

Konsortium Bildungsberichterstattung

Gesamtkonzeption der Bildungsberichterstattung

Frankfurt am Main, 31. August 2005

Gesamtkonzeption der Bildungsberichterstattung

In diesem Diskussionspapier formuliert das Konsortium die Grundlagen für seine Arbeit an einem Gesamtsystem der Bildungsberichterstattung für Deutschland. Der erste Abschnitt enthält gewissermaßen die „Philosophie“ der Bildungsberichterstattung. Gemeinsam mit den Abschnitten 2 (Inhalte) und 3 (Elemente) erläutert er, welche Ziele ein nationaler Bildungsbericht im Kontext des Bildungsmonitoring verfolgt, begründet die inhaltlichen Schwerpunkte und skizziert die erforderliche wissenschaftliche und statistische Infrastruktur einschließlich der Strategien zur regelmäßigen Erhebung benötigter Daten. Die nachfolgenden Abschnitte 4 bis 5 ergänzen diese Grundkonzeption durch eher technische Überlegungen zu Definition, Darstellung und zukünftiger Rhythmisierung von Indikatoren. Abschnitt 6 schließlich setzt sich mit den Möglichkeiten und Grenzen der Bildungsberichterstattung, insbesondere im Hinblick auf deren analytische Aussagekraft auseinander.

1. Was ist Bildungsberichterstattung und welche Aufgaben erfüllt sie?

Aufgabenstellung und Indikatorenbegriff. Bildungsberichterstattung ist die kontinuierliche, datengestützte Information der Öffentlichkeit über Rahmenbedingungen, Verlaufsmerkmale, Ergebnisse und Erträge von Bildungsprozessen. Sie macht das Bildungsgeschehen in der Gesellschaft transparent und ist damit Grundlage für Zieldiskussionen und politische Entscheidungen. Im Zentrum der Bildungsberichterstattung steht die Arbeit der Institutionen des Bildungswesens, von der Kinderkrippe bis zur Weiterbildung im Erwachsenenalter. Über das Spektrum der Bildungsstufen hinweg werden Umfang und Qualität der institutionellen Angebote, aber auch deren Nutzung innerhalb der Lernbiographie dargestellt (*Bildung im Lebenslauf*). Kern der Bildungsberichterstattung ist ein überschaubarer, systematischer, regelmäßig aktualisierbarer Satz von *Indikatoren*, d.h. von statistischen Kennziffern, die jeweils für ein zentrales Merkmal von Bildungsprozessen bzw. einen zentralen Aspekt von Bildungsqualität stehen. Diese Indikatoren werden aus amtlichen Daten und sozialwissenschaftlichen Erhebungen in Zeitreihe ermittelt und dargestellt, wenn möglich im internationalen Vergleich und auch aufgeschlüsselt nach Bundesländern. Die Interpretation dieser Zahlen ermöglicht es, die Entwicklung des Bildungswesens zu verstehen, Stärken und Schwächen zu identifizieren, die Leistungsfähigkeit von Systemen inter- wie intranational zu vergleichen und somit politischen Handlungsbedarf zu verdeutlichen. Solche datengestützten Analysen, zusammengestellt in regelmäßigen Bildungsberichten, sind das wichtigste „Produkt“ der Bildungsberichterstattung. Die Befunde zu werten und Handlungsempfehlungen abzuleiten bleibt hingegen Politik und Öffentlichkeit vorbehalten.

Bildungskonzept und Zielkriterien. Die Bildungsberichterstattung stellt nicht bloß Daten über institutionalisierte Bildungsangebote und deren Nutzung zur Verfügung, sondern sie fragt umfassender 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 gerecht zu werden sowie aktiv am sozialen und politischen Leben teilzunehmen. Genau dies ist mit dem Begriff der *Bildung* gemeint. Bildung ist insofern ein Prozess, den jeder Einzelne und sein soziales Umfeld zu gestalten hat. Bildungswege zu eröffnen, entsprechende Angebote formaler und non-formaler Art zu gestalten und vorzuhalten, personelle und materielle Ressourcen bereitzustellen, verbindliche Bildungsziele zu setzen sowie die Qualität von Bildungsinstitutionen zu sichern sind hingegen gesellschaftliche Aufgaben, an denen – je nach Bildungsbereich – Kommunen, Länder und/oder der Bund, aber auch nicht-staatliche gemeinnützige und gewerbliche Anbieter beteiligt sind.

Im Rahmen der Bildungsberichterstattung, die eine gesamtgesellschaftliche Perspektive einnimmt, werden Bildungsprozesse und Bildungssysteme daraufhin analysiert, inwieweit es gelingt, (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 bereit zu stellen und somit quantitativ wie qualitativ das Arbeitskräftevolumen zu sichern, das für Wohlstand und gesellschaftliche Entwicklung erforderlich ist (*Humanressourcen*), sowie (c) gesellschaftliche Teilhabe, auch unter dem Gesichtspunkt sozialer Kohäsion, zu gewährleisten und systematischer Benachteiligung nach Geschlecht, Region, sozialer Herkunft, nationaler oder ethnischer Zugehörigkeit entgegenzuwirken (*Chancengleichheit*).

Der politischen und öffentlichen Diskussion zur Verwirklichung dieser drei Kriterien mangelt es nach wie vor an systematischer Information über die unmittelbaren Ergebnisse von Bildungsprozessen (*Output*), die mittel- und langfristigen Erträge bei Bildungsteilnehmern (*Outcome*) sowie die Auswirkungen auf soziale Verhältnisse (*Impact*). Soweit entsprechende Messverfahren zur Verfügung stehen, wird die Bildungsberichterstattung hierfür Indikatoren bereitstellen. Neben diese *Wirkungs-Indikatoren* müssen aber Prozessmerkmale von Bildung bzw. Qualitätsmerkmale der Institutionen (*Prozess-Indikatoren*) sowie Informationen über deren Ausgangsbedingungen (*Input-und Kontext-Indikatoren*) treten, denn verbesserte Ergebnisse lassen sich nur über die Veränderung von Prozessen und Rahmenbedingungen erreichen – unter Respektierung von z.B. demographischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen, die bildungspolitisch kaum beeinflussbar sind.

Verhältnis von individueller und System-Ebene. Die Bildungsberichterstattung nimmt den Begriff der Bildung als individueller Entwicklung auf. Sie erfasst mit ihren Daten die Bildungsvoraussetzungen, Bildungswege und Bildungsergebnisse von Individuen. Diese Informationen werden mit Qualitätsmerkmalen von Institutionen zusammengebracht, um das Zusammenwirken bildungsorganisatorischer und lebensweltlicher Faktoren zu erschließen. Die Daten werden letztlich zu Indikatoren gebündelt, die auf der Ebene des Gesamtsystems bzw. einzelner Bildungsbereiche angesiedelt sind. Die Bildungsberichterstattung ist insoweit system-, nicht personenbezogen. Sie unterstützt Politik und Öffentlichkeit im Blick auf Systemintervention und -optimierung. Systemleistungen lassen sich jedoch nur anhand individueller Bildungsverläufe, Kompetenzfortschritte und Bildungserträge untersuchen. Die vorliegende Konzeption wird dem gerecht, indem sie die Bildungsberichterstattung unter den Leitbegriff „*Bildung im Lebenslauf*“ stellt.

Mehrwert gegenüber bestehenden Berichten. Mit diesem thematischen Leitbegriff ähnelt die Bildungsberichterstattung für Deutschland beispielsweise dem US-Bildungsbericht „Conditions of Education“; zugleich unterscheidet sie sich von den Indikatorensystemen der OECD („Education at a Glance“) wie auch von bereits bestehenden Berichtssystemen in Deutschland, die weitgehend der Systemberichterstattung für einzelne Teilbereiche (z.B. Berufsbildung, Hochschule, Weiterbildung) gewidmet sind. Der „Mehrwert“ einer integrierten Bildungsberichterstattung liegt (a) in der Gesamtschau über die Stufen und administrativen Zuständigkeitsbereiche hinweg, so einheitlich aufbereitet wie irgend möglich (z.B. wenn es um das Grundkriterium der Chancengleichheit geht), (b) in der Verknüpfung zwischen den Teilsystemen (z.B. bei der Untersuchung von Übergängen, Ausgleichsfunktionen und inkrementellen Erträgen), (c) in der konsequent indikatorengestützten, somit besonders konzentrierten und auf Dauer angelegten Darstellung.

Funktion im Rahmen des Bildungsmonitoring. Die Bildungsberichterstattung ist Teil eines übergreifenden Bildungsmonitoring, das Bildungspolitik und Bildungsadministration gegenwärtig in Deutschland entwickeln. Weitere Komponenten dieses Systems sind u.a. Bildungsstandards und deren Normierung, Vergleichsuntersuchungen (landesintern, länderübergreifend, national und international), Akkreditierung sowie interne und externe Evaluation von Bildungseinrichtungen. Während diese Komponenten jedoch unmittelbar auf die Arbeit von Bildungseinrichtungen bezogen sind, die darin tätigen und betroffenen Personen (Lehrende und Lernende, Eltern und „Abnehmer“) ansprechen, geht es der Bildungsberichterstattung um Transparenz gegenüber einer breiten, bildungspolitisch interessierten Öffentlichkeit. Die Breite und Heterogenität dieses Adressatenkreises macht es erforderlich, Informationen kon-

zentriert und verständlich aufzubereiten, aber zugleich einen flexiblen Zugang zu vertiefenden Informationen zu ermöglichen (s.u.).

Die Bildungsberichterstattung liefert dieser Öffentlichkeit Informationen darüber, wie es um Bildungschancen und Bildungsergebnisