

### Grundsatzfragen des Kommunalen Bildungsmonitorings - Förderprogramm "Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement": theoretischer Rahmen und Datenangebot der amtlichen Statistik

Kreisz, Hannah; Gawronski, Katharina

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kreisz, H., & Gawronski, K. (2018). Grundsatzfragen des Kommunalen Bildungsmonitorings - Förderprogramm "Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement": theoretischer Rahmen und Datenangebot der amtlichen Statistik. *Stadtforschung und Statistik : Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker*, 31(1), 2-8. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56832-2>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Hannah Kreis, Katharina Gawronski

# Grundsatzfragen des Kommunalen Bildungsmonitorings

## Förderprogramm „Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement“: theoretischer Rahmen und Datenangebot der amtlichen Statistik

*Viele Kommunen stehen noch am Anfang der Implementierung eines kommunalen Bildungsmonitorings. Deshalb werden in diesem Artikel grundsätzliche Aspekte eines Monitorings auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte dargestellt: die Ziele, Funktionen und Anforderungen an ein kommunales Bildungsmonitoring. Danach wird die Entwicklung des kommunalen Bildungsmonitorings, unter anderem unterstützt durch Förderprogramme des BMBF beleuchtet. Weiterhin werden die theoretischen Konzepte, die dem Indikatorenmodell des Konsortiums Bildungsmonitoring zu Grunde liegen, vorgestellt und die Frage betrachtet, wie steuerungsrelevante Indikatoren und Kennzahlen identifiziert werden können. Abschließend wird ein Überblick über relevante Datenquellen gegeben sowie der Umgang mit den Daten bei der Auswertung und Darstellung erläutert.*

### 1 Einleitung

Das kommunale Bildungsmonitoring gewann in den vergangenen Jahren als Grundlage für ein Bildungsmanagement und eine auf empirischen Daten beruhenden Bildungspolitik in Kreisen und kreisfreien Städten immer mehr an Bedeutung. Vor ca. 10 Jahren begann der Prozess der Verankerung eines Bildungsmonitorings auf kommunaler Ebene; unterstützt wurde dieses Vorhaben unter anderem durch mehrere Förderprogramme des BMBF. Obwohl inzwischen in vielen Kommunen<sup>1</sup> Bestrebungen bestehen, ein Bildungsmonitoring zu institutionalisieren, wird immer wieder deutlich, dass hierbei mehrere Entwicklungsphasen durchlaufen werden müssen: Von der Anfangsphase, in der die Einführung des Bildungsmonitorings von Seiten der Verwaltung unter Umständen kritisch beobachtet wird und in der die Rahmenbedingungen und die relevanten Akteure und Bereiche für das Monitoring festgelegt werden müssen, über eine Phase, in der die Bildungsmonitorer/-innen als „Produktentwickler“ Strukturen und Verfahren für das Bildungsmonitoring aufbauen, bis sie schließlich als „begehrte Experten“ Anerkennung als kommunale Akteure erfahren und für das Monitoring eine datenbasierte Strategie festlegen können, die daran anschließend umgesetzt werden muss (vgl. Rädler u. Niedlich 2016: 142 f.). Das Bildungsmonitoring befindet sich, gemessen an diesen Phasen, momentan in den Kommunen in sehr unterschiedlichen Stadien. Viele Kommunen stehen noch relativ am Anfang, weshalb es sinnvoll erscheint, in diesem Artikel auch die grundsätzlichen Aspekte eines kommunalen Bildungsmonitorings darzustellen. Zunächst wird ein Überblick über die Ziele und die Entwicklung eines Bildungsmonitorings auf Ebene der kreisfreien Städte und Kreise gegeben. Anschließend wird erläutert, welche theoretischen Konzepte dem Indikatorenmodell, welches vom Konsortium Bildungsmonitoring im „Anwendungsleitfaden zum Aufbau eines kommunalen Bildungsmonitorings“ (Konsortium Bildungsmonitoring 2017) vorgeschlagen wird, zugrunde liegen. Zudem wird betrachtet, welche theoretischen Vorstellungen von Steuerung in der Bildungspolitik vorhanden sind und wie ein kommunales Bildungsmonitoring als Instrument der Output-Steuerung dienen kann, wenn es gelingt, steuerungsrelevante Indikatoren zu identifizieren und darzustellen. Im Anschluss folgen ein Überblick über Datenquellen, die für ein kommunales Bildungsmonitoring geeignet sind, insbesondere unter Berücksichtigung des Datenangebots der amtlichen Statistik, sowie einige Worte zur Sensibilisierung für Grenzen bei der Datenauswertung und Darstellung der Ergebnisse.

