

Horst Weishaupt



DIPF

Bildungsforschung
und Bildungsinformation

Regionale Bildungsberichterstattung – Ergänzung oder Konkurrenz für die nationale Bildungsberichterstattung?

Vortrag auf der Fachtagung der AG „Qualitätssicherung“ der DGBV
„Vom Bildungsbericht zum Bildungsmonitoring – Konsequenzen
systemischer Berichterstattung“
am 6.-7. März 2009 in Esslingen

Gliederung

- 1 Formen der Berichterstattung
- 2 Besonderheiten des Nationalen Bildungsberichts
- 3 Rechtliche Rahmenbedingungen einer kommunalen Bildungsberichterstattung im Rahmen eines kommunalen Bildungsmonitorings – das Beispiel Hessen
- 4 Zusammenfassung

Formen der Berichterstattung

- **Berichterstattung als eine Form wissenschaftlicher Politikberatung**
- neben Anhörungen, Gutachten, Expertisen, der Auftragsforschung und der Mitwirkung in Beiräten, Beratungsgremien, Ausschüssen und Enquete-Kommissionen. Berichte sind seit vier Jahrzehnten (seit 1965) in der Bundesrepublik im Rahmen der Sozialberichterstattung in Form von Familien- und Jugendberichten etabliert. Hierzu gehören auch die Gutachten der Wirtschaftsweisen.

W:

Folie 3

w1

Sie werden von wechselnd zusammengesetzten Kommissionen erstellt. Am DJI befindet sich eine Geschäftsstelle für die Unterstützung der Kommissionsarbeit

weishaupt; 05.03.2009

Formen der Berichterstattung

Teilweise bestehen gesetzliche Verpflichtungen zur Erstellung der Berichte (Jugendbericht, alle vier Jahre). Sonst entstehen sie auf der Grundlage von Bundestagsbeschlüssen.

Die Berichte werden von wechselnden Kommissionen erarbeitet. Versehen mit einer Stellungnahme der Bundesregierung werden sie im Bundestag debattiert und anschließend veröffentlicht. Thematisch haben sie wechselnde Schwerpunkte. Nur für den Jugendbericht schreibt das Sozialgesetzbuch VIII, § 84 einen Überblick über die Gesamtsituation für jeden 3. Bericht vor.

Formen der Berichterstattung

Trotz aller Unterschiede im Detail haben sie den Charakter von „Sozialreports“, die auf Problemlagen und politischen Handlungsbedarf unter Verwendung verfügbaren wissenschaftlichen Wissens hinweisen. Die Verbindung von Bericht und wissenschaftlichen Expertisen als Grundlage für die Berichterstellung ist kennzeichnend für diesen Typ der Politikberatung. Als problemorientierte Berichte beziehen sie sich auf ein plurales politisches Handlungsfeld (Neben dem Staat agieren freie und private Träger).

Formen der Berichterstattung

- Inzwischen wird die **Berichterstattung im Bereich der Sozialpolitik** ergänzt um Alten- und Armutsberichte, die ebenfalls ressortübergreifende gesellschaftliche Themen aufgreifen, aber **von Ministerien – auf der Grundlage von Expertisen etc. –** erstellt werden.

Formen der Berichterstattung

- Eine Besonderheit stellt der jährlich zu erstellende **Berufsbildungsbericht der Bundesregierung** (auf der Grundlage von § 86 Berufsbildungsreformgesetz) dar:
„Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat Entwicklungen in der beruflichen Bildung ständig zu beobachten und darüber bis zum 1. April jeden Jahres der Bundesregierung einen Bericht (Berufsbildungsbericht) vorzulegen. In dem Bericht sind Stand und voraussichtliche Weiterentwicklungen der Berufsbildung darzustellen. Erscheint die Sicherung eines regional und sektoral ausgewogenen Angebots an Ausbildungsplätzen als gefährdet, sollen in den Bericht Vorschläge für die Behebung aufgenommen werden.“

Formen der Berichterstattung

Er wird aber verwaltungsintern – durch das Bundesinstitut für Berufsbildung - fachlich vorbereitet und vom Bundesministerium für Bildung und Forschung verantwortet. Der Bundesausschuss für Berufsbildung nimmt neben dem Bundeskabinett dazu Stellung. Da die gesellschaftliche Kontrolle der Umsetzung des Rechts auf Bildung – die Chance der Schulabsolventen, einen Ausbildungsplatz zu erhalten – Gegenstand des Berufsbildungsberichts ist und er sich auch auf dieses Anliegen beschränkt, wurde eine formalisierte Form der Berichterstattung ohne direkte Beteiligung der Wissenschaft gewählt. Mehr als die anderen Berichte konzentriert sich der Berufsbildungsbericht auf eine Analyse des verfügbaren statistischen Materials unter Verwendung weniger Indikatoren.

