8. Ein kommunaler Bildungsbericht sollte möglichst immanent Bildungsdaten mit Sozialdaten in Bezug setzen
9. Ein Bildungsbericht sollte klare Botschaften enthalten

4. Anforderungen an einen steuerungsrelevanten Bildungsbericht

Der Mehrwert der Berichterstattung auf kommunaler Ebene besteht darin,

dass die dargestellten Informationen an die je kommunalspezifischen Problemlagen, Ziele und Rahmenbedingungen einer Kommune angepasst sind. Kommunale Bildungsberichte erfüllen spezifischere Aufgaben als die Berichte auf nationaler und internationaler Ebene, da sie unmittelbar an der Daseinsvorsorge der Bürger ausgerichtet sind.

4. Anforderungen an einen steuerungsrelevanten Bildungsbericht

Warum reichen Daten und Indikatoren nicht aus?

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 und Einsichten erforderlich.

In jedem Bericht sollten über die indikatoren- bzw. datengestützten Teile hinaus stets auch weitere öffentlich oder bildungspolitisch besonders relevante Problembereiche behandelt und dargestellt werden, die nicht (oder noch nicht) in Form von Indikatoren fassbar sind.

4. Anforderungen an einen steuerungsrelevanten Bildungsbericht

Hier können auch Beschreibungen von Maßnahmen und Arbeitsschritten, Aktivitäten von Bildungsträgern usw. eingehen.

In diesem Teil könnten damit wesentliche Entwicklungsfelder des Bildungswesens in einer Region thematisch breiter aufgegriffen, Optionen für eine qualitätsorientierte Weiterentwicklung diskutiert und damit der spezifische regionale Zuschnitt des Bildungsberichts gestärkt werden.

Und schließlich sollte auch die Vielfalt der Aktivitäten der verschiedenen Träger von Bildung einen würdigenden Platz finden.

5. Ansatzpunkte für die Steuerung

Wie werden die Befunde eines Monitorings/eines Bildungsberichts steuerungsrelevant und handlungswirksam?

1. „Politische“ Präsentation (z.B. Pressekonferenz des/der politisch Verantwortlichen)
2. Inhaltliche Auswertung der wichtigsten Ergebnisse und Herausforderungen (z.B. Auswertungskonferenzen, Bildungskonferenzen usw.)
3. Differenzierte thematische Auswertung mit den unmittelbar Verantwortlichen (z.B. für die einzelnen Bildungsbereiche, für die Schularten, zu den Übergängen)

5. Ansatzpunkte für die Steuerung

4. Differenzierte regionale Auswertung (in Gemeinden, Stadtteilen) mit einem breiten an Bildungsaufgaben beteiligten Netzwerk
5. Zusammenführung der Ergebnisse der verschiedenen Auswertungsformen und Entwicklung in einer neuen Managementstrategie (Bildungsmanagement)
6. Ableitung konkreter Maßnahmen aus dieser Steuerungsstrategie
7.

5. Ansatzpunkte für die Steuerung

Wichtige Aspekte der Realisierung:

Strukturelle Bedingungen:

- Netzwerk aller an Bildung in einer Region Beteiligten und Verantwortlichen schaffen
- Datenzugang und Datenpflege sichern (enger Kontakt zu Statistikern; Koordinierung und Pflege der regional erhobenen Daten)
- Arbeiten kontinuierlich anlegen (also nicht nur über ein „Produkt“ nachdenken, sondern über einen längeren Prozess)

5. Ansatzpunkte für die Steuerung

Personelle Bedingungen:

- Mindestens eine Person (besser zwei), die kontinuierlich die Arbeiten am Monitoring führt und koordiniert (erforderlich: Kenntnis im Umgang mit Daten, Arbeit mit Excel und Abbildungen, Wissen über die Bildungslandschaft der Region usw.)
- Unterstützung durch Statistiker unverzichtbar!, aber...
- Externe Expertise zu Bildungsfragen empfehlenswert
 - mindestens zum kritischen „Gegenlesen“,
 - wissenschaftliche Beratung, bis zu Auftragserteilung

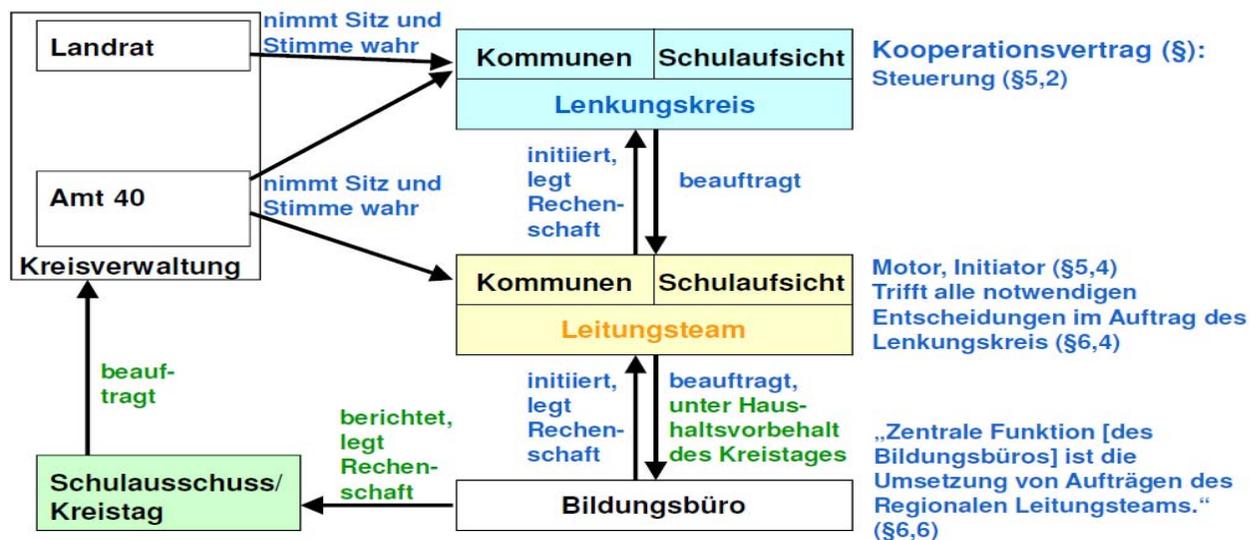
5. Ansatzpunkte für die Steuerung

Erfahrungen aus LvO:

- 1. Lenkungskreis/Bildungsbeirat** mit der Aufgabe, strategische Zielentscheidungen und Prioritäten zu bestimmen (Mitglieder: Politisch Verantwortliche, Staatliches Schulamt, Kammern, Wohlfahrtsverbände, private Träger, Öffentlichkeit)
- 2. Bildungskonferenz** mit der Aufgabe, Anregungen aus der Bildungspraxis aufzunehmen, Unterstützung für geplante Maßnahmen einzuholen (Mitglieder: Vertreter der Akteursgruppen in dem einzelnen Bildungsbereichen, kommunale Bildungsverwaltung)
- 3. Verwaltungsinternes, operatives Koordinierungsgremium** zur Abstimmung der öffentlich verantworteten Angebote und Leistungen
- 4. Bildungsbüro** als Koordinierungsstelle für die Prozessgestaltung (z.B. als Stabsstelle politisch zentral verankert)

Abbildung: Steuerungsstrukturen in einer Bildungsregion

Steuerungsstruktur des Kooperationsvertrages



Quelle: Vorndran, Oliver: Steuerung in der Bildungsregion Kreis Paderborn, Vortrag am 09.09.2011 auf dem Schulleitungssymposium in Zug (Schweiz)

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt:

Prof. Dr. Hans Döbert
DIPF, Berlin
doebert@dipf.de