

Hans Döbert  
Horst Weishaupt  
(Hrsg.)

# **Bildungsmonitoring, Bildungsmanagement und Bildungssteuerung in Kommunen**

Ein Handbuch

WAXMANN

Hans Döbert,  
Horst Weishaupt  
(Hrsg.)

# Bildungsmonitoring, Bildungsmanagement und Bildungssteuerung in Kommunen

Ein Handbuch



Waxmann 2015  
Münster • New York



### **Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Print-ISBN 978-3-8309-3183-6

E-Book-ISBN 978-3-8309-8183-1

Waxmann Verlag GmbH, 2015

[www.waxmann.com](http://www.waxmann.com)

[info@waxmann.com](mailto:info@waxmann.com)

Umschlaggestaltung: Inna Ponomareva, Münster

Druck: Hubert & Co., Göttingen

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier, säurefrei gemäß ISO 9706



Printed in Germany

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, verboten. Kein Teil dieses Werkes darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

# Inhalt

Vorwort.....	9
Bildungsmonitoring, Bildungsmanagement und Bildungssteuerung in Kommunen – eine Einführung ( <i>Hans Döbert und Horst Weishaupt</i> ) .....	11
1. Steuerung von Bildung ( <i>Dana Tegge</i> ) .....	23
1.1 Begriffsklärungen: Bildung und Steuerung .....	23
1.2 Neue Entwicklungen bei der Steuerung von Bildung .....	28
2. Kommunalstrukturen und kommunale Bildungssteuerung ( <i>Wilfried Lohre</i> ).....	47
2.1 Die Bedeutung der kommunalen Ebene für die Bildungssteuerung.....	47
2.2 Grundzüge kommunaler Verwaltungsstrukturen in Deutschland.....	58
2.3 Voraussetzungen für eine gelingende Bildungssteuerung auf kommunaler Ebene .....	68
3. Schule zwischen Kommune und Staat aus rechtlicher Sicht ( <i>Hermann Avenarius</i> ).....	73
3.1 Die normativen Grundlagen .....	73
3.2 Die Reformvorschläge des Deutschen Städtetags.....	77
3.3 Schluss .....	82
4. Kommunale Gestaltungsmöglichkeiten und Steuerungsinstrumente ( <i>Dana Tegge</i> ).....	83
4.1 Kommunale Steuerungsmöglichkeiten und -grenzen.....	84
4.2 Kommunale Steuerungsinstrumente von Bildung .....	89
5. Bildungsfinanzierung in Kommunen ( <i>Alexandra Schwarz</i> ) .....	101
5.1 Kommunale Bildungsausgaben und ihre Finanzierung.....	102
5.2 Daten zur Bildungsfinanzierung auf kommunaler Ebene .....	105
5.3 Konzepte bedarfsgerechter Finanzierung auf kommunaler Ebene.....	109
6. Bildungsmonitoring ( <i>Magnus John</i> ).....	115
6.1 Verständnis und Funktionen eines Bildungsmonitorings.....	115
6.2 Das System des Bildungsmonitorings in Deutschland.....	118
6.3 Besonderheiten eines kommunalen Bildungsmonitorings .....	122
7. Konzipierung eines kommunalen Bildungsmonitorings ( <i>Urte Pohl und Alexandra Schwarz</i> ).....	127
7.1 Klärung der strategischen und inhaltlichen Ausrichtung.....	128
7.2 Problemorientierung und Steuerungsrelevanz von Indikatoren.....	133
7.3 Ressourcenplanung und organisatorische Umsetzung.....	135
7.4 Qualitätssicherung durch wissenschaftliche Standards .....	139

8.	Formen eines kommunalen Bildungsmonitorings ( <i>Magnus John und Charlotte Büchner</i> ).....	143
8.1	Das Konzept des kommunalen Bildungsmonitorings in „Lernen vor Ort“.....	143
8.2	Verschiedene Produktformen eines kommunalen Bildungsmonitorings in „Lernen vor Ort“.....	146
8.3	Andere Formen eines kommunalen Bildungsmonitorings.....	150
9.	Der Anwendungsleitfaden zum Aufbau eines kommunalen Bildungsmonitorings ( <i>Christoph Schneider und Tobias Klostermann</i> ).....	155
9.1	Der Anwendungsleitfaden im Überblick .....	156
9.2	Grundlegendes zur praktischen Arbeit mit dem Anwendungsleitfaden .....	161
10.	Datengrundlagen eines kommunalen Bildungsmonitorings ( <i>Tim Siepke</i> ).....	165
10.1	Kriterien für die Datenbasis eines kommunalen Bildungsmonitoring .....	165
10.2	Allgemein verfügbare Datenbasis .....	169
10.3	Ergänzende Datenquellen .....	177
10.4	Daten zur Darstellung non-formaler Bildung und informellen Lernens ....	185
11.	Kommunale Bildungsberichterstattung ( <i>Marina Egger</i> ).....	193
11.1	Die Entwicklung der Bildungsberichterstattung auf nationaler Ebene .....	193
11.2	Die Entwicklung kommunaler Bildungsberichterstattung in Deutschland ..	197
11.3	Zum Stand der kommunalen Bildungsberichterstattung .....	201
12.	Analyse kommunaler Bildungsberichte.....	213
12.1	Aufbau und Struktur der Bildungsberichte ( <i>Magnus John</i> ).....	215
12.2	Organisation und Realisierung eines kommunalen Bildungsmonitorings ( <i>Urte Pohl</i> ).....	220
12.3	Darstellung der konzeptionellen Grundlagen in den Bildungsberichten ( <i>Magnus John</i> ).....	226
12.4	Verständnis und Umgang mit Indikatoren in den Bildungsberichten ( <i>Caroline Kann und Dana Tegge</i> ).....	232
12.5	Auswahl der Indikatoren in den Bildungsberichten ( <i>Dana Tegge</i> ) .....	237
12.6	Verwendung verfügbarer Datenquellen ( <i>Tim Siepke</i> ).....	246
12.7	Differenzierungsaspekte in den Indikatoren und Kennzahlen ( <i>Katrin Isermann</i> ).....	256
12.8	Umgang mit Forschungsbefunden ( <i>Marina Egger</i> ) .....	262
12.9	Kleinräumige Analysen ( <i>Björn Schneider</i> ).....	270
12.10	Zusammenfassung der Analyseergebnisse ( <i>Hans Döbert</i> ) .....	278
12.11	Kriterien für kommunale Bildungsberichte ( <i>Hans Döbert</i> ).....	286

---

13. Kommunales Bildungsmanagement ( <i>Susanne Wagner und Horst Weishaupt</i> ) .....	293
13.1 Verständnis von Bildungsmanagement .....	293
13.2 Besonderheiten eines kommunalen Bildungsmanagements.....	302
14. Realisierungen eines kommunalen Bildungsmanagements ( <i>Horst Weishaupt und Susanne Wagner</i> ) .....	309
14.1 Zum Zusammenhang von Bildungsmonitoring und Bildungsmanagement .....	309
14.2 Beispiele für die Entwicklung eines kommunalen Bildungsmanagements.....	312

## Vorwort

Im letzten Jahrzehnt haben Fragen der Verbesserung von Qualität und Chancengerechtigkeit im deutschen Bildungswesen immer größere Aufmerksamkeit erfahren. Vielerorts wurden und werden Maßnahmen ergriffen, die alle darauf zielen, die Qualität von Bildungseinrichtungen, den Bildungserfolg des Einzelnen sowie die Chancengerechtigkeit im Bildungswesen 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 Bildung in Bund, Ländern und Kommunen zu erhalten.

Das Ensemble dieser Maßnahmen ist neuerdings auch durch ein regelmäßiges kommunales Bildungsmonitoring erweitert worden. Vor allem die Erfahrungen mit dem BMBF-Programm „Lernen vor Ort“ (LvO) haben gezeigt, dass ein wissenschaftlich fundiertes Bildungsmonitoring eine unverzichtbare Grundlage für ein modernes Bildungsmanagement und die Entwicklung eines kohärenten Bildungswesens ist. Die neue Qualität von Steuerung auf der Grundlage eines Bildungsmonitorings besteht vor allem darin, dass der Weiterentwicklung von Bildung in einer Kommune, gleich ob kreisfreie Stadt oder Kreis, eine strategische Ausrichtung gegeben werden kann. Ausgehend von übergreifenden Zielsetzungen und inhaltlichen Leitfragen wird es durch die systematische, empirisch belastbare und fokussierende Zusammenstellung zentraler Informationen der Bildungsentwicklung für eine Kommune möglich, empirisch fundierte Handlungsstrategien abzuleiten.

Diesen Zusammenhängen geht der vorliegende Band in seinen drei thematischen Schwerpunkten „kommunales Bildungsmonitoring“, „kommunales Bildungsmanagement“ und „Bildungssteuerung in Kommunen“ nach. Er stützt sich dabei weitgehend auf Erfahrungen und Erkenntnisse aus LvO, das von der Einsicht getragen ist, dass sich die Entwicklung des Bildungswesens und der Bildungseinrichtungen in hohem Maße in den Kommunen, also den kreisfreien Städten und (Land-)Kreisen vollzieht. In der Vergangenheit haben Ansätze zur Steuerung des Bildungswesens die kommunale Perspektive zu wenig beachtet.

In dieser Situation erscheint es hilfreich, die mit dem Themenkomplex Bildungsmonitoring, Bildungsmanagement und Bildungssteuerung in Kommunen verbundenen Aspekte in einem Handbuch nutzerfreundlich zusammenzustellen, um allen an den drei Themenbereichen Interessierten Orientierung und Empfehlungen geben zu können.

Dieses Handbuch wurde überwiegend von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Projektgruppe „Kommunales Bildungsmonitoring“ des DIPF im BMBF-Programm „Lernen vor Ort“ erarbeitet. Ein Beitrag wurde von Mitarbeitern des Konsortialpartners „Statistische Ämter des Bundes und der Länder“ verfasst. Herrn Klostermann und Herrn Dr. Schneider sei dafür besonders gedankt. Dank gebührt insbesondere Frau Dr. Schwarz,

Universität Wuppertal, die den Part zur kommunalen Bildungsfinanzierung übernommen hat. Großen Dank sagen wir Herrn Wilfried Lohre (Institut für kommunale Bildung, Köln) für seinen Beitrag zur Kommunalstruktur und zur Steuerung von Bildung in Kommunen. In besonderer Weise danken die Herausgeber Herrn Prof. Dr. Hermann Avenarius für seine Bereitschaft, sehr kurzfristig einen Beitrag zu „Schule zwischen Kommune und Staat aus rechtlicher Sicht“ zu verfassen. Die Autorinnen und Autoren der einzelnen Beiträge zeichnen für diese selbst verantwortlich.

Unser besonderer Dank gilt Frau Christiane Eckelt (Berlin), ohne die dieses Handbuch sicher nicht zustande gekommen wäre. Sie hat alle Arbeiten sehr zuverlässig und kompetent koordiniert sowie den Band abschließend gestaltet.

Auch im Namen der Autorinnen und Autoren der Beiträge dieses Bandes danken wir allen, die darüber hinaus an seinem Zustandekommen mitgewirkt haben.

Alle in diesem Band verwendeten maskulinen Bezeichnungen gelten für Frauen und Männer in gleicher Weise. Generelles Bestreben der Autorinnen und Autoren war es, genderspezifische Bezeichnungen zu verwenden. In den Fällen, in denen dies nicht geschieht, ist die Vermeidung von Redundanzen dafür maßgeblich.

Berlin/Frankfurt am Main, im Juni 2014

Hans Döbert

Horst Weishaupt

*Hans Döbert und Horst Weishaupt*

## **Bildungsmonitoring, Bildungsmanagement und Bildungssteuerung in Kommunen – eine Einführung**

### **Bildung – ein kommunales Thema mit wachsender Bedeutung**

Die öffentliche Bildung ist in Deutschland nie eine ausschließliche Angelegenheit des Staates gewesen. Seit jeher haben auch die kommunalen Gebietskörperschaften sich ihrer angenommen. Der Initiative der Kommunen sind vor allem im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts bedeutende Fortschritte in allen Bildungsbereichen, vor allem im frühkindlichen Bereich (Kindergärten), in der Erwachsenenbildung, aber auch im Schulwesen zu verdanken. Doch hat der Staat dem Vordringen der Kommunen im Schulbereich alsbald Grenzen gesetzt. Zwar hat er nicht verhindert, dass die Kommunen durch Entwicklung neuer Formen und durch zahlreiche Schulgründungen den Rahmen des bisherigen Schulsystems erweiterten. Der Staat hat sich aber nicht zugunsten der kommunalen Selbstverwaltung zurückgezogen. Vielmehr hat er mit Hilfe der Schulaufsicht versucht, vor allem die Schule in ihren Bildungszielen und in ihrer Organisation allein zu bestimmen. So hat er kommunale Selbstverwaltungsbefugnisse im Schulbereich nur zögernd anerkannt. Das Grundgesetz weist dem Staat zwar die Aufsicht über die Schulen zu (Art. 7 Abs. 1), die staatliche Herrschaft über die Schule findet ihre Grenze in dem Recht der Kommune, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) (vgl. hierzu und zu den folgenden Ausführungen Avenarius & Füssel, 2010). Die Abgrenzung zwischen (staatlicher) Schulaufsicht und (kommunaler) Schulträgerschaft beruht auf der herkömmlichen Unterscheidung zwischen inneren und äußeren Schulanlagen. Der Staat ist danach für die Lehr- und Lernprozesse und somit für Inhalte, Methoden und Strukturen der Schule verantwortlich, die Kommunen als Schulträger sorgen für die Errichtung, Organisation, Unterhaltung und Verwaltung der einzelnen Schule.

Organe der kommunalen Schulverwaltung sind die gesetzlich bestimmten Vertretungs- und Verwaltungsorgane des Schulträgers (Gemeinderat, Verwaltungsausschuss, Schulausschuss, Schuldeputation, Verbandsausschuss, Bürgermeister, Landrat, Verbandsvorsteher u.a.). Die laufenden Verwaltungsaufgaben werden durch die damit beauftragten Bediensteten der Kommune wahrgenommen, in den größeren Kommunen durch fachlich vorgebildete Beamte (Stadt- oder Kreisschulrat, Schul- und Oberschulräte, Referenten). Die kommunale Schulverwaltung ist Bestandteil der gesamten Verwaltung des Schulträgers; als Kommunalbehörde arbeitet sie nach den Vorschriften und Grundsätzen des Kommunalrechts (Gemeindeordnung, Landkreisordnung). In Nordrhein-

Westfalen z.B. müssen Kommunen, die Schulträger sind, nach den Bestimmungen der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung einen Schulausschuss (Schulkommission, Schulträgerausschuss) bilden. In diesen Ausschuss können auch Vertreter der Schulen zur ständigen Beratung berufen werden.

Durch die kommunale Selbstverwaltung sind die Städte und Kreise<sup>1</sup> für die Versorgung mit Vorschulreinrichtungen, 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.

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. Den Städten und Gemeinden kommt in der kommunalen Bildungslandschaft eine zentrale Verantwortung bei der Steuerung und Moderation einer zielorientierten Zusammenarbeit zu (vgl. dazu auch Lohmann, 2009). Letztlich lassen 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.

Es ist daher nicht nur nachvollziehbar, sondern von existenzieller Bedeutung für Kommunen, eine Bildungslandschaft zu entwickeln, die den Herausforderungen der nächsten Jahre und Jahrzehnte (als Stichworte seien nur Demografie, effizienter Mittelumgang, Inklusion genannt) gerecht wird.

Die Aachener Erklärung des Deutschen Städtetags (2007) 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.

---

1 Unter Kommunen werden in diesem Band (Land-)Kreise und kreisfreie Städte verstanden. Kreisangehörige Gemeinden und Gemeindeverbände liegen noch unterhalb unserer Betrachtungsebene. Dieses Verständnis liegt auch dem BMBF-Programm „Lernen vor Ort“ zugrunde.

- 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.“ (Deutscher Städtetag, 2007, S. 2)

Den Städten und Gemeinden kommt in der kommunalen Bildungslandschaft eine zentrale Verantwortung bei der Steuerung und Moderation einer zielorientierten Zusammenarbeit zu (vgl. Lohmann, 2009). 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.

Für den Bildungssektor heißt das, dass Schule, Kinder- und Jugendhilfe, Kultur, frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung sowie Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenwirken. Bei der Etablierung einer kommunalen bzw. regionalen Verantwortungsgemeinschaft muss eine enge Zusammenarbeit zwischen den Verantwortlichen in den kommunalen Verwaltungen, zwischen diesen und privaten Trägern, den betroffenen Eltern und der interessierten Öffentlichkeit erreicht werden. Nur so kann eine breite Plattform erarbeitet und eine innerhalb der Kommune unterstützte Schwerpunktsetzung für Entwicklungen der kommunalen Bildung erreicht werden, die die Kommunen unterscheidbar macht.

In den letzten Jahren hat es in Deutschland, in den Bundesländern und in vielen Kommunen eine Vielzahl an datengestützten Aktivitäten gegeben, die mehr oder weniger alle das Ziel haben, den Zugang zu Bildung und die Qualität von Bildung zu verbessern sowie mehr Chancengerechtigkeit im Lebenslauf zu schaffen. Mit allen diesen Aktivitäten und Maßnahmen ist die Erwartung verbunden, Stärken und Schwächen bisheriger Entwicklungen in Bildungseinrichtungen und im Bildungswesen zu verdeutlichen, Hinweise auf Handlungsbedarfe zu bekommen und Ansatzpunkte für die zielgerichtete weitere Verbesserung der Bildungsqualität zu erhalten. Von diesen einzelnen Maßnahmen und Aktivitäten, die auf jeweils spezifische Aspekte des Bildungswesens zielen, unterscheidet sich das Bildungsmonitoring durch seinen systematischen und umfassenderen Ansatz. Das soll im Folgenden näher beleuchtet werden.

### **Kommunales Bildungsmonitoring**

Die Konzipierung und Nutzung eines Bildungsmonitorings und eines darauf gegründeten kommunalen Bildungsmanagements sind relativ neue Steuerungsinstrumente im Ensemble der Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung und -sicherung im Bildungswesen wie Bildungsstandards, Vergleichsarbeiten, zentrale Abschlussprüfungen oder interne und externe Evaluationen. In den letzten Jahren wurden diese Maßnahmen durch ein systematisches Bildungsmonitoring auf nationaler Ebene, auf der Ebene der Länder und zunehmend auch auf der Ebene der Kommunen erweitert.

Um Bildungspolitik und Administration bei diesen Steuerungsaufgaben zu unterstützen, muss ein kommunales Bildungsmonitoring Daten und Indikatoren bereitstellen,

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 die Veröffentlichung dieses Wissens, etwa in Form eines Bildungsberichts, wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die politisch-administrative Steuerung in die demokratische Willensbildung eingebunden ist.

In diesem Sinne ist ein kommunales Bildungsmonitoring ein kontinuierlicher, überwiegend datengestützter Beobachtungs- und Analyseprozess des Bildungswesens insgesamt in einer Kommune sowie einzelner seiner Bereiche auf wissenschaftlich-empirischer Grundlage zum Zweck der Information von Bildungspolitik und Öffentlichkeit über Rahmenbedingungen, Verlaufsmerkmale, Ergebnisse und Erträge von Bildungsprozessen. Es macht das Bildungsgeschehen in der Kommune transparent und ist damit Grundlage für weitere Zieldiskussionen und politische Entscheidungen. Im Zentrum eines Bildungsmonitorings stehen die Arbeit der Institutionen des Bildungswesens, von der Kinderkrippe bis zur Weiterbildung im Erwachsenenalter, aber auch die non-formale Bildung und das informelle Lernen.

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

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

Ein kommunales Bildungsmonitoring soll 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 zu eröffnen. Ein auf Indikatoren gestütztes, regelmäßig durchgeführtes Bildungsmonitoring 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. Gestützt auf die Erfahrungen aus dem BMBF-Programm „Lernen

vor Ort“ (LvO) sollte sich ein kommunales Bildungsmonitoring auf die empirisch fundierte Darstellung von Input, Prozessen und Ergebnissen von Bildungsprozessen in Bildungsinstitutionen anhand von Indikatoren konzentrieren, vor allem ist aber ein ganzheitliches Bildungsverständnis als Basis aller Reformbemühungen in den Blick zu nehmen. Bildung ist mehr als die Informationen aus statistisch fundierten Indikatoren sowie gemessenen Leistungen und Kompetenzen. Das muss bei der Konzipierung eines kommunalen Bildungsmonitorings Beachtung finden.

### **Kommunales Bildungsmonitoring, kommunales Bildungsmanagement, evidenzbasierte Steuerung und kohärentes Bildungswesen**

In der Logik der bisherigen Ausführungen bedeutet dies, dass sich Kommunen nicht als lockere Beziehungsnetze oder formale Expertenrunden verstehen können, die sich hin und wieder zu Bildungsthemen austauschen. Kommunen müssen sich selbst als Entwicklungsfeld für Bildung begreifen und dafür Ziele setzen, die in Etappen zerlegt und deren Erreichung überprüft wird. Das gilt in gleicher Weise für größere Städte wie für Landkreise. Die Verständigung über ein Bildungsmonitoring in einer Kommune bietet die Chance, ein grundlegend neues Verständnis der Kommune als lokaler Bildungsraum auszubilden, der sich geschlossen entwickeln muss. Es geht also nicht in erster Linie um einzelne Projekte, Aktivitäten oder Bildungseinrichtungen in einer Kommune, so wichtig diese auch sind und bleiben, sondern es geht um strategische Abstimmungen und dauerhafte Vernetzungen, die alle Ebenen und Akteure von Bildung in einer Kommune einschließen. Nur so kann sich letztlich, wie die Erfahrungen im BMBF-Programm „Lernen vor Ort“ zeigen, ein kohärentes Bildungswesen in einer Kommune entwickeln. Ein solcher Bildungsraum würde von der Krippe über die Elternberatung bis zur Jugendfreizeit und von den Schulen über die Museen und Theater bis zur Seniorenarbeit reichen, also alles umfassen, was in einem weiten Sinne als „Bildung in einer Kommune“ bezeichnet werden kann (vgl. Oelkers, 2009).

Gerade diese strategischen Abstimmungen und dauerhaften Vernetzungen sind es, die den Unterschied zum Vorgehen in der klassischen Verwaltung ausmachen und dem Anspruch an ein modernes Bildungsmanagement gerecht werden. Bildungsmanagement wird dabei als zielgerichtete, empirisch fundierte („evidenz-basierte“) Steuerung des Bildungswesens definiert (vgl. Döbert, 2010). Es wird somit dem Umstand Rechnung getragen, dass ein Bildungsmanagement auf der Basis empirisch fundierter, steuerungsrelevanter Informationen erfolgt. In der Regel werden die Aufgaben des Managements dabei in zwei Komplexe zusammengefasst, wenngleich diese auch nicht immer klar voneinander zu unterscheiden sind: das Bildungsprozessmanagement und Bildungsbetriebsmanagement.

Ein solches kommunales Bildungsmanagement muss dabei vor allem folgenden Anforderungen gerecht werden:

1. klare, realisierbare Ziele von Bildung an den Anfang stellen;
2. eine stabile Finanzierungsgrundlage schaffen, die die Realisierung der Bildungsziele ermöglicht;

3. ein System der Qualitätsentwicklung und -sicherung sowie der Unterstützung organisieren;
4. ein angemessenes kontinuierliches Bildungsmonitoring realisieren;
5. aus den Ergebnissen des Monitorings politische Prozesse initiieren, differenzierte Maßnahmen beschließen und umsetzen und die Erfahrungen in dem weiteren Monitoringprozess aufgreifen.

Die traditionellen Verwaltungs- und Steuerungsstrukturen in Deutschland haben nachhaltig auch das Steuerungsverständnis und -handeln in einer Kommune geprägt. Leitend für die Steuerungstheorie war allgemein die Vorstellung vom Staat als handelndem Steuerungssubjekt. Steuerung ließ sich dabei im Sinne von hierarchischer Koordination, als der von außen gesetzte Handlungsrahmen von Vorgaben, Regulierungen, Ausführungsbestimmungen, Rahmenplänen, bereitgestellten personellen und materiellen Ressourcen, Aufsicht und Kontrolle fassen (vgl. von Kopp, 2008). Das Steuerungsverständnis beschränkte sich ferner auf den Einfluss staatlicher Akteure bei der Formulierung und der Umsetzung von Politik.

Der Wandel des Steuerungsverständnisses war dadurch charakterisiert, dass es sich nicht mehr nur auf das Handeln „staatlicher“ Akteure beschränkte, sondern alle Akteure einbezog, die mit ihrem Handeln ein „öffentliches Interesse“ vertreten, also auch die breite Öffentlichkeit. Steuerung und Kontrolle sind demnach nicht einseitige Funktionen des Staates, sondern Prozesse der Handlungskoordination zwischen verschiedenen kollektiven Akteuren, unter Einschluss von Akteuren nichtstaatlicher Provenienz (vgl. Benz, 2004). Durch diese Vorstellung vom kooperativen Staat war zunächst nur eine Erweiterung der Steuerungstheorie verbunden. Erst Mitte/Ende der 1990er Jahre wurden auch terminologische Veränderungen vorgenommen vom Steuerungs- zum Governancebegriff. Der Begriff Governance, so die verbreitete Auffassung in Soziologie und Politikwissenschaft, leistet etwas, was mit der alten Begrifflichkeit Steuerung nicht mehr erfassbar schien: Der Begriff Governance umfasst alle wesentlichen Formen der Handlungskoordination. Im Vordergrund stehen nicht mehr die Intervention, das Steuerungshandeln von Akteuren, sondern die wie auch immer zustande gekommene Regelungsstruktur und ihre Wirkung auf das Handeln der Akteure. Auch wenn bislang keine allgemein anerkannte Definition von Governance vorliegt, ist das Zusammenspiel von Institutionen, Akteuren und ihren Handlungsstrategien in komplexen Mehrebenensystemen eine zentrale Figur.

Es sind vor allem drei Aspekte der bisherigen Steuerung von Bildung auf kommunaler Ebene, die sich als wenig geeignet erwiesen haben, die in den letzten Jahren wesentlich komplexer gewordenen Zusammenhänge, Vernetzungen und Herausforderungen im Bildungsbereich steuern zu können:

- a) Es zeigt sich immer wieder, dass die verschiedenen Verwaltungs- und Steuerungsinstanzen in gewisser Weise relativ isoliert nebeneinander stehen. Immer wieder machen Analysen (vgl. z.B. Avenarius & Füssel, 2010) aber auch Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit Kommunen in LvO auf das Problem der „Versäulung“ in der Verwaltung aufmerksam, d.h. einer relativ isolierten Ar-

beit in den jeweiligen Fachbereichen, Dezernaten, Referaten usw. Erforderlich – so zeigen die Erfahrungen aus LvO – sind daher insbesondere eine stärkere strategisch-konzeptionelle Linienführung und Konzentration der Steuerungsaktivitäten auf zentrale, übergreifende Entwicklungsschwerpunkte. Nicht selten fehlen in den Kommunen konkrete Zielformulierungen und genaue Angaben darüber, was in welchen Schritten erreicht werden soll. Insbesondere sollten auch Fragen der effektiveren und effizienteren Gestaltung von Bildungsprozessen dabei Beachtung finden.

- b) Der zweite Aspekt betrifft das Geflecht aus Entscheidungsstrukturen und Gremien auf kommunaler Ebene, die sich ausschließlich oder doch schwerpunktmäßig mit Bildungsfragen beschäftigen. Dabei gibt es sowohl die eher „klassischen“ Gremien wie Arbeitskreise, Beiräte usw. als auch die mit neuen Aufgabenbereichen und -schwerpunkten neu entstandenen Gremien und Strukturen wie Lenkungskreise, Regionale Bildungsbüros und Leitungsteams usw. Traditionell agieren die erstgenannten Gremien überwiegend auf der Grundlage ihrer je spezifischen Erfahrungen, Gewohnheiten, Daten und Befunde und oft bleibt es bei der Diskussion von Themen und Problembereichen, ohne dass abgestimmte Entscheidungen getroffen und konkrete Maßnahmen eingeleitet werden. Offenkundig bestehende „Datenlücken“ werden dabei kaum als solche wahrgenommen, weil stets aus dem Fokus des eigenen Arbeits- und Erfahrungskontextes heraus argumentiert wird und übergreifende Zusammenhänge zu wenig im Blick sind.
- c) Insgesamt beeindruckt in fast allen Kommunen in LvO die Fülle an Materialien, Analysen, Aktivitäten usw., die zum Thema Bildung bereits vorliegen. Sie alle zeichnen das Bild großer bildungspolitischer, administrativer und praktischer Bemühungen, um etwa Übergänge im Bildungswesen für möglichst alle Schülerinnen und Schüler so erfolgreich und effektiv wie möglich zu gestalten. Sie machen jedoch zugleich auch sichtbar, dass relativ wenig über wichtige Zusammenhänge, z.B. über die tatsächlichen Übergänge, deren Verläufe und vor allem über deren Ergebnisse, bekannt ist. Vor allem hinsichtlich folgender Informationen bestehen Defizite und Handlungsbedarf: Generell fehlen differenzierte Informationen und Daten zu Prozessen und Ergebnissen von Bildung. Ebenso fehlen wissenschaftlich fundierte Zugänge, um sozial-strukturelle Benachteiligungen systematisch im Lebenslauf zu betrachten und schließlich gibt es kaum Prozessinformationen zur Erreichung von mehr Qualität im Bildungsbereich und zur Wirksamkeit von Steuerungsmaßnahmen.

In Deutschland sowie international setzt sich aktuell die Bildungssteuerung durch Indikatoren als Paradigma durch und wird gelegentlich, beispielsweise aufgrund eines von oben angestoßenen Veränderungsprozesses, kritisiert (vgl. Maritzen, 2008). Die Implementierung eines solchen Vorgehens basiert auf einer impliziten, strategischen Annahme: Vom Bildungsmanagement sollen von der vom Bildungsmonitoring gestellten „Diagnose“ über die Bildungssituation vor Ort Strategien zu ihrer optimalen Steuerung

entwickelt und umgesetzt werden. 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 inzwischen 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 gestütztes, regelmäßig durchgeführtes Bildungsmonitoring 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.

### **Zum Nutzen von Bildungsmonitoring und Bildungsmanagement für eine Kommune**

Nach faktisch fünf Jahren Arbeit im BMBF-Programm „Lernen vor Ort“ lässt sich konstatieren, dass sich aktuelle Strategien der Steuerung in den beteiligten Programmkommunen stark auf einen Modus stützen, der auf einem regelmäßigen Bildungsmonitoring basiert. Das Monitoring liefert – dem Idealbild nach – der Bildungspolitik und der Administration Informationen, Zusammenhänge und Daten, auf deren Basis dann über die Ressourcenzuteilung und bestimmte Interventionen entschieden werden.

Damit stellt sich die Frage, welche Probleme im Bildungsbereich einer Kommune diese neue Steuerung überhaupt lösen will, oder allgemeiner, worin der Nutzen eines Bildungsmonitorings und eines darauf gegründeten Bildungsmanagements besteht.

Aus Sicht der empirischen Bildungsforschung ist die Antwort auf die erste Frage relativ klar: Mit mehr bildungspolitischer und verwaltungsmäßiger sowie zugleich stärker ressourcenorientierter Aufmerksamkeit muss vor allem überall dort evidenzbasiert gesteuert werden, wo Bildungsungleichheiten eklatant existieren. Es leuchtet sofort ein, dass schon auf der Input-Ebene, also bei den Bildungsangeboten und ihren Zugangsmöglichkeiten in einer Kommune, zielgruppengenau, differenziert und damit auch ungleich gefördert und unterstützt werden muss. Das ist derzeit keinesfalls selbstverständlich. Die Ermittlung eines Belastungsindex für die verschiedenen Bildungseinrichtungen einer Kommune im Rahmen eines kommunalen Bildungsmonitorings ist beispielsweise ein wichtiger Ansatz, um eine gerechte und transparente zielgruppenspezifische und belastungsorientierte Ressourcenzuteilung in einer Kommune zu praktizieren. Aber auch Informationen zur Prozessgestaltung von Bildung in Schule und Unterricht sind für die Steuerung von Bildung in einer Kommune wichtig, auch wenn dieser Themenbereich in der prioritären Verantwortung der Länder liegt. Es ist durchaus nachvollziehbar, dass z.B. die Erstellung der pädagogischen Konzeption sowie die Organisation der un-

mittelbaren inhaltlichen und curricularen Arbeit in einer Ganztagschule ohne genaue Kenntnis der Schülerzusammensetzung, ihrer ungleichen Bildungsvoraussetzungen und häuslichen Bedingungen kaum vorstellbar ist. Und schließlich ist auch die genaue Kenntnis des Zusammenhangs von Bildungsungleichheiten und Bildungsergebnissen auf der Output-Ebene für eine Kommune unverzichtbar. Auch hierfür sei wieder ein Beispiel zur Veranschaulichung angeführt: Viele Kommunen in allen Bundesländern sind derzeit mit den Auswirkungen des demografischen Wandels konfrontiert. Geringere Geburtenzahlen führen zu weniger Bildungsteilnehmerinnen und -teilnehmern und damit stehen Kommunen nicht selten vor der Entscheidung, Bildungseinrichtungen möglicherweise auch zu schließen. Steht eine Kommune beispielsweise vor dem Problem, Grundschulen zu schließen, stellt sich sofort die Frage, auf der Grundlage welcher Kriterien, die auch von einer breiten Öffentlichkeit verstanden werden, das erfolgen soll. Ohne genaue Analyse der Lage und Rolle der Schulen im jeweiligen Einzugsgebiet, der Zusammensetzung der Schülerschaft, des Klimas, der Projekte und Vorhaben sowie der Leistungsergebnisse sind solche Kriterien kaum abzuleiten und zu vermitteln.

Verallgemeinert man diese Aspekte, dann lässt sich feststellen: Ein Bildungsmonitoring und ein entsprechendes Bildungsmanagement erleichtern die Steuerung im Bildungswesen einer Kommune vor allem durch

- eine strategische Ausrichtung der Bildungsentwicklung, die auf übergreifenden Zielsetzungen und inhaltlichen Leitfragen in einer Kommune beruht;
- eine fundierte Analyse von Problemen auf einer validen Datenbasis, die zentral für die Entwicklung von Qualität, die Schaffung von Chancengerechtigkeit und optimaler Entwicklungsbedingungen für Kinder, Jugendliche, Heranwachsende, aber auch für Erwachsene ist;
- die Bereitstellung vor allem quantitativer Informationen zu ausgewählten Steuerungsaspekten im Zeitverlauf, die wichtige Problembereiche thematisieren; in diesen auf gleicher Datenbasis beruhenden Darstellungen liegt letztlich der entscheidende Ansatzpunkt für Interpretation, Analyse und letztlich für die politische Bewertung der dargestellten Informationen;
- die Darstellung intendierter und nichtintendierter Folgen ergriffener oder unterlassener Steuerungsmaßnahmen;
- die empirisch fundierte Aufbereitung und Darstellung von Stärken und Herausforderungen in der Entwicklung des Bildungswesens;
- die Darstellung von impliziten oder expliziten Handlungsempfehlungen.

Auch Kommunen haben in den letzten Jahrzehnten, teilweise schon deutlich länger (vgl. Zymek & Neghabian, 2005), Daten zur Steuerung ihrer Bildungsaufgaben genutzt. Eine datenbasierte Steuerung von Bildung auch in Kommunen ist also nicht neu. Die neue Qualität von Steuerung auf der Grundlage eines Bildungsmonitorings besteht jedoch darin, dass ausgehend von übergreifenden Zielsetzungen und inhaltlichen Leitfragen der Weiterentwicklung von Bildung in einer Kommune, gleich ob kreisfreie Stadt oder Kreis, eine strategische Ausrichtung der Bildungsentwicklung organisiert werden kann. Nun werden nicht mehr ämter- oder dezernatsspezifische Daten zusammengetragen und

versucht, miteinander zu verbinden, sondern es wird von einer gemeinsamen konzeptionellen Grundlage ausgegangen und die ämter- oder dezernatsspezifischen Daten so unmittelbar aufeinander bezogen. Damit wird nicht gegen eine auch künftig bestehende Notwendigkeit, ämter- oder dezernatsspezifische Daten zu erheben und zu nutzen, argumentiert, sondern auf die Notwendigkeit verwiesen, diese Datenerhebung strategisch und konzeptionell auszurichten und so miteinander zu verzahnen. Der Mehrwert eines kommunalen Bildungsmonitorings für die Steuerung und damit auch für das Bildungsmanagement besteht in seiner systematischen, empirisch belastbaren und fokussierenden Anlage, die die Ableitung von Handlungsstrategien in der Bildungssteuerung und in der Bildungsentwicklung ermöglicht. In diesem Sinne ist ein wissenschaftlich fundiertes Bildungsmonitoring eine unverzichtbare Grundlage für ein modernes Bildungsmanagement und eine erfolgreiche Bildungssteuerung in einer Kommune.

### **Zur Anlage des Bandes**

Um diese und weitere Aspekte möglichst handlungswirksam aufzubereiten und zu publizieren, haben sich die Herausgeber für ein Handbuch entschieden. Ein Handbuch deshalb, weil damit zum einen eine geordnete Zusammenstellung der Erkenntnisse und Erfahrungen zum kommunalen Bildungsmonitoring, zum kommunalen Bildungsmanagement sowie zur kommunalen Bildungssteuerung, vor allem aus dem BMBF-Programm „Lernen vor Ort“, möglich war und zum anderen, weil es zugleich als Nachschlagewerk dienen soll.

Um den Charakter eines Nachschlagewerkes zu betonen, wurden die Kapitel um 14 Schlagworte oder Sachverhalte gruppiert. Diese sind:

- Steuerung von Bildung;
- Kommunalstrukturen und kommunale Bildungssteuerung;
- Schule zwischen Kommune und Staat aus rechtlicher Sicht;
- Kommunale Gestaltungsmöglichkeiten und Steuerungsinstrumente;
- Bildungsfinanzierung in Kommunen;
- Bildungsmonitoring;
- Konzipierung eines kommunalen Bildungsmonitorings;
- Formen eines kommunalen Bildungsmonitorings;
- Anwendungsleitfaden zum Aufbau eines kommunalen Bildungsmonitorings;
- Datengrundlagen eines kommunalen Bildungsmonitorings;
- Kommunale Bildungsberichterstattung;
- Analyse kommunaler Bildungsberichte;
- Kommunales Bildungsmanagement;
- Realisierungen eines kommunalen Bildungsmanagements.

Die einzelnen Kapitel werden von den Autorinnen und Autoren jeweils theoretisch eingeleitet sowie Begriffs- und Verständnisklärungen vorgenommen. Danach werden in der Regel Erkenntnisse und Erfahrungen dargestellt, die vor allem im Kontext der Arbeit mit dem kommunalen Bildungsmonitoring im BMBF-Programm „Lernen vor Ort“

gewonnen wurden. Gleichwohl wird in allen Beiträgen eine Verallgemeinerung der Erkenntnisse und Erfahrungen angestrebt.

Eine besondere Rolle spielt Kapitel 12 „Analyse kommunaler Bildungsberichte“. In diesem Kapitel werden die im BMBF-Programm „Lernen vor Ort“ entstandenen kommunalen Bildungsberichte einer kriteriengeleiteten Analyse unterzogen. Zweck dieser Analyse war es, die erreichten Ergebnisse, also die Bildungsberichte der Kommunen in LvO, dahingehend zu bilanzieren, welche strukturellen und inhaltlichen Schwerpunkte von den jeweiligen Kommunen gesetzt wurden, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede sich in den Bildungsberichten zeigen und welche weiterführenden oder gar innovativen Ansätze sich in den Berichten finden lassen. Verallgemeinernd wurden aus dieser Analyse „Standards“ für die kommunale Bildungsberichterstattung abgeleitet.

Entsprechend dem Charakter eines Handbuchs wurde es als praktische Hilfe zum „Selbstmachen“, angereichert durch vielfältige instruktive Beispiele, angelegt. Jedes Kapitel steht weitgehend für sich. Diese Darstellung enthebt den Nutzer bzw. die Nutzerin des Handbuchs jedoch nicht der Aufgabe, sich bei Zugriff auf einen Themenbereich selbst konzeptionelle Klarheit zu verschaffen und Zusammenhänge mit jenen Themen und Sachverhalten herzustellen, die mit dem jeweiligen Thema unmittelbar korrespondieren.

## Literatur

- Avenarius, H. & Füssel, H-P. (2010). *Schulrecht. Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft*. 8. Aufl. Kronach: Carl Link.
- Benz, A. (2004). Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In Benz, A. (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (S. 11–28). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Deutscher Städtetag (2007). *Aachener Erklärung*. Verfügbar unter: <http://www.staedtetag.de/fachinformationen/bildung/058050/index.html> [05.05.2014].
- Döbert, H. (2010). Regionale Bildungsberichterstattung in Deutschland – Konzept, Ziele und Anforderungen. *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 58 (2), 158–175. Grundgesetzt der Bundesrepublik Deutschland.
- Kopp, von, B. (2008). Bildungssteuerung: Vom Drehen an der Stellschraube zu Governance. *Trends in Bildung international* 19, 1–36. Verfügbar unter: [http://www.pedocs.de/volltexte/2012/5068/pdf/tibi\\_2008\\_19\\_Kopp\\_Bildungssteuerung\\_D\\_A.pdf](http://www.pedocs.de/volltexte/2012/5068/pdf/tibi_2008_19_Kopp_Bildungssteuerung_D_A.pdf) [10.06.2014].
- Lohmann, A. (2009). Abschied von der zentralen Steuerung. Zur regionalen Gestaltung bildungsgerechter Lebensräume. *Pädagogische Führung*, 20 (3), 104–108.
- Maritzen, N. (2008). Bildungsmonitoring – Systeminnovation zur Sicherung von Qualitätsstandards. In LISUM et. al (Hrsg.), *Bildungsmonitoring, Vergleichsstudien und Innovation. Von evidenzbasierter Steuerung zur Praxis* (S. 109–125). Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Oelkers, J. (2009). *Kohärentes Bildungswesen durch kommunales Bildungsmanagement?* Vortrag auf der Auftaktkonferenz für „Lernen vor Ort“ am 11.11.2009 in Berlin.
- Zymek, B. & Neghabian, G. (2005). *Sozialgeschichte und Statistik des Mädchenschulwesens in den deutschen Staaten 1800–1945. Datenhandbuch zur deutschen Bildungsgeschichte*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

*Dana Tegge*

## **1. Steuerung von Bildung**

### **1.1 Begriffsklärungen: Bildung und Steuerung**

Im wissenschaftlichen Diskurs um das Verständnis von Bildungssteuerung lassen sich verschiedene Entwicklungs- und Argumentationslinien identifizieren. Prägend für die 1990er Jahre war dabei vor allem die Debatte um die Etablierung des neuen Steuerungsmodells, die sich im Rahmen internationaler Trends des New Public Managements verortet. Gekennzeichnet durch einen Paradigmenwechsel – vom traditionellen input- hin zum output-orientierten Steuerungsverständnis – kam es zu einer grundlegenden verwaltungsorganisatorischen und strukturellen Neuausrichtung der Bildungssteuerung. Die Orientierung an der Governance-Perspektive prägt die folgenden Entwicklungen ebenso wie der Bedeutungszuwachs evaluativer Maßnahmen im Bildungswesen und der Anspruch von Politik und Verwaltung, Entscheidungen durch Wissen und handlungsleitende Informationen abzustimmen oder aber zu legitimieren.

Die folgenden Ausführungen zu den Grundlagen der Bildungssteuerung sind im Sinne einer Komplexitätsreduktion als exemplarische Beschreibung zentraler Entwicklungslinien zu betrachten und weniger als erschöpfender Diskurs theoretischer und historischer Perspektiven.

### **Verständnis und Zieldimensionen von Bildung**

Das Verständnis von Bildung ist in der deutschen Bildungslandschaft sehr unterschiedlich, je nach fachwissenschaftlichem Zugang (Allgemeine Pädagogik, Berufspädagogik, Sozialpädagogik, empirische Bildungsforschung etc.) und von verschiedenen Faktoren abhängig, z.B. von der erziehungswissenschaftlichen Grundorientierung (geisteswissenschaftliche vs. empirische Forschung).

Auf die sehr breite allgemein(pädagogische) Diskussion über das Bildungsverständnis wird im Folgenden nicht eingegangen (näheres dazu u.a. Andresen, 2009). Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf das Verständnis von Bildung, das zu großen Teilen der empirischen Bildungsforschung zugrunde liegt und sich an formal erworbenen Kompetenzen und Abschlüssen orientiert.

Für die nationale Bildungsberichterstattung wurde ein bereichsübergreifendes Bildungsverständnis erarbeitet, welches auch für dieses Kapitel den Ausgangspunkt bildet. Es fragt umfassend 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 ge-

recht zu werden sowie aktiv am sozialen und politischen Leben teilzunehmen. Bildung ist demnach ein individueller, lebenslanger Prozess, den jeder Einzelne und sein soziales Umfeld mitgestaltet. Bildungswege zu eröffnen, entsprechende Angebote formaler und non-formaler Art vorzuhalten, personelle und materielle Ressourcen bereitzustellen, verbindliche Bildungsziele zu setzen sowie die Qualität von Bildungsinstitutionen zu sichern, sind hingegen staatliche und kommunale Aufgaben, an denen – je nach Bildungsbereich und Verantwortlichkeit – auch nicht-staatliche gemeinnützige und gewerbliche Anbieter beteiligt sind (vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung, 2006).

Damit wird zwischen zwei grundlegenden Funktionen von Bildung unterschieden, die individuelle und die gesellschaftliche Ebene betreffend.

Aus bildungstheoretischer Perspektive zielt Bildung in erster Linie auf individuelle Entfaltung, Persönlichkeitsentwicklung sowie auf die Aneignung und Mitgestaltung von Kultur. Der Bildungsbegriff wird daher überwiegend aus der Perspektive des Individuums gedacht. In Anlehnung an von Humboldt greift Bildung die Selbstentfaltung und -entwicklung des Individuums auf, das seine ganze Person unabhängig von „äußeren Umständen“ formt (Flitner & Giel, 1964, S. 261). Diese an ein Individuum gebundenen Bildungs- und Lernprozesse finden im Rahmen des Steuerungsdiskurses keine Berücksichtigung, vielmehr geht es hier um die Gestaltung von Gelegenheitsstrukturen für individuelle Bildungsprozesse.

Die zweite Dimension, die insbesondere für die Bildungsberichterstattung relevant ist, bezieht sich auf die gesellschaftliche Funktion von Bildung, sie schließt das gesamte Bildungssystem ein und strebt dessen Qualitätssicherung und -entwicklung an. Das entspricht auch dem Zweck einer Bildungsberichterstattung, die vor allem Aussagen über institutionalisierte Rahmenbedingungen für Bildung treffen soll.

In diesem Sinne orientiert sich die Bildungsberichterstattung in Deutschland an einem Bildungsverständnis, dessen Ziele darauf ausgerichtet sind:

- (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 bereitzustellen und somit quantitativ wie qualitativ das Arbeitskräftevolumen zu sichern, das für Wohlstand und gesellschaftliche Entwicklung erforderlich ist (*Humanressourcen*);
- (c) gesellschaftliche Teilhabe, auch unter dem Gesichtspunkt sozialer Kohäsion zu gewährleisten und systematischer Benachteiligung nach Geschlecht, Religion, sozialer Herkunft, nationaler oder ethnischer Zugehörigkeit entgegenzuwirken (*gesellschaftliche Teilhabe und Chancengleichheit*) (vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung, 2006).

Individuelle Regulationsfähigkeit meint die Fähigkeit des Individuums, sein Verhalten und sein Verhältnis zur Umwelt, die eigene Biografie und das Leben in der Gemeinschaft selbstständig zu planen und zu gestalten. Damit wird die individuelle Funktion von Bildung aufgegriffen, die verwertbare Qualifikationen ebenso wie die Idee der Selbstentfaltung und verantwortlichen Mitgestaltung der Kultur einbezieht. Der Beitrag

des Bildungssystems zu den Humanressourcen richtet sich sowohl auf die Sicherstellung und Weiterentwicklung des quantitativen und qualitativen Arbeitskräftevolumens als auch in individueller Sicht auf die Vermittlung von Kompetenzen, die den Menschen eine ihren Neigungen und Fähigkeiten entsprechende Erwerbsarbeit ermöglichen. Indem die Bildungseinrichtungen gesellschaftliche Teilhabe und Chancengleichheit fördern, wirken sie systematischer Benachteiligung aufgrund der sozialen Herkunft, des Geschlechts, der nationalen oder ethnischen Zugehörigkeit entgegen und ermöglichen die soziale Integration ebenso wie die Aneignung von Kultur für alle. Gesellschaftlicher Zusammenhalt und Partizipation werden so durch Bildung begünstigt (vgl. Döbert & Avenarius, 2007).

### **Verständnis von Steuerung**

Der in der Soziologie im Zusammenhang mit Talcott Parsons Systemtheorie eingegangene Begriff der „Steuerung“, der auch Anregungen aus der Kybernetik aufgenommen hatte, wurde später – im Kontext der Luhmannschen Systemtheorie – auch für Analysen des politischen Systems herangezogen. „Dabei wurde Steuerung als systemische Funktion, als ein vom Handeln konkreter Akteure abgelöster Prozess gedacht“ (Mayntz, 2006, S. 12). Anders hingegen in der empirischen Policy-Forschung, in der die Akteure und ihr Handeln in den Vordergrund rückten: Der Steuerungsbegriff wurde hier stärker akteurszentriert ausgerichtet. Mayntz definiert Steuerung als „[...] ein zielgerichtetes Handeln, das von der Wirkung des Handelns analytisch zu unterscheiden ist; Steuerungshandeln bemißt sich nicht am Steuerungserfolg. Wie jedes Handeln muß Steuern einem Subjekt zuschreibbar sein: Steuerungshandeln impliziert die Existenz von Steuerungsakteuren. Steuerungsobjekt sind existente soziale (Teil-)Systeme, deren autonome Dynamik oder Entwicklung durch das Steuerungshandeln in eine bestimmte Richtung gelenkt werden soll“ (Mayntz, 2006, S. 12).

Grundsätzlich kann sowohl direkt als auch indirekt durch Setzung von Rahmenbedingungen gesteuert werden. Im Bildungswesen beispielsweise wird direkt gesteuert u.a. durch Angebote von Bildungsgängen sowie die Festlegung für ihren Zugang und ihre Zertifizierung, im Rahmen der Bereitstellung von Ressourcen, wie Finanzmittel, Personal und Infrastruktur, durch inhaltliche Vorgaben (z.B. Curricula, Standards und Leitbilder) sowie mithilfe von Maßnahmen der Qualitätssicherung (z.B. Evaluation, Schulinspektion und Bildungsstandards). Für das allgemeinbildende Schulwesen ist damit beispielsweise gemeint, dass sowohl auf individueller Ebene das Erreichen von Lernzielen der einzelnen Schüler als auch auf institutioneller Ebene die Effizienz von Unterrichtsmethoden oder organisatorischen Abläufen verstärkt Gegenstand von Untersuchungen werden (vgl. Leschinsky & Cortina, 2008). Indirekt lassen sich die individuellen Entscheidungen der Bildungsteilnehmerinnen und -teilnehmer durch die Setzung von Rahmenbedingungen steuern (vgl. Döbert, 2007), beispielsweise durch die Schaffung familienfreundlicher Umgebungen oder infrastruktureller Anreizsysteme.

Der traditionelle Steuerungsbegriff, bei dem der Staat als zentrale Ordnungsmacht verstanden wurde, unterscheidet also klar zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungs-

objekt(en). Der seit Mitte der 1970er Jahre diskutierte „schlanke Staat“, dessen Ausgangspunkt eine neo-liberale Staatskritik war, die Staats- und Bürokratieversagen – und nicht etwa Marktversagen – als Grund für sozioökonomische Probleme ausmachte, zielte auf die Reduktion öffentlicher Aufgaben. In Deutschland standen hierbei der moderne Wohlfahrtsstaat, eine zunehmende Verrechtlichung und das Wachsen staatlicher Aufgaben in der Kritik. Diese als Bürokratisierung kritisierte Entwicklung schlug sich in der verwaltungspolitischen Debatte in Stichworten wie „Staatsversagen“ und „Unregierbarkeit“ (Jann & Wegrich, 2010, S. 180) nieder. International wurde diese politische Strömung insbesondere durch Margaret Thatcher und Ronald Reagan vertreten. Während Lösungsansätze in Maßnahmen wie Deregulierung, Entbürokratisierung und Rechtsbereinigung gesucht wurden, blieben traditionelle Steuerungsmechanismen und Strukturprinzipien jedoch weitgehend erhalten (vgl. Jann & Wegrich, 2010).

### **New Public Management und neue Steuerung**

Mit der Orientierung des Verwaltungshandelns an betriebswirtschaftlichen Prinzipien, die in der Diskussion um ein New Public Management (NPM) ihren Ausdruck fand, wurde seit den 1990er Jahren eine ökonomische Interpretation von Verwaltung in den Vordergrund gestellt. Mithilfe des NPM-Ansatzes sollten Managementprozesse einzelner Verwaltungseinheiten sowohl analysiert als auch gestaltet werden. Zentrale Frage bei der unter dem Stichwort „Binnenmodernisierung“ geführten Diskussion war die nach einer Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor. Neben Überlegungen, wie administrativ-organisatorische Staatsaufgaben möglichst effizient umgesetzt werden können, stand seit Ende der 1990er Jahre auch die Neubestimmung öffentlicher Aufgaben zur Diskussion. Einem ehemals bürokratischen und zentralistischen Steuerungsverständnis wurde nun eine Vorstellung von Steuerung gegenübergestellt, die ergebnisorientiert, transparent und dezentral angelegt war (vgl. Bogumil & Holtkamp, 2006).

Das in Deutschland als neues Steuerungsmodell diskutierte Konzept beinhaltet verschiedene Instrumente wie das Kontraktmanagement, bei dem Resultate und nicht Verfahrensregeln im Vordergrund stehen („Management by Objectives“), bei dem mehr Eigenverantwortung durch eine dezentrale Ressourcenverantwortung gewährt wird und bei dem das Rechnungswesen auf dem Produkt- bzw. Dienstleistungsbegriff aufbaut, um das Verwaltungshandeln stärker auf Leistungen ausrichten zu können (vgl. Jann, 2011). Durch ein zielgerichtetes Qualitätsmanagement und die entsprechenden Instrumente, wie beispielsweise das Total Quality Management<sup>1</sup>, sollen Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger in die Erarbeitung von Produkten einbezogen werden (vgl. Blanke et al., 2011). Nach dem Verständnis des NPM-Ansatzes bedarf die neue Steuerungslogik aber

---

1 Das Total Quality Management strebt die Optimierung der von Produktqualität und Dienstleistungen eines Unternehmens ebenso wie die Kundenzufriedenheit an. Springer Gabler Verlag (Hrsg.). Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Total Quality Management (TQM), verfügbar unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/73551/total-quality-management-tqm-v6.html> [17.07.2013].

auch einer klareren Trennung zwischen Verwaltung und Politik: „Politische Repräsentanten sind unter Geltung dieses Steuerungsmodells stärker als bisher darauf verpflichtet, langfristige Politikziele zu formulieren und von der Intervention in das operative Tagesgeschäft der Verwaltung abzusehen“ (Schröter & Wollmann, 1998, S. 66). Infolge der Diskussion und der Etablierung des neuen Steuerungsmodells wurden strategische und operative Entscheidungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung zunehmend differenziert.

### **Governance**

Seit Mitte der 1990er Jahre lässt sich als neues verwaltungspolitisches Leitbild das des „aktivierenden Staates“ ausmachen. Im Sinne eines Governance-Ansatzes wird hier auch die Zivil- und Bürgergesellschaft für die Lösung gesellschaftlicher Probleme in der Verantwortung gesehen. Dabei geht es auch um neue Formen der Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, die nicht mehr nur einer rein hierarchischen Logik folgen, sondern stark von horizontalen, netzwerkartigen Beziehungen geprägt sind. Jann und Wegrich erklären die besondere Rolle der öffentlichen Verwaltung in diesem Zusammenhang damit, dass ihr „[...] im traditionellen Verständnis des Policy Making die Rolle der zentralen Instanz für die Vorbereitung und Umsetzung (und gerade auch Durchsetzung) von Politik(-inhalten) [...]“ (Jann & Wegrich, 2010, S. 175) zukommt. Somit können mithilfe des Governance-Konzepts Veränderungstrends in der öffentlichen Verwaltung zum einen analytisch erfasst und beschrieben werden, zum anderen dient das Konzept zur Begründung bestimmter Anforderungen und Ansätze für eine Reform der Verwaltung. Damit kommt dem Governance-Konzept einerseits eine deskriptiv-analytische sowie andererseits auch eine präskriptiv-normative Funktion zu (vgl. Jann & Wegrich, 2010).

Eine zentrale Erkenntnis der Policy-Forschung war, „[...] dass man bei der Erfüllung komplexer gesellschaftlicher Aufgaben immer weniger auf die Durchsetzungsmacht des vermeintlich souveränen Staates vertrauen kann“ (Benz & Dose, 2010, 20f.). Es konnte aufgezeigt werden, dass Regierungen und Verwaltungen auf das Zusammenwirken von sowohl anderen öffentlichen als auch privaten Akteuren angewiesen waren. „Auch wurde offenbar, dass zahlreiche kollektiv verbindliche Regeln auch ohne den Staat gesetzt und durchgesetzt werden. In modernen Gesellschaften, die ohne ein Steuerungszentrum funktionieren, muss Politik generell als Management von Interdependenzen verstanden werden. Steuerung und Kontrolle sind nicht einseitige Tätigkeiten einer zuständigen Institution (etwa des Staates), sondern Prozesse der Interaktion zwischen kollektiven Akteuren, wobei zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt nicht mehr eindeutig unterschieden werden kann“ (Benz & Dose, 2010, S. 21). Dem Staat als ehemalige zentrale Ordnungsmacht stehen aus Governance-Perspektive Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft gegenüber, die zusammen und auch gegeneinander in einem Mehrebenensystem wirken. Fragen nach Handlungskoordination, Kooperation und dem Grad der Institutionalisierung der verschiedenen Kooperationsmodi stehen dabei im Vordergrund (vgl. Kussau & Brüsemeister, 2007). „Die generelle analytische

Frage lautet kurz, wie die Handlungsabstimmung in einem Mehrebenensystem mit zahlreichen Akteuren erfolgt“ (Kussau & Brüsemeister, 2007, S. 16). Mit Blick auf die traditionelle Gegenüberstellung von Steuerungssubjekt und -objekt bedeutet dies, dass je nach Akteurskonstellation unterschiedliche Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme bestehen bzw. ausgehandelt werden. Die Konstellation handelt, nicht die Akteure (vgl. Brüsemeister, 2012).

Will man die Perspektiven des klassischen Steuerungsverständnisses und des Governance-Ansatzes gegenüberstellen, ließen sich diese als akteurszentriert und institutionalistisch beschreiben, wobei der Fokus nicht mehr auf die Steuerungssubjekte, sondern vielmehr auf die Regelstrukturen gerichtet ist. Altrichter spricht in diesem Zusammenhang auch von überindividuellen, sozialen oder kooperativen Akteuren. Intervention und das Handeln des Einzelnen treten in den Hintergrund, während das Zustandekommen von komplexen Strukturen und Handlungen ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken (vgl. Altrichter, 2011).

Mit dem Wandel vom klassischen Steuerungsverständnis hin zum Governance-Ansatz ergeben sich auch im Bereich der Bildung Veränderungen in den Steuerungsstrukturen, die mit dem Konzept Educational-Governance zusammengefasst und im Folgenden anhand der verschiedenen Entwicklungslinien skizziert werden sollen.

## 1.2 Neue Entwicklungen bei der Steuerung von Bildung

Im Bildungssektor gewinnt die Governance-Perspektive etwa seit der Jahrtausendwende zunehmend an Bedeutung. Vor dem Hintergrund veränderter Anforderungen an das Bildungssystem (z.B. Rechenschaftspflicht, Forderung nach höherer Leistungsfähigkeit der Einrichtungen, angespannte Finanzlage öffentlicher Haushalte, demografisch bedingter Bevölkerungsrückgang) werden Steuerungsinstrumente angepasst und Abstimmungsprozesse zwischen den Institutionen im Bildungssystem sowie den verschiedenen Akteuren verändert (vgl. Kussau & Brüsemeister, 2007). Drei zentrale Begriffe prägen die Perspektive von Governance: „Akteurskonstellation“, „Mehrebenensysteme“ und „Handlungskoordination“ (vgl. Altrichter et al., 2007) und konterkarieren damit die hierarchische Sichtweise und die Konzentration auf staatliches Handeln im Sinne einer „Ordnungsmacht“.

Die seit den 1990er Jahren sowohl in der Erziehungswissenschaft als auch in der Bildungspolitik intensiv geführte Diskussion um Fragen und Probleme der Steuerung umfasst zum einen alle Bildungsbereiche und -dimensionen von der frühkindlichen Bildung bis zur Weiterbildung sowie der non-formalen Bildung und dem informellen Lernen. Zum anderen schließt sie auch die verschiedenen Ebenen des Bildungswesens von der Individualebene bis zur Systemebene ein (vgl. Lange et al., 2009). Während noch in den 1960er und 1970er Jahren Bildung durch direkte staatliche Eingriffe – mit strukturellen oder inhaltlichen Vorgaben – durch Mitteleinsatz sowie Rechts- und Verwaltungsvorschriften gesteuert wurde, ist man seit den 1990er Jahren vom Grundgedanken zentraler Steuerungsakteure nicht zuletzt durch die Erkenntnis abgewichen, dass

Bildungsreformen nicht linear „von oben“ (top-down) durchzusetzen sind. Aufsicht und Verwaltung des Bildungssystems unterlagen in dieser Zeit tiefgreifenden Veränderungsprozessen. Gegenüber dem klassischen Steuerungsverständnis rückten zunehmend Prozesse und Ergebnisse der verschiedenen Bildungsbereiche und -einrichtungen unter dem Schlagwort der sogenannten Outputsteuerung in den Fokus des neuen Steuerungsverständnisses (vgl. Döbert, 2007).

Dieser Paradigmenwechsel von einer input- hin zu einer output-orientierten Steuerung, als zentrales Element der Rekonstruktion des Educational-Governance-Gedankens (vgl. Wissinger, 2007), ging mit einer Debatte um die Erweiterung des Handlungsspielraums der verschiedenen Akteure im Bildungssystem einher. Wird von der Verbesserung der Systemsteuerung im Bildungsbereich gesprochen, so geht es im Allgemeinen um die Frage: Wie können qualitätsvolle Ergebnisse zielgerichtet und ökonomisch erreicht werden (vgl. Altrichter et al., 2007)? Durch Ergebniskontrolle (Output) sollen Anreize gesetzt werden, um Qualität, Effektivität und Effizienz der Bildungseinrichtungen zu verbessern und insbesondere die Selbststeuerungsfähigkeit der Einrichtungen zu erhöhen. Im Zentrum steht daher die Diskussion um geeignete Steuerungsstrategien sowie -instrumente, die über die Qualität von Bildungseinrichtungen verlässlich informieren und diese systematisch verbessern können.

Mit *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 verfolgt wird. Zentral für den Wandel vom input- zum output-orientierten Steuerungsmodell, welches über die Kommunalverwaltung Eingang in die Bildungspolitik fand, ist dabei ein ergebnisorientiertes Steuerungsverfahren.

Für die Qualitätsentwicklung und -sicherung im Bildungswesen in den verschiedenen Bildungsbereichen werden von Bildungspolitik und -administration unterschiedliche Steuerungsinstrumente und Maßnahmen eingesetzt, die im Folgenden kurz umrissen werden sollen. Wenngleich jede dieser Maßnahmen/Instrumente gesondert dargestellt wird, so sind sie im Gesamtkontext der vielfältigen, eng miteinander verknüpften Aktivitäten und Reformmaßnahmen zur Verbesserung der Qualität im Bildungswesen zu betrachten.

Die nachfolgend vorgestellten Maßnahmen sind v.a. im Kontext zweier Entwicklungstendenzen zu sehen: zum einen in der Tendenz zur Vereinheitlichung auf staatlicher bzw. auf Systemebene und der damit verbundenen Rechenschaftslegung (Accountability) der Bildungseinrichtungen und zum anderen in der parallel dazu verlaufenden Entwicklung der erweiterten Eigenverantwortlichkeit auf lokaler sowie auf institutioneller Ebene (Autonomy). Kommunale Akteure aus Politik, Verwaltung und Praxis sehen sich infolgedessen zunehmend mit der Herausforderung konfrontiert, zentral verankerte Standards bzw. Leistungserwartungen eigenverantwortlich umzusetzen.

## Steuerung im Kontext von Qualitätsorientierung und Evaluation

Mit Kontrollmechanismen wie der Formulierung von Bildungsstandards sowie deren testbasierter Überprüfung geht eine (Re-)Zentralisierung in Form von Bestandsaufnahmen, Analysen und der Bewertung erbrachter Ergebnisse des Bildungssystems einher. Im Vordergrund stehen die Verbesserung sowohl von Qualität als auch von Effektivität und Effizienz der Bildungseinrichtungen sowie die Erhöhung der Selbststeuerungsfähigkeit der einzelnen Einrichtungen (vgl. Döbert, 2010a).

Mit dem Hamburger Abkommen der Kultusministerkonferenz der Länder (KMK) 1964 wurde der Grundstein für die Vereinheitlichung zentraler Zielsetzungen im Bildungssystem in den Ländern gelegt. Darin sind u.a. Festlegungen zur Dauer des Schuljahres, Schulpflicht, Ferien, ebenso wie einheitliche Bezeichnungen von Bildungsgängen, die wechselseitige Anerkennung der Abschlusszeugnisse, der Lehramtsprüfungen und der Bezeichnung der Noten geregelt, um die Mobilität im Schulsystem zwischen den Ländern zu gewährleisten (vgl. KMK 1971). In einem Beschluss der KMK vom 10.05.2001 wurden die Vereinbarungen zur Ausgestaltung von Bildungsgängen „von den Detailregelungen befreit und auf Rahmenregelungen zurückgeführt. Es wird eine pragmatische Anerkennungspraxis vereinbart. [...] Ziel ist es, unterschiedliche, aber gleichwertige Instrumente der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung in den Ländern zu akzeptieren“ (KMK, 2001, S. 6).

Anders als beispielsweise in den USA, wo sich mit Programmen wie NAEP (National Assessment of Educational Progress) eine regelmäßige und systematische Überprüfung der Leistungsfähigkeit bereits in den 1970er Jahren etablierte, fehlte eine solche in Deutschland bis in die 1990er Jahre (vgl. Köller, 2007). Erst im Rahmen des Konstanzer Beschlusses der KMK von 1997, der die sogenannte empirische Wende kennzeichnet, bekennt sich die KMK zur Notwendigkeit, Instrumente zur Evaluation des Schulsystems zu etablieren. Mit der daran anknüpfenden und 2006 beschlossenen Gesamtstrategie zum Bildungsmonitoring (vgl. KMK, 2006) wird zudem eine Grundlage für eine wissenschaftlich fundierte Feststellung der Ergebnisse des Bildungswesens forciert, die nicht zuletzt als Resultat der Ergebnisse aus PISA 2000 zu betrachten ist. Auf Basis empirisch belastbarer Informationen sollen bildungspolitische Reformmaßnahmen zur Qualitätssteigerung entwickelt und die Sicherung der Vergleichbarkeit im Bildungswesen gewährleistet werden.

Insgesamt ist ein Trend von der Regelsteuerung zur Zielsteuerung erkennbar, der „durch zentral entscheidende strategische Zielvorgaben und einer in der Peripherie des Systems angesiedelten Erarbeitung der operativen Umsetzung“ (Mann, 1991, zitiert nach Berkemeyer, 2010, S. 67) gekennzeichnet ist.

Beispielhaft für die in diesem Kontext vorgenommenen Reformbemühungen ist zum einen die Gesamtkonzeption der Kultusministerkonferenz zum Bildungsmonitoring. Darin enthalten sind vier zentrale Instrumente, und Verfahren, die in einen Gesamtzu-

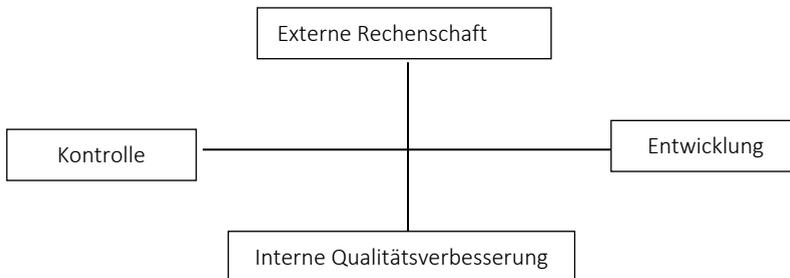
sammenhang eingeordnet werden sollen<sup>2</sup> und die zum Teil auf die 2003 und 2004 von der KMK verabschiedeten Bildungsstandards Bezug nehmen.

Beispielhaft für die in diesem Kontext vorgenommenen Reformbemühungen sind zu nennen:

- Einführung nationaler Bildungsstandards;
- Durchführung zentraler Prüfungs- und Vergleichsarbeiten in Anbindung oder Rückkoppelung an die Bildungsstandards zur landesweiten oder länderübergreifenden Überprüfung der Leistungsfähigkeit von Schulen;
- Teilnahme an nationalen und internationalen Schulleistungstests;
- Verstärkung der internen Evaluationen sowie der externen Evaluation bzw. Schulinspektion;
- Etablierung der nationalen und kommunalen Bildungsberichterstattung.

Gemein ist den Instrumenten und Verfahren, dass sie das Ziel der Qualitätssteigerung und der qualitativen Weiterentwicklung des Bildungswesens verfolgen, während die Zielsetzung, die hinter den jeweiligen Verfahren steht, variiert (vgl. Abb. 1.1).

**Abb. 1.1: Evaluation zwischen Kontrolle und Entwicklung**



Quelle: Fend, 2008, S. 124.

Abbildung 1.2 stellt die Ebenen dar, auf denen die verschiedenen Instrumente ansetzen. Dabei lassen sich drei Gruppen identifizieren. Während die zentralen Überprüfungen der Bildungsstandards und Vergleichsarbeiten darauf abzielen, Aussagen zur Leistungsfähigkeit bzw. zu (kognitiven) Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler sowie der Klassen bereitzustellen, setzt die interne und externe Evaluation auf Klassen- bzw. Schulebene an und nimmt besonders die institutionelle Weiterentwicklung in den Blick. Die Evaluation im Sinne einer systemischen Überprüfung des Bildungssystems bzw. deren Bereiche erfolgt im Rahmen der Bildungsberichterstattung (auf Bundes-, Landes-

2 Bestandteil der Gesamtstrategie waren internationale Schulleistungsuntersuchungen, zentrale Überprüfung des Erreichens der Bildungsstandards im Ländervergleich, Vergleichsarbeiten zur landesweiten Überprüfung der Leistungsfähigkeit einzelner Schulen, gemeinsame Bildungsberichterstattung von Bund und Ländern.

oder kommunaler Ebene). Darin deutet sich bereits an, wie sich die verschiedenen Bestandteile in der Gesamtkonzeption des Bildungsmonitorings verorten bzw. ineinandergreifen. Hierin zeigt sich noch einmal, wie die so genannte „empirische Wende“ sich auf die Nutzung von Methoden und Instrumenten auswirkt, die, wenngleich früher bereits vorhanden, nun im systematischen Zusammenwirken die Ergebnisse konkreten Handelns überprüfen (vgl. Lange, 2003).

**Abb. 1.2: Vergleich aktueller Instrumente und Verfahren im Rahmen der Qualitätsentwicklung und -sicherung im Bildungswesen**

Bestandteile des Bildungsmonitorings	funktionale Ebenen der Überprüfung						Art der Erhebung
	Lernende	Klasse	Schule	Bildungssystem			
				Bund	Land	Kommune	
Internationale Schulleistungsuntersuchungen	x	(x)		x			Stichprobe (Zufallsauswahl)
Zentrale Überprüfung der Bildungsstandards	x	x	(x)	x	x		Vollerhebung
Vergleichsarbeiten	x	x	(x)		x	x	z.T. Vollerhebung
Bildungsberichterstattung von Bund, Ländern und Kommunen				x	x	x	Stichprobe/Vollerhebung
Interne und externe Evaluation		x	x		x	x	Vollerhebung

(x) = trifft mit Einschränkungen zu.

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein vertiefender Blick auf die Bestandteile des Bildungsmonitorings und deren konzeptionelle Anlage verdeutlicht den Nutzen auf den einzelnen Ebenen.

### **Überprüfung der Nationalen Bildungsstandards**

„Bildungsstandards [...] greifen allgemeine Bildungsziele auf. Sie benennen die Kompetenzen, welche die Schule ihren Schülerinnen und Schülern vermitteln muss, damit bestimmte zentrale Bildungsziele erreicht werden. Die Bildungsstandards legen fest, welche Kompetenzen die Kinder oder Jugendlichen bis zu einer bestimmten Jahrgangsstufe erworben haben sollen. Die Kompetenzen werden so konkret beschrieben, dass sie in Aufgabenstellungen umgesetzt und prinzipiell mit Hilfe von Testverfahren erfasst werden können“ (Klieme et. al., 2003, S. 21). Es handelt sich dabei um normative Curricula, welche die verschiedenen Kernbereiche in den Fokus nehmen (vgl. Maag Merki, 2010) und die erwarteten Lernergebnisse benennen (vgl. Avenarius & Füssel, 2010).

Der 2003 und 2004 von der KMK verabschiedete Referenzrahmen umfasst den Primarbereich (für die Fächer Deutsch und Mathematik), den Sekundarbereich für den Hauptschulabschluss (Deutsch, Mathematik, erste Fremdsprache) sowie den Mittleren Schulabschluss (Deutsch, Mathematik, erste Fremdsprache, Biologie, Chemie, Physik) (vgl. KMK, 2004) und stellt sogenannte Performance Standards dar, die zu erwerbende

Fähigkeiten und Fertigkeiten der Schülerinnen und Schüler festschreiben. 2007 folgten auch für die gymnasiale Oberstufe Bildungsstandards in den Fächern Deutsch, Mathematik und der ersten Fremdsprache (vgl. Avenarius & Füssel, 2010).

In Abgrenzung zu Lehrplänen, die in erster Linie als Input-Standards wirken und das zu erreichende Wissen umreißen, dienen Bildungsstandards einer externen Überprüfung der Zielerreichung; ihnen liegt somit eine Kontrollabsicht (des Outputs) zugrunde (vgl. van Ackeren & Klemm, 2009). Fend betrachtet die Vereinbarung von Standards als notwendige Voraussetzung dafür, die Qualität mithilfe evaluativer Verfahren bewerten zu können und gleichzeitig Objektivität und Transparenz im Hinblick auf die Bewertung und daraus resultierende Handlungserfordernisse zu gewährleisten (vgl. Fend, 2008).

Um Performance Standards operationalisierbar und messbar zu machen, werden den Bildungsstandards Kompetenz-Modelle zugrunde gelegt. Sie definieren „fach- und situationsspezifische Anforderungen in abgrenzbaren Lern- und Handlungsbereichen und beschreiben zugleich die individuellen Voraussetzungen für ein erfolgreiches Handeln in diesen Situationen“ (van Ackeren & Klemm, 2009, S. 157). Das Erreichen der nationalen Bildungsstandards erfolgt im Rahmen einer stichprobenbasierten Überprüfung in den Jahrgangsstufen 4, 8, 9 und 10 im Ländervergleich durch das eigens gegründete Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB). Es wird das Ziel verfolgt, „Lehrkräfte bei der Analyse, Planung und Überprüfung ihrer Unterrichtsarbeit [zu] unterstützen, Schülerinnen und Schülern Orientierung und Transparenz hinsichtlich der Leistungserwartungen [zu] geben und eine systematische Schulentwicklung durch interne und externe Evaluation der Schulen [zu] ermöglichen“ (Avenarius & Füssel, 2010, S. 272).

Wenngleich Bildungsstandards als primäre Leistungsstandards verbindliche Kriterien für alle Bundesländer darstellen, sind sie mit Berücksichtigung der Kulturhoheit der Länder als Rahmenstandards zur individuellen Ausgestaltung zu betrachten. Personale und soziale Kompetenzen, so eine zentrale Kritik, finden derzeit kaum Berücksichtigung (vgl. van Ackeren & Klemm, 2009).

### ***Landesweite Vergleichsarbeiten***

Auch die sogenannten Vergleichsarbeiten stellen ein extern administriertes Verfahren dar, welches der Überprüfung der Kompetenzen und Leistungen als Outputmerkmal von Schülerinnen und Schülern am Ende einer festgelegten Lernzeit dient (vgl. Maak Merki, 2010). „Ziel dieses Verfahrens soll es sein, eine Qualitätssicherung zu gewährleisten, sich darüber länderübergreifend auszutauschen und es den Schülerinnen und Schülern in allen Ländern der Bundesrepublik zu ermöglichen, in allen Bildungsgängen über individuelle Förderung die gesetzten Ziele zu erreichen“ (Beschluss der 299. Kultusministerkonferenz am 17./18. Oktober 2002). Vergleichsarbeiten zielen darauf ab, durch Informationen über Defizite und Handlungsbedarfe auf der Ebene von Einzelschule und Unterricht anzusetzen. Es handelt sich dabei um eine jährlich durchgeführte Large-Scale-Studie, die z.T. verpflichtend als Vollerhebung und z.T. als freiwillige Teilnahme erfolgt. Diesem Instrumentarium wird ein schullaufbahnbegleitender Charakter zuge-

sprochen, der mit der Identifikation von Stärken und Schwächen einhergeht. Durch die Ergebnismrückmeldung an die Schulen werden datengestützte, schulinterne Diskussionen z.B. über Differenzierungsmaßnahmen, Entwicklung von Förderkonzepten, schulinterne Rahmenpläne, Lehrerkooperation und -einsatz angestrebt. Die sogenannten VERA-Daten werden sowohl in der Primarstufe (VERA 3) als auch in der Sekundarstufe (VERA-8) erhoben (vgl. van Ackeren & Klemm, 2009), deren Bezugsnormorientierung die nationalen Bildungsstands darstellen.

### ***Teilnahme an internationalen Schulleistungstests***

Die internationalen Schulleistungsstudien (PISA im dreijährigen Rhythmus, PIRLS/IGLU im fünfjährigen Rhythmus, TIMSS im vierjährigen Rhythmus) folgen dem Anspruch, Daten auf Systemebene bereitzustellen und so ein zielgerichtetes Systemmonitoring zu unterstützen. Grundlage dafür bilden jeweils Stichprobenerhebungen (Zufallsauswahl), durchgeführt von zentral eingesetzten Testleiterinnen und -leitern. Diese Studien stellen in ihrer konzeptionellen Anlage für länderübergreifende Steuerungsakteure wie die Bildungspolitik des Bundes oder KMK ein wichtiges Instrument zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Bildungssystems im internationalen Vergleich dar (internationale Studien) (vgl. KMK, 2006). Dabei zielt die Beteiligung an den internationalen Leistungsvergleichsstudien vor allem darauf ab, Informationen zu generieren, die benötigt werden, um die Anschlussfähigkeit des deutschen Bildungssystems zu sichern und zudem eine Normierung der Bildungsstandards in Anlehnung an internationale Maßstäbe vorzunehmen (vgl. KMK, 2006).

### ***Nationale und Kommunale Bildungsberichterstattung***

Das System der Bildungsberichterstattung als Bestandteil des Bildungsmonitorings verfolgt das Ziel, das Bildungssystem einer Nation, eines Landes oder einer Kommune auf der Grundlage zuverlässiger Daten abzubilden, die aktuelle Leistungsfähigkeit aus der Systemperspektive zu erfassen und Entwicklungen im Zeitverlauf empirisch zu beschreiben (vgl. Döbert, 2010).

Neben den zahlreichen anderen beschriebenen Maßnahmen der systematischen Beobachtung des Bildungsgeschehens und der Erfassung institutioneller Stärken und Schwächen, die zumeist einen Ausschnitt des Bildungsgeschehens abbilden, liegt der Nutzen einer Bildungsberichterstattung vor allem in der indikatorengestützten Darstellung des Bildungsgeschehens einer Region aus systemischer Sicht (vgl. Döbert, 2010). Indikatoren werden hier als theoretisch fundierte Konstrukte verstanden, die komplexe Zusammenhänge im Bildungswesen durch Daten erfassen und in Statusberichten zusammenführen. Die Auswahl der darzustellenden Indikatoren erfolgt dabei in Abhängigkeit der Handlungsrelevanz sowie des Anwendungsbezugs (vgl. Projektteam KBM, 2011). Die Abbildung kausaler Zusammenhänge in einem Bildungsbericht ist nicht leistbar. Dafür bedarf es zusätzlicher Analysen von Wirkungszusammenhängen. Bildungsberichte sind vielmehr als Entscheidungshilfe für Politik, Verwaltung, aber auch einzelner Bildungsinstitutionen zu verstehen, um gesellschaftliche Prozesse der Qualitätsentwicklung im Bildungswesen kontinuierlich zu beobachten (vgl. Döbert & Weis-