#### Hannah Kreis

Master of Arts Empirische Politik- und Sozialforschung, seit 2015 Referentin für kommunales Bildungsmonitoring am Statistischen Landesamt Baden-Württemberg im Referat für Bildung und Kultur

✉ hannah.kreis@stala.bwl.de

#### Katharina Gawronski

Diplom-Soziologin, seit 2015 Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Statistischen Bundesamt im Referat Schulen, Berufsbildung, Weiterbildung, Ausbildungsförderung

✉ katharina.gawronski@destatis.de

#### Schlüsselwörter:

Kommunales Bildungsmonitoring – Prozess-Kontext-Modell – Bildung im Lebenslauf – steuerungsrelevante Kennzahlen – Datenangebot der amtlichen Statistik

## 2 Definition, Ziele und allgemeine Anforderungen an ein kommunales Bildungsmonitoring

Unter einem kommunalen Bildungsmonitoring wird ein systematisches Erfassen, Aufbereiten, Analysieren, Interpretieren, Bewerten und Darstellen von Daten des Bildungswesens sowie der Rahmenbedingungen verstanden. Seine Ziele bestehen darin, Veränderungen, Fort- oder Rückschritte in den Entwicklungen der kommunalen Bildungslandschaften sichtbar zu machen. Dadurch erhöht sich die Transparenz des Bildungswesens und es werden Informationen, die relevant für die Planung und Steuerung des Bildungswesens sind, gewonnen, welche im Anschluss als Grundlage für eine öffentliche Diskussion zu bildungspolitischen Fragen und gleichzeitig als Basis für politische Diskurse und Entscheidungen dienen (vgl. Andrzejewska et al. 2011: 7; Döbert u. Avenarius 2007: 299; Konsortium Bildungsmonitoring 2017: 12).

Damit das Bildungsmonitoring diese Ziele und Funktionen erfüllen kann, muss die Qualität der verwendeten Daten hoch sein. Zudem muss die Kontinuität des Bildungsmonitorings über die Jahre hinweg gewährleistet sein, sodass die Beobachtung von Veränderungen im Zeitverlauf überhaupt erst möglich wird. Dies kann nur erreicht werden, wenn die Fortschreibbarkeit der Daten gesichert ist. Weiterhin sollte ein kommunales Bildungsmonitoring indikatorenbasiert erfolgen. Als Indikatoren werden in diesem Zusammenhang theoretisch fundierte und intersubjektiv nachvollziehbare, da präzise beschriebene, Konstrukte bezeichnet, die sich aus mehreren, exakt definierten Kennzahlen zusammensetzen. Dies erlaubt eine systematische und wiederholbare Darstellung von empirischen Befunden und die Beobachtung von Entwicklungen im Zeitverlauf. Außerdem sollte sich das Bildungsmonitoring als Instrument der Steuerung durch eine gezielte Auswahl von Indikatoren auszeichnen, die für die jeweilige Kommune und deren bildungspolitische Herausforderungen relevant sind (vgl. Gawronski et al. 2017).

## 3 Die Rolle des Konsortiums Bildungsmonitoring im Förderprogramm „Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement“

Als Konsequenz der Ergebnisse der PISA-Studie im Jahr 2001 ergab sich eine Debatte über Handlungsbedarf zur Verbesserung der Qualität im Bildungswesen. Im Rahmen dieser Debatte wurde 2006 der erste nationale Bildungsbericht „*Bildung in Deutschland*“ (vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung 2006) im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) und der Kultusministerkonferenz (KMK) verfasst. Mittlerweile ist im Jahr 2016 schon der sechste nationale Bildungsbericht (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016) erschienen und seine Zielsetzung „... die deutsche Bildungslandschaft auf Basis von ausgewählten Indikatoren objektiv und fortschreibbar darzustellen und Akteuren im Bildungsbereich Entscheidungsgrundlagen zu bieten“ (Gawronski et al. 2017) diene auch vielen Bildungsberichten auf Länderebene als Inspiration.

Daraufhin wurde sich die kommunale Ebene, angeregt durch die kommunalen Spitzenverbände, ebenfalls immer stärker ihrer Verantwortung als Ort für Bildungsprozesse in den verschiedenen Lebensphasen bewusst. Der Deutsche Städtetag forderte in seiner „*Aachener Erklärung*“ aus dem Jahr 2007, die Verantwortung der Städte im Bereich der Bildung zu stärken und definierte ein kommunales Bildungsmanagement als ein Hauptmerkmal einer kommunalen Bildungslandschaft. Kommunales Bildungsmanagement bedeutet, dass die Zusammenarbeit der für die Bildung zuständigen Akteure auf der Basis verbindlicher Strukturen erfolgen soll. Als Grundlage für das Kommunale Bildungsmanagement, d. h. die Steuerung und Qualitätssicherung der kommunalen Bildungslandschaften, wurde die Entwicklung eines umfassenden Bildungsmonitorings vorgeschlagen (vgl. Deutscher Städtetag 2007). Diese Forderungen wurden in der „*Münchner Erklärung*“ aus dem Jahr 2012 nochmals bekräftigt (vgl. Deutscher Städtetag 2012).

Im Jahr 2007 ergriff das BMBF die Initiative und erteilte dem Statistischen Bundesamt, dem Statistischen Landesamt Baden-Württemberg sowie dem Deutschen Institut für Erwachsenenbildung den Auftrag, in einer Machbarkeitsstudie die Realisierbarkeit eines kommunalen Bildungsmonitorings auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte zu eruiieren (vgl. Konsortium Bildungsmonitoring 2007). Diese Zusammenarbeit war die Geburtsstunde des „*Konsortiums Bildungsmonitoring*“, dessen Hauptaufgabe zunächst darin bestand, ein anschlussfähiges Indikatorenmodell zu entwickeln, auf das die Kommunen niederschwellig zugreifen können, um ein eigenes Bildungsmonitoring aufzubauen. Anschließend an diese Machbarkeitsstudie wurde in den Jahren 2009 bis 2014 die Etablierung eines kommunalen Bildungsmanagements in Kombination mit einem datengestützten kommunalen Bildungsmonitoring in den Kommunen forciert. Im Rahmen des BMBF-Programms „*Lernen vor Ort*“<sup>2</sup> wurden bis zu 40 Kreise und kreisfreie Städte<sup>3</sup> gefördert und in Zusammenarbeit mit deutschen Stiftungen beim Aufbau eines Bildungsmanagements und Bildungsmonitorings unterstützt. Zudem wurden die Kommunen in ihrer Arbeit wissenschaftlich begleitet. Seit „*Lernen vor Ort*“ besteht eine der Aufgaben des Konsortiums Bildungsmonitoring darin, die theoretische Fundierung eines kommunalen Bildungsmonitorings zu entwickeln. Dazu wird den Kommunen in Form des „*Anwendungsleitfadens zum Aufbau eines kommunalen Bildungsmonitorings*“ ein Unterstützungsangebot bereitgestellt, das eine Einführung in die Thematik des kommunalen Bildungsmonitorings darstellt und seine theoretischen Grundlagen sowie die mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen einhergehenden Herausforderungen für die Etablierung eines kommunalen Bildungsmonitorings erläutert. Weiterhin bietet der Anwendungsleitfaden detaillierte Beschreibungen von Indikatoren und der ihnen zugrundeliegenden Kennzahlen, die den Kommunen als Vorschlag für die Entwicklung ihres eigenen kommunalen Bildungsmonitorings dienen sollen. Die Bereitstellung einer empirischen Basis, das heißt ein auf Kreisebene verfügbares Datenangebot für ein kommunales Bildungsmonitoring, ist eine weitere Aufgabe des Konsortiums. Aus diesem Grund wurde im Juni 2013 die Kommunale Bildungsdatenbank<sup>4</sup> online gestellt (siehe Abschnitt 6). Sie stellt die Kernkennzahlen des Anwendungsleitfadens kostenlos und öffentlich, wenn

möglich bundesweit flächendeckend, bereit. Zudem teilt das Konsortium seine wissenschaftliche Expertise durch Fortbildungsveranstaltungen sowie Handreichungen und Informationsmaterial zu unterschiedlichen, für das Bildungsmonitoring relevanten Themen mit den Kommunen, die kommunales Bildungsmonitoring betreiben.

Nach Auslaufen von „Lernen vor Ort“ wurden im Rahmen des Programms „Förderinitiative Kommunales Bildungsmanagement“ des BMBF acht Transferagenturen gegründet, die den großen Erfahrungsschatz und das gewonnene Wissen aus den geförderten Kommunen in die Breite tragen und somit interessierte Kommunen aktiv bei der Etablierung eines kommunalen Bildungsmonitorings unterstützen sollen. Zusätzlich werden seit Mitte 2015 im Rahmen der Förderrichtlinie „Bildung integriert“ Personalstellen für Bildungsmanager/-innen und Bildungsmonitorer/-innen in Kommunen, die mit den Transferagenturen zusammenarbeiten, gefördert. In vielen Transferagenturen werden zudem auch Kommunen betreut, die unabhängig von dieser Förderinitiative Bildungsmonitoring betreiben. Weiterhin gibt es Kommunen, die ohne Unterstützung durch die Förderinitiativen des BMBF, sondern beispielsweise im Rahmen eines Landesprogramms<sup>5</sup> oder eigenständig, ein kommunales Bildungsmonitoring betreiben.

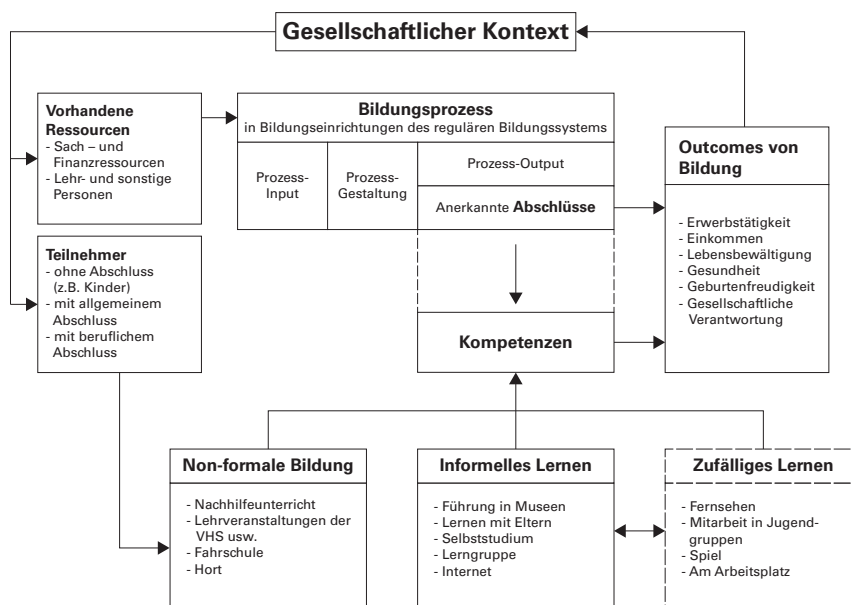
#### 4 Theoretische Hintergründe und Indikatorenmodell eines kommunalen Bildungsmonitorings

Bildungsmonitoring erfolgt indikatorenbasiert und benötigt daher eine theoretische Fundierung. Die Auswahl der Indikatoren sollte so erfolgen, dass Problemlagen und Fragestellungen der Kommunen gezielt und unter dem Aspekt der Steuerungsrelevanz beleuchtet werden können. Die Zielsetzungen der kommunalen Bildungspolitik sowie die zentralen

Herausforderungen, vor denen eine Kommune steht, bilden den Bezugsrahmen, der den Informationsbedarf der kommunalen Entscheidungsträger nach empirischem Wissen über die kommunale Bildungslandschaft strukturiert und leitet. Das Prozess-Kontext-Modell verdeutlicht die zentralen Zusammenhänge im Bildungswesen und liefert Informationen zu den sich wechselseitig beeinflussenden Bereichen Kontext, Input, Prozess und Wirkung. Diese Bereiche werden durch Indikatoren operationalisiert, die Informationen zu Prozessdimensionen des Bildungsprozesses, Bildungsbeteiligungen, Bildungsangeboten, Rahmenbedingungen von Bildung, Verlaufsmarkmalen und Wirkungen des Bildungsprozesses bieten (Siepke et al. 2014: 173).

Kontextfaktoren von Bildung sind die sozialstrukturellen, demografischen, ökonomischen und siedlungsstrukturellen Rahmenbedingungen, innerhalb derer die kommunalen Bildungslandschaften operieren. Diese können von der kommunalen Ebene nicht oder kaum beeinflusst werden. Als Input werden im Modell die finanziellen und personellen Ressourcen des kommunalen Bildungssystems, die Teilnehmenden des Bildungsprozesses sowie deren familiäre Bildungsressourcen<sup>6</sup> betrachtet. Im Bildungsprozess werden als Indikatoren die Bildungszeit, das heißt der Unterricht, Einschulungen, Übergänge und Wiederholer/-innen sowie die Bildungsqualität an sich gemessen. Der Output des Bildungsprozesses sind einerseits anerkannte Bildungsabschlüsse des formalen Bildungssystems aber auch die tatsächlich erworbenen Kompetenzen, die auch in non-formaler Bildung, durch informelles oder zufälliges Lernen gewonnen werden können<sup>7</sup>. Sowohl Abschlüsse als auch Kompetenzen haben langfristige Wirkungen, die als Outcomes von Bildung bezeichnet werden. So ist ein Outcome des Bildungsprozesses zum Beispiel die Befähigung, das eigene Leben erfolgreich zu bewältigen und gesellschaftliche Verantwortung zu übernehmen (Abb. 1; vgl. Konsortium Bildungsmonitoring 2017: 16f.).

Abbildung 1: Prozess-Kontext-Modell (Konsortium Bildungsmonitoring 2017: 16)



Die Orientierung am Prozess-Kontext-Modell erlaubt es, Handlungsfelder klar abzugrenzen und so die Kommunikation mit den für die jeweiligen Bereiche relevanten Akteuren zu strukturieren. Weitere Vorteile, die dieses Modell geeignet für ein differenziertes kommunales Bildungsmonitoring erscheinen lassen, sind die Möglichkeiten, Entwicklungen im Zeitverlauf zu beobachten und Zieldefinitionen innerhalb eines Bildungsbereichs zu bestimmen. Zudem ist das Modell flexibel und offen genug, um es gegebenenfalls an neue Erkenntnisse und Entwicklungen anzupassen.

Bildung umfasst mehr als nur die schulische Ausbildung. Deshalb fließt neben dem Prozess-Kontext-Modell auch das Konzept von „Bildung im Lebenslauf“ in das Indikatorenmodell eines kommunalen Bildungsmonitorings ein, denn in einem Bildungsbericht können alle biografischen Bildungsphasen, von der frühkindlichen Bildung über die allgemeinbildenden und beruflichen Schulen bis hin zur Hochschulbildung, dargestellt werden. Zudem können der Weiterbildungsbereich analysiert und non-formale und informelle Lernwelten und Bildungsnetzwerke einbezogen werden (vgl. Gawronski et al. 2017).

Aus der Kombination der Themenbereiche des Prozess-Kontext-Modells mit den Bildungsbereichen der „Bildung im Lebenslauf“ ergibt sich ein Raster, an dem sich das vom Konsortium Bildungsmonitoring vorgeschlagene Indikatorenmodell für ein kommunales Bildungsmonitoring orientiert. Dieser theoretische Rahmen ist anschlussfähig an die nationale Bildungsberichterstattung und damit Grundlage sowohl des nationalen Bildungsberichts „Bildung in Deutschland“ als auch vieler Bildungsberichte auf Länderebene (Konsortium Bildungsmonitoring 2017: 19). Das Indikatorenmodell unterstützt die Bildungsmonitorer/-innen bei der Auswahl von Indikatoren und Kennzahlen zur Betrachtung und Analyse der kommunalspezifischen Problemlagen. In der Realität der kommunalen Praxis orientieren sich der Inhalt und der Aufbau eines Bildungsberichts häufig an den lokalen Gegebenheiten und Herausforderungen und den daraus resultierenden Informationsbedürfnissen der Akteure in der Kommune und weniger an theoretischen Modellen. Die Aufgabe der Bildungsmonitorer/-innen besteht darin, eine Balance zwischen langfristig zu klärenden Fragestellungen und kurzfristigen Informationsbedürfnissen zu finden (Niedlich u. Brüsemeister 2016: 86). Um diese beiden Anforderungen zu vereinbaren, veröffentlichen Kommunen zunehmend thematische Analysen anstelle von bildungsbereichsübergreifenden Berichten. Damit ist es möglich, die für eine Kommune besonders akuten und steuerungsrelevanten Problemlagen zu beleuchten, ohne einen zeit- und ressourcenintensiven Bildungsbericht zu verfassen, der die vollständige Bildungslandschaft abdeckt. Für welche Produktform sich die Kommunen entscheiden, kann sowohl von den kommunalspezifischen Themen als auch von den zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen abhängig sein (vgl. Gawronski et al. 2017).

## 5 Identifikation steuerungsrelevanter Kennzahlen

Ein Hauptziel des Bildungsmonitorings ist es, steuerungsrelevantes Wissen zu generieren. Doch was bedeutet Steuerung und „Steuerungsrelevanz“ in diesem Kontext und wie können Indikatoren und Kennzahlen entsprechend ausgewählt werden? Seitdem der Begriff der Steuerung in den Sozialwissenschaften in Deutschland bedeutsam geworden ist, wurden verschiedene theoretische Ansätze darüber, wie Steuerung definiert ist und was Steuerung ausmacht, in den wissenschaftlichen Diskurs eingebracht. In den letzten Jahren steht die Governance-Theorie im Mittelpunkt, die die Wirkung institutioneller Regelungsstrukturen in den Fokus ihres Interesses stellt und trotzdem den Staat als handelndes Steuerungssubjekt betrachtet, das versucht, seine Ziele durch bestimmte Instrumente zu erreichen. Im Rahmen dieser Vorstellung von Steuerung erfolgte in der Bildungspolitik ein Paradigmenwechsel von der Inputsteuerung – der Steuerung durch Bereitstellung von Ressourcen – hin zur Outputsteuerung – der Steuerung durch Maßnahmen der Qualitätssicherung. Ein Instrument der Outputsteuerung und damit Qualitätssicherung in einer kommunalen Bildungslandschaft ist ein indikatorenbasiertes kommunales Bildungsmonitoring (vgl. Döbert 2009: 7–13). Die Steuerungsrelevanz von Indikatoren wird aus der Perspektive der kommunalpolitischen Entscheiderinnen und Entscheider betrachtet, die Informationen zu Maßnahmen der Verbesserung des Bildungswesens gewinnen möchten. Indikatoren sind folglich steuerungsrelevant, wenn sie Bewertungen von kommunalspezifischen Zielstellungen und Problemlagen ermöglichen. Im Mittelpunkt des kommunalen Bildungsmonitorings steht die bereichsübergreifende Betrachtung des gesamten Bildungswesens auf kommunaler Ebene. Dazu müssen unterschiedliche Zuständigkeiten in den Bildungsbereichen einerseits beachtet und andererseits mit Blick auf die verfolgten bildungspolitischen Ziele koordiniert werden. Die Berücksichtigung des Grundsatzes der Steuerungsrelevanz bedeutet die Fokussierung auf diejenigen Themenfelder, für welche die Entscheidungskompetenz auf der kommunalen Ebene (Kreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte und Gemeinden) liegt, ohne zu vernachlässigen, dass auch für Themen ohne Entscheidungskompetenz Veränderungen angeregt werden können (vgl. Konsortium Bildungsmonitoring 2017: 13).

## 6 Datenangebot der amtlichen Statistik (u. a. die Kommunale Bildungsdatenbank)

Um ein Bildungsmonitoring mit dem Fokus auf Steuerungsrelevanz aufzubauen, ist eine umfassende Datengrundlage unerlässlich. Wichtige Aspekte, mit denen sich Bildungsmonitorer/-innen während der Erstellung eines Bildungsberichts oder einer anderen Produktform für ein kommunales Bildungsmonitoring befassen, sind daher die Datenverfügbarkeit und der Zugang zu kleinräumigen Daten. Eine Bildungsberichterstattung, die sich entweder umfassend der Bildung im Lebenslauf widmet oder auch schwerpunktmäßig ein bestimmtes Thema beleuchtet, wird sich im Regelfall auf Daten aus einer Vielzahl an unterschiedlichen Quellen, teilweise in unterschiedlicher

*Tabelle 1: Übersicht über für ein kommunales Bildungsmonitoring nutzbare Datenquellen (nach Siepke 2015, eigene Ergänzungen)*



regionaler Gliederung beziehen. Dabei kann auf schon vorhandene Statistiken zurückgegriffen werden oder es können Primärerhebungen zur Schließung von Datenlücken durchgeführt werden. Tabelle 1 zeigt einen Überblick über für ein kommunales Bildungsmonitoring relevante Datenquellen.

Der Großteil der für die kommunale Bildungsberichterstattung verfügbaren Daten auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte wird in Deutschland von Seiten der amtlichen Statistik zur Verfügung gestellt. Für die Bereitstellung von Daten auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte sind grundsätzlich die Statistischen Landesämter zuständig. Dabei haben die Daten der amtlichen Statistik den Vorteil, dass sie in vergleichbarer Form für alle Kreise und kreisfreien Städte vorliegen und eine Aggregation zu Landes- und Bundesergebnissen ermöglichen. Zudem entsprechen ihre Erhebungsmethoden grundsätzlich den Gütekriterien Validität, Objektivität und Reliabilität (Kon-sortium Bildungsmonitoring 2017, 37).

Daten auf Kreisebene zu Rahmenbedingungen von Bildung im Lebenslauf können auf Anfrage bei den Statistischen Landesämtern bezogen werden. Die amtliche Statistik stellt jedoch auch Open Data im Rahmen von frei zugänglichen Datenbanken bereit, über die Nutzerinnen und Nutzer kostenfrei auf Daten auf Kreis- bzw. teilweise Gemeindeebene zugreifen können. Ein Angebot mit speziellem Fokus auf das kommunale Bildungsmonitoring ist die Kommunale Bildungsdatenbank.<sup>8</sup> Diese wurde im Rahmen des Programms „Lernen vor Ort“ im Juni 2013 in Betrieb genommen und bietet Nutzerinnen und Nutzern seitdem ein breites Spektrum an Kennzahlen aus den Bereichen Rahmenbedingungen von Bildung, frühkindliche Bildung, allgemeinbildende Schulen, berufliche Bildung und Hochschulen. Die Kennzahlen werden für alle Länder teils vom Statistischen Bundesamt und teils von den Statistischen Landesämtern aufbereitet und bereitgestellt und können in unterschiedlichen Datenformaten abgerufen werden. Eine Besonderheit der kommunalen Bildungsdatenbank besteht

darin, dass Landesspezifika im Bildungsbereich berücksichtigt werden. So lassen sich beispielsweise im Bereich „allgemeinbildende Schulen“ Daten zu den einzelnen, im jeweiligen Bundesland existierenden Schulformen abrufen. Auch der „Anwendungsleitfaden für den Aufbau eines kommunalen Bildungsmonitorings“ und weitere Informationen zum Hintergrund des Programms können dort abgerufen werden.

Ein weiteres Angebot der amtlichen Statistik stellt die Regionaldatenbank Deutschland dar.<sup>9</sup> Diese enthält ebenfalls Daten auf Kreisebene zu vielfältigen Themengebieten, die vor allem Rahmenbedingungen von Bildung betreffen (z. B. Bevölkerung, Wirtschaft, öffentliche Finanzen). Jedoch hält die Datenbank auch Kennzahlen zu Bildungsthemen, wie beispielsweise der Kinder- und Jugendhilfestatistik bereit. Auch dieses Datenangebot ist kostenfrei und ohne Anmeldung für interessierte Nutzerinnen und Nutzer zugänglich.

## 7 Grenzen der Datenauswertung und Darstellung

Trotz der breiten Datenbasis, die die in Tabelle 1 aufgeführten Statistiken bereitstellen, können nicht alle Bildungsbereiche gleichermaßen umfassend dargestellt werden. Datenlücken bestehen beispielsweise in den Bereichen non-formale und informelle Lernwelten. Hierzu werden von Seiten der amtlichen Statistik bisher keine Daten erfasst, sodass Kommunen, die dieses Themenfeld näher beleuchten möchten, häufig auf eigene Erhebungen oder qualitative Darstellungen angewiesen sind. Hierbei sollte das Kosten-Nutzen-Verhältnis abgewägt werden: Einerseits sind non-formale und informelle Bildungsprozesse ein wichtiger Faktor bei der individuellen Entwicklung von Bildungsteilnehmerinnen und -teilnehmern, aber auch im Bereich der regionalen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik (vgl. Konsortium Bildungsmonitoring 2017, S. 34). Andererseits sind primärstatistische Erhebungen sehr zeit- und ressourcenintensiv und erfordern zudem fundierte Kenntnisse der empirischen Sozialforschung. Wie diese Entscheidung getroffen wird, hängt von den im Kreis vorhandenen Ressourcen und der individuellen Schwerpunktsetzung des Bildungsmonitorings ab.

Des Weiteren sind nicht alle potenziell für ein kommunales Bildungsmonitoring interessanten Daten auf kleinräumiger Ebene vorhanden bzw. besitzen aufgrund geringer Fallzahlen auf kommunaler Ebene keine oder nur eine eingeschränkte statistische Aussagekraft. Dies betrifft beispielsweise eine inhaltlich sehr interessante Erhebung für die Bildungsberichterstattung, den Mikrozensus. Im Mikrozensus wird unter anderem der Bildungsstand der Bevölkerung erfasst, eine für das regionale Bildungsmanagement durchaus relevante Information. Die untersten Auswertungsebenen des Mikrozensus sind jedoch in der Regel die regionalen Anpassungsschichten, welche durchschnittlich 500.000 Einwohner pro Anpassungsschicht enthalten. Ergebnisse des Mikrozensus sind also für Kommunen mit unter 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern nicht oder nur sehr eingeschränkt für ein kommunales Bildungsmonitoring nutzbar. Niedrige Fallzahlen, die bei kleinräumigen Daten häufig hinter bestimmten

Kennzahlen stehen, können zudem Schwankungen bei der Betrachtung von Quoten oder Anteilen im Zeitverlauf suggerieren, obwohl sich die zugrunde liegenden Fallzahlen nur in geringem Maße geändert haben.

Außerdem sind kleinräumige Daten, z. B. auf Ebene der Gemeinden oder Bildungseinrichtungen, für Landkreise ohne abgeschottete Statistikstelle aus Datenschutzgründen häufig nicht verfügbar. Die Statistischen Landesämter haben dabei mitunter unterschiedliche Vorgaben bzgl. des Datenschutzes bei der Herausgabe von kleinräumigen Daten, so z. B. bei Daten auf Einzelschulebene.

Zudem werden Bildungsdaten der amtlichen Statistik in der Regel am Ort der Bildungsstätte erhoben und auch referenziert, bspw. Schülerinnen und Schüler am Schulort. Angaben zu den Wohnorten der jeweiligen Bildungsteilnehmerinnen und -teilnehmer sind in der Regel nicht verfügbar. Zwar gibt es in einigen Bundesländern feste Einzugsgebiete für bestimmte Schularten (insbesondere für die Grundschule), was die Abgrenzung der relevanten Bevölkerung erleichtert. Insbesondere bei kleinräumiger Betrachtung und Quotenbildung können sich jedoch erhebliche Verzerrungen durch Bildungspendlerinnen und -pendler ergeben. Dies betrifft in hohem Maße Bildungseinrichtungen mit einem großen Einzugsgebiet, etwa Gymnasien mit einem kreisübergreifenden Einzugsgebiet oder auch berufliche Schulen (Klostermann u. Wolf 2013: 54f.) und sollte bei der Auswertung beachtet werden (vgl. Kneuper in diesem Heft, S. 29).

## 8 Fazit/Ausblick

Die Bestrebungen, ein Bildungsmonitoring in den Kommunen zu verankern, haben nicht zuletzt aufgrund der Initiative des BMBF durch unterschiedliche Förderprogramme in den vergangenen Jahren immer mehr zugenommen. Ein kommunales Bildungsmonitoring sollte dabei den Anspruch haben, eine Grundlage für kommunalpolitische Entscheidungsprozesse zu schaffen, indem steuerungsrelevante Kennzahlen und Indikatoren identifiziert und im Zeitverlauf dargestellt werden. Es sollte daher immer langfristig angelegt sein. Zum einen benötigt es einige Anlaufzeit, bis das Bildungsmonitoring vor Ort etabliert ist. Zum anderen erlaubt nur das systematische Sammeln von Daten im Zeitverlauf, langfristige Fragestellungen zu Entwicklungen in der Bildungslandschaft untersuchen und begleiten zu können. Die Verlängerung der „Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement“ durch das BMBF ist ein weiterer Schritt, um das kommunale Bildungsmonitoring langfristig zu etablieren, sodass sich in den Kommunen Expertise aufbaut, deren Nutzen und Mehrwert geschätzt wird. Dies bildet eine Grundlage dafür, dass die Kommunen die jetzt eingerichteten Strukturen eines datengestützten Bildungsmanagements und das Instrument der Bildungsberichterstattung auch nach Auslaufen des Förderprogramms verstetigen und weiter nutzen.

Um den Aspekt der Steuerungsrelevanz der Ergebnisse zu gewährleisten, sollte ein kommunales Bildungsmonitoring immer theoretisch fundiert und in Zusammenarbeit mit relevanten Akteuren der kommunalen Bildungspolitik entwickelt werden. Die Grenzen der Darstellbarkeit setzt dabei unter

anderem die Datenverfügbarkeit. So kann sich der Zugang zu kleinräumigen Daten, insbesondere für Landkreise oder Gemeinden ohne eigene abgeschottete Statistikstellen, schwierig gestalten. Weiterhin bleibt die Datenverfügbarkeit für einzelne Bereiche, etwa im Bereich der Weiterbildung, lückenhaft. Durch die Revision der Volkshochschulstatistik, für die die Daten erstmals für das Berichtsjahr 2018 vorliegen werden, wird jedoch eine Erweiterung der Datenbasis für Kommunen geschaffen, indem die Merkmale der Statistik ausgeweitet werden.<sup>10</sup> Somit können nach der Revision der Bereich der Bildung für ältere Menschen und die Bildungsangebote für Neuzugewanderte, die zum Teil in Volkshochschulen stattfinden, differenzierter betrachtet werden. Die Möglichkeit einer differenzierteren Betrachtung ist auch für den Bereich der Neuzugewanderten im formalen Bildungssystem wünschenswert. Benötigt werden diese Daten unter anderem zur bedarfsgerechten Planung von Bildungsangeboten vor Ort, so z. B. zu erforderlichen Plätzen in der Kindertagesbetreuung oder in allgemeinbildenden und beruflichen Schulen. Hiermit seien nur einige der zukünftigen Potenziale und zu bewältigenden Herausforderungen der kommunalen Bildungsberichterstattung genannt.

- 1 Kommunen wird in diesem Aufsatz synonym zu Kreisen, kreisfreien Städten und Landkreisen verwendet und bezieht sich damit auf die Kreisebene und nicht die tiefere Gliederungsebene der Gemeinden.
- 2 Zu den Hintergründen des Programms: [www.lernen-vor-ort.info](http://www.lernen-vor-ort.info)
- 3 Siehe [www.lernen-vor-ort.info/de/268.php](http://www.lernen-vor-ort.info/de/268.php)
- 4 [www.bildungsmonitoring.de](http://www.bildungsmonitoring.de)
- 5 Landesprogramm Bildungsregionen: <https://ls-bw.de/landesprogramm-bildungsregionen>
- 6 Daten zu familiären Bildungsressourcen liegen der amtlichen Statistik auf Kreisebene nicht vor und könnten nur durch eigene Erhebungen der Bildungsmonitorer/-innen gewonnen werden.
- 7 Non-formale Bildung ist nicht in den nationalen Qualifikationsrahmen eingebunden, findet aber in einem organisierten Lehr-/Lernsetting in einem institutionellen Rahmen statt. Beim informellen Lernen übernehmen die Lernenden die Planung und Steuerung des Lernprozesses außerhalb von Bildungseinrichtungen. Bei zufälligem Lernen handelt es sich um ungeplantes Lernen im Alltag (vgl. Ambos et. al 2017: 12 f.).
- 8 [www.bildungsmonitoring.de](http://www.bildungsmonitoring.de)
- 9 [www.regionalstatistik.de](http://www.regionalstatistik.de)
- 10 Die abgefragten Merkmale und Ausprägungen werden durch eine differenziertere Erfassung in den Bereichen Grundbildung, Schulabschlüsse, Integrationskurse, Alphabetisierungskurse, Sprachkurse „Deutsch als Fremdsprache“ sowie die Erfassung der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen für über 65-Jährige und über 75-Jährige erweitert.

## Literaturverzeichnis

- Ambos, Ingrid; Middendorf, Lena; Weiß, Christina (2017): Weiterbildung als Gegenstand des kommunalen Bildungsmonitorings. Handreichung, Bonn.
- Andrzejewska, Liliana; Döbert, Hans; Kann, Caroline; Pohl, Urte; Rentl, Michaela; Seveker, Marina; Siepke, Tim, Weishaupt, Horst (2011): Wie erstellt man einen kommunalen Bildungsbericht? Bonn.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016): Bildung in Deutschland 2016. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld.
- Deutscher Städtetag (2007): Aachener Erklärung. Online abrufbar unter: <http://www.staedtetag.de/fachinformationen/bildung/058050/index.html>
- Deutscher Städtetag (2012): Münchner Erklärung. Online abrufbar unter: [www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/muenchner\\_erklaerung\\_2012\\_final.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/muenchner_erklaerung_2012_final.pdf)
- Döbert, Hans; Avenarius Hermann (2007): Konzeptionelle Grundlagen der Bildungsberichterstattung in Deutschland. In: van Buer, Jürgen; Wagner, Cornelia (Hrsg.): Qualität von Schule. Ein kritisches Handbuch. Frankfurt am Main.
- Döbert, Hans (2009): Bildungsmonitoring als Instrument der Outputsteuerung. In: Enzyklopädie Erziehungswissenschaft Online.
- Gawronski, Katharina; Kreis, Hannah; Middendorf, Lena (2017): Kommunale Bildungsberichterstattung – Entwicklung, Aufgaben und Konzeption. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, Ausgabe 2/2017.
- Klostermann, Tobias; Wolf, Rainer (2013): Handreichung Bildungsvorausrechnungen auf kommunaler Ebene. Stuttgart.
- Konsortium Bildungsberichterstattung (2006): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld.
- Konsortium Bildungsmonitoring (2007): Machbarkeitsstudie zur Entwicklung und Erprobung eines regionalen Bildungsmonitorings als Serviceleistung für die Kreise und kreisfreien Städte. Wiesbaden, Bonn, Stuttgart.
- Konsortium Bildungsmonitoring (2017): Anwendungsleitfaden zum Aufbau eines kommunalen Bildungsmonitorings. Online abrufbar unter: [www.bildungsmonitoring.de/bildung/misc/ANWENDUNGSLEITFADEN\\_2017.pdf](http://www.bildungsmonitoring.de/bildung/misc/ANWENDUNGSLEITFADEN_2017.pdf)
- Niedlich, Sebastian; Brüsemeister, Thomas (2016): Bildungsmonitoring zwischen Berichterstattung und Steuerungsanspruch. In: Arbeitsgruppe „Lernen vor Ort“ (Hrsg.): Kommunales Bildungsmanagement als sozialer Prozess – Studien zu „Lernen vor Ort“. Wiesbaden.
- Rädler, Marion; Niedlich, Sebastian (2016): Konstitution eines Akteurs – ein Modell der Institutionalisierung eines datenbasierten kommunalen Bildungsmanagements. In: Arbeitsgruppe „Lernen vor Ort“ (Hrsg.): Kommunales Bildungsmanagement als sozialer Prozess – Studien zu „Lernen vor Ort“. Wiesbaden.
- Siepke, Tim; Tegge, Dana; Egger, Marina (2014): Kommunale Bildungsberichterstattung – Standards und Varianzen. In: Drossel, Kerstin; Strietholt, Rolf; Bos, Wilfried (Hrsg.): Empirische Bildungsforschung und evidenzbasierte Reformen im Bildungswesen. Münster.
- Siepke, Tim (2015): Datengrundlagen für ein kommunales Bildungsmonitoring. In: Döbert, Hans; Weishaupt, Horst (Hrsg.): Bildungsmonitoring, Bildungsmanagement und Bildungssteuerung in Kommunen. Münster, New York.