Formen der Berichterstattung

- Verwaltungsintern erstellte **ressortbezogene Leistungsbilanzen** (z. B. Bundesbericht Forschung)

Wie verhalten sich der Nationale Bildungsbericht, die Bildungsberichte der Länder und die regionalen Berichten zu diesen Berichtsformen?

Besonderheiten des Nationalen Bildungsberichts

- **Rechtliche Grundlage ist Artikel 91b, Abs. 2 GG:**

Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken.

- **Wissenschaftlicher Expertenbericht mit festem Auftragnehmer und nicht regelmäßig wechselnder Autorengruppe**

- **Indikatoren gestützter Bericht**

- **Dauerbeobachtung eines wichtigen gesellschaftspolitischen Handlungsfelds im Rahmen eines Monitoringkonzepts der KMK**

- **Erscheint im Abstand von zwei Jahren**

Besonderheiten des Nationalen Bildungsberichts

Der Ertrag der nationalen Bildungsberichterstattung besteht zunächst in einer problemorientierten Aufbereitung von Forschungsbefunden und statistischem Material in einem in dieser Form zuvor nicht verfügbaren zusammenfassenden Bericht. Dadurch werden zugleich Lücken der verfügbaren repräsentativen Forschungsbefunde und statistischen Daten deutlich. Daraus ergeben sich vielfältige Entwicklungsbereiche für die Forschung.

Besonderheiten des Nationalen Bildungsberichts

Der Nationale Bildungsbericht ist eine neue Form der gesamtstaatlichen wissenschaftlichen Beratung der Bildungspolitik. Er richtet sich primär an die gesellschaftliche Öffentlichkeit und unter dieser speziell an bildungspolitisch Interessierte und Bildungspolitiker. Diese Ausrichtung ergibt sich aus der Tatsache, dass für die Gestaltung des deutschen Bildungswesens die Länder der Bundesrepublik zuständig sind (abgesehen vom betrieblichen Teil der Berufsausbildung, der über das Berufsbildungsgesetz bundesrechtlich geregelt ist). Auch die über das Kinder- und Jugendhilfegesetz (Sozialgesetzbuch VIII) geregelte Vorschulerziehung lässt landesgesetzliche Detailregelungen zu und ist außerdem subsidiär strukturiert.

Besonderheiten des Nationalen Bildungsberichts

Dadurch gibt es keine unmittelbare politische Zuständigkeit für die gesamtstaatliche bildungspolitische Entwicklung. Der nationale Bildungsbericht ist nicht an rechtliche Rahmenbedingungen gebunden und muss auch nicht auf Zuständigkeiten und Kompetenzverteilungen Rücksicht nehmen.

Dies ist auf Landesebene, der Ebene der Kommunen und Kreise anders, weil hier ein Berichtssystem

- unmittelbar auf der Ebene politischer Verantwortlichkeit angesiedelt ist,
- rechtliche Vorgaben zu beachten hat und
- in Verwaltungsstrukturen eingreift.

Beispielhaft möchte ich dies für Hessen darstellen und konzentriere mich auf den Schulbereich

Jugendhilfeplanung

§ 80

- (1) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben im Rahmen ihrer Planungsverantwortung
 1. den Bestand an Einrichtungen und Diensten festzustellen,
 2. den Bedarf unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten für einen mittelfristigen Zeitraum zu ermitteln und
 3. die zur Befriedigung des Bedarfs notwendigen Vorhaben rechtzeitig und ausreichend zu planen; dabei ist Vorsorge zu treffen, dass auch ein unvorhergesehener Bedarf befriedigt werden kann.
- (2) Einrichtungen und Dienste sollen so geplant werden, dass insbesondere
 1. Kontakte in der Familie und im sozialen Umfeld erhalten und gepflegt werden können,
 2. ein möglichst wirksames, vielfältiges und aufeinander abgestimmtes Angebot von Jugendhilfeleistungen gewährleistet ist,
 3. junge Menschen und Familien in gefährdeten Lebens- und Wohnbereichen besonders gefördert werden,
 4. Mütter und Väter Aufgaben in der Familie und Erwerbstätigkeit besser miteinander vereinbaren können.
- (3) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in allen Phasen ihrer Planung frühzeitig zu beteiligen. Zu diesem Zweck sind sie vom Jugendhilfeausschuss, soweit sie überörtlich tätig sind, im Rahmen der Jugendhilfeplanung des überörtlichen Trägers vom Landesjugendhilfeausschuss zu hören. Das Nähere regelt das Landesrecht.
- (4) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen darauf hinwirken, dass die Jugendhilfeplanung und andere örtliche und überörtliche Planungen aufeinander abgestimmt werden und die Planungen insgesamt den Bedürfnissen und Interessen der jungen Menschen und ihrer Familien Rechnung tragen.



§ 81

Zusammenarbeit mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen

(1) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen, deren Tätigkeit sich auf die Lebenssituation junger Menschen und ihrer Familien auswirkt, insbesondere mit

1. Schulen und Stellen der Schulverwaltung,
2. Einrichtungen und Stellen der beruflichen Aus- und Weiterbildung,
3. Einrichtungen und Stellen des öffentlichen Gesundheitsdienstes und sonstigen Einrichtungen des Gesundheitsdienstes,

4. den Stellen der Bundesanstalt für Arbeit,
5. den Trägern anderer Sozialleistungen,
6. der Gewerbeaufsicht,
7. den Polizei- und Ordnungsbehörden,
8. den Justizvollzugsbehörden und
9. Einrichtungen der Ausbildung für Fachkräfte, der Weiterbildung und der Forschung im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse zusammenzuarbeiten.

Rechtliche Rahmenbedingungen einer kommunalen Bildungsberichterstattung im Rahmen eines kommunalen Bildungsmonitorings – das Beispiel Hessen



Die staatliche Schulaufsicht in Hessen hat nach dem Schulgesetz die Aufgabe, „die Qualität der schulischen Arbeit, insbesondere die Erfüllung der Standards, und die Vergleichbarkeit der Abschlüsse auch durch Verfahren der Evaluation (§ 98) und die Anschlussfähigkeit der Bildungsgänge zu gewährleisten. Sie beraten und unterstützen die Schule bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Rahmen ihrer Selbstverwaltung, insbesondere bei der Entwicklung und Umsetzung des Schulprogramms (§127 b).“ (§ 92, Abs. 2)

Rechtliche Rahmenbedingungen einer kommunalen Bildungsberichterstattung im Rahmen eines kommunalen Bildungsmonitorings – das Beispiel Hessen

Mit Verfahren der Evaluation ist gemeint, dass die Schulen verpflichtet sind, „an den durch die Schulaufsichtsbehörden veranlassten Verfahren zur externen Evaluation der einzelnen Schule und der Schulen im Vergleich zueinander, gemessen an den Standards der Bildungsgänge, für Zwecke der Qualitätsentwicklung ihres Unterrichts und ihrer Organisationsentwicklung, insbesondere an landesinternen, länderübergreifenden und internationalen Vergleichsuntersuchungen, mitzuwirken.“ (§ 98, Abs. 2)

Rechtliche Rahmenbedingungen einer kommunalen Bildungsberichterstattung

Als nachgeordnete Dienststelle des Kultusministeriums ist das **Institut für Qualitätsentwicklung** im Hessischen Schulgesetz verankert:

„Es unterstützt die Qualitätsentwicklung der Schulen und berät das Kultusministerium bei Maßnahmen der Weiterentwicklung des Schulwesens durch folgende Leistungen:

- Planung, Durchführung und Auswertung landesweiter Vorhaben der Schulentwicklung,
- Unterstützung des Kultusministeriums bei der Festlegung und Sicherung von Qualitätsstandards für Schulen, Gewinnung und Auswertung von Befunden der Schul- und Unterrichtsforschung, Berichterstattung zu Entwicklungsständen im Schulwesen, Konzeption von Instrumenten und Verfahren der Qualitätssicherung,“.... (§ 99 b, Abs. 1)

Rechtliche Rahmenbedingungen einer kommunalen Bildungsberichterstattung



Berichterstattung über Entwicklungsstände im Schulwesen hat nach dem Hessischen Schulgesetz der Qualitätsentwicklung der Schulen und der Weiterentwicklung des Schulwesens zu dienen.

Sie ist keine Aufgabe, die sich primär an eine interessierte Öffentlichkeit wendet und deren Informationsbedürfnis entspricht, sondern auf Landesebene eine Aufgabe, die vornehmlich der einzelnen Schule und der Schulaufsicht Informationen für eine zielorientierte Weiterentwicklung der Schulen im Rahmen der schulgesetzlichen Vorgaben bereitstellen soll.

Rechtliche Rahmenbedingungen einer kommunalen Bildungsberichterstattung

Über Verfahren der externen Evaluation trägt das Kultusministerium selbst dazu bei, die Datenbasis für eine Berichterstattung, über die Daten der jährlichen Schulstatistik und der kommunalen Schulfinanzstatistik hinaus, zu verbessern. Diese Verfahren sind

- länderspezifische und länderübergreifende Vergleichsarbeiten in Anbindung oder Anlehnung an die Bildungsstandards,
- die Untersuchungen zur Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungswesens im internationalen Vergleich (PISA, PIRLS/IGLU, TIMSS) mit bundeslandspezifischen Auswertungen
- die Schulinspektion.

Rechtliche Rahmenbedingungen einer kommunalen Bildungsberichterstattung



Zentrales Anliegen der Beobachtung der Schulentwicklung durch das Kultusministerium ist – nach dem Schulgesetz - die Gewährleistung der Gleichwertigkeit der Abschlüsse und die Sicherstellung der Anschlussfähigkeit der Bildungsgänge. Für dieses Anliegen sollte eine Berichterstattung möglichst ebenfalls Datengrundlagen bereitstellen.

Rechtliche Rahmenbedingungen einer kommunalen Bildungsberichterstattung

Träger der Schulen sind in Hessen in der Regel die kreisfreien Städte und die Landkreise. Sie haben ein möglichst vollständiges, regional ausgeglichenes und wohnortnahes Schulangebot vorzuhalten, das der Entwicklung der Schülerzahlen und den Interessen der Eltern entspricht. Die „Schulen sollen eine Größe haben, die eine Differenzierung des Unterrichts ermöglicht und eine sinnvolle Unterrichts- und Erziehungsarbeit erlaubt.“ (§ 144a, Abs. 1) Sofern Schulen Organisationsänderungen vorsehen, müssen sie diese mit dem Schulträger abstimmen, wenn sich daraus ein zusätzlicher Sachaufwand ergibt (z. B. bei der Planung von Ganztagsangeboten).

Rechtliche Rahmenbedingungen einer kommunalen Bildungsberichterstattung

Während die Finanzierung des Lehrpersonals landesweit einheitlich geregelt ist, ist die laufende Verwaltung und Unterhaltung der Schulen und die Verfügbarkeit über Ausstattungen für den Unterricht von den Schulträgern abhängig.

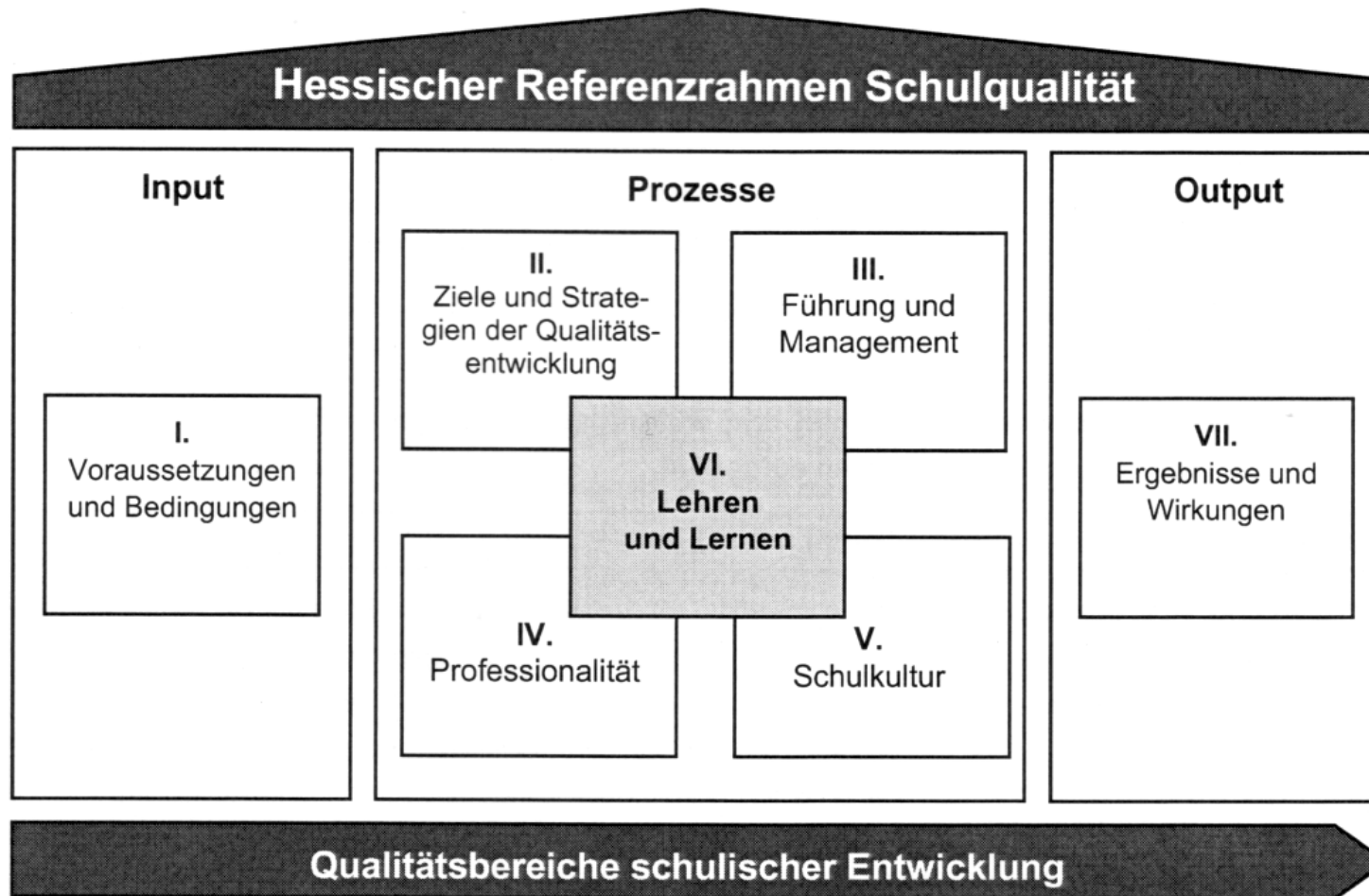
Sicherstellung ausreichender Schulgrößen, ein vollständiges, regional ausgeglichenes und wohnortnahes Schulangebot, eine ausreichende und möglichst einheitliche Sachausstattung der Schulen sind landesgesetzliche Vorgaben für die Schulträger.

Rechtliche Rahmenbedingungen einer kommunalen Bildungsberichterstattung

Die einzelnen Schulen haben die Befugnis, „Unterricht, Schulleben und Erziehung selbstständig zu planen und durchzuführen“ (§127). Die Schule hat die Verpflichtung zur Erarbeitung eines Schulprogramms (§ 127b, Abs. 2) mit dem sie sich ein eigenes pädagogisches Profil geben kann. „Im Schulprogramm sind Aussagen zum Beratungsbedarf, zur Organisationsentwicklung und zur Personalentwicklung der Schule zu machen.“ (§ 127b, Abs. 2) Bei der Erstellung des Schulprogramms sollen „geeignete Beratungseinrichtungen in Anspruch“ genommen werden. „Sie überprüft regelmäßig in geeigneter Form die angemessene Umsetzung des Programms und die Qualität ihrer Arbeit (interne Evaluation).“ (§ 127b, Abs. 3)

Rechtliche Rahmenbedingungen einer kommunalen Bildungsberichterstattung

Durch die rechtliche Zuständigkeit des Landes und der Schulträger für das Schulwesen sollte die Bildungsberichterstattung viel unmittelbarer auf die Erfordernisse der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung der Schulen, der Arbeit der Schulträger, der Schulaufsicht und –politik bezogen sein, als dies Bildungsberichten auf nationaler und internationaler Ebene möglich ist. Das Hessische Schulgesetz formuliert relativ konkrete Erwartungen an die Schulentwicklung, denen eine Bildungsberichterstattung gerecht werden muss. Sie sollte Daten sowohl für die interne als auch die externe Evaluation der Schulentwicklung auf den Ebenen der einzelnen Schule, des Schulträgers, der Schulaufsicht und der Schulpolitik liefern.



- Abbildung 3: Hessischer Referenzrahmen Schulqualität (IQ 2007, S. 35)

Zusammenfassung

Regionale Bildungsberichterstattung – Ergänzung oder Konkurrenz für die nationale Bildungsberichterstattung?

Ergänzung hinsichtlich der bildungspolitischen Zielsetzung:

Leistungsfähigkeit – Chancengleichheit - Effizienz

Qualitätssicherung (Teil eines Monitoring)

Steuerungsrelevanz

Beide Formen der Berichterstattung erfüllen völlig unterschiedliche politische Funktionen.

Zusammenfassung

Die Nationale Bildungsberichterstattung führt zu einem wissenschaftlichen Expertenbericht, der sich an die politische Öffentlichkeit wendet.

Er thematisiert Entwicklungen und Probleme des Bildungswesens, für deren politische Bearbeitung es durch den Kulturföderalismus auf nationaler Ebene keinen unmittelbaren politischen Adressaten gibt. Insofern ist er auch nicht unmittelbar an rechtliche Vorgaben gebunden.

Als indikatorengestützter Bericht hat er eine besondere Struktur und der Bericht als Produkt ist das Anliegen der Berichterstattung.

Zusammenfassung

Ein regionaler/kommunaler Bildungsbericht sollte mehr als eine Leistungsbilanz der Bildungsverwaltung sein und sich als Teil eines kommunalen Monitorings/Qualitätsmanagements definieren.

Er muss auf die politischen Zuständigkeiten und Gestaltungsbefugnisse Rücksicht nehmen. Daraus ergeben sich landesspezifische Unterschiede in den Rahmenbedingungen.

Er ist in der Regel ein Bericht der Verwaltung und muss die aktuellen politischen Konstellationen beachten und bildungspolitischen Ausbauziele aufgreifen.

Zusammenfassung

Er ist insofern ein „politischer“ Bericht (selbst wenn er sich mit politischen Empfehlungen zurückhält), der auch zwischen den Beteiligten in einer Region vorab abgestimmt werden muss.

Der Stellenwert von Indikatoren in kommunalen Bildungsberichten ist situativ zu entscheiden (z. B. Benchmarks für Leistungsvergleiche).

Der kommunale Bildungsbericht kann nur ein Zwischenprodukt im Prozess der kontinuierlichen Qualitätsverbesserung des regionalen Bildungswesens sein: er evaluiert die konkrete Bildungssituation vor Ort, an deren Gestaltung die Verwaltung unmittelbar selbst beteiligt ist.

Zusammenfassung

Von dem Bildungsbericht eines Landes unterscheidet sich der kommunale Bildungsbericht durch die Verbindung von Fachbericht und Bericht zur Daseinsvorsorge im Bildungsbereich: es geht um die konkrete Umsetzung von Zielsetzungen in regionale Angebote und Versorgungssysteme.

Dadurch ist er in besonderer Weise auf die Abstimmung mit gemeinnützigen und privaten Trägern von Bildungsangeboten, dem staatlichen Schulamt usw. angewiesen.

Zusammenfassung

Vor diesem Hintergrund halte ich eine Orientierung an dem Nationalen Bildungsbericht für regionale Berichte nur für partiell sinnvoll.

Orientierungswerte für die eigene Entwicklung ergeben sich weniger über die nationale Situation als über die Situation im Land bzw. in vergleichbaren Regionen.

Eigene Schwerpunkte sollten über die Auswertung regional verfügbarer Daten und gezielte zusätzliche Erhebungen angestrebt werden.

Zusammenfassung

Regionale Bildungsberichterstattung muss unter Berücksichtigung nationaler Trends, eine spezifisch auf die Probleme einer Region zugeschnittene Ausrichtung als Teil eines Bildungsmonitorings haben.

Sie sollte mehr die Unterstützung der Qualitätsentwicklung des Bildungswesens einer Region im Blick haben als die Information der Öffentlichkeit: der Prozess ist wichtiger als das Produkt.

Sie agiert nicht „in der Zirkuskuppel“ und muss die politischen, rechtlichen und sozialen Bedingungen im regionalen Bildungswesen berücksichtigen, um ihr Ziel zu erreichen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt:

Prof. Dr. Horst Weishaupt

Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung

AE Steuerung und Finanzierung des Bildungswesens
Schloßstr. 29

60486 Frankfurt am Main

069/24708 - 203

weishaupt@dipf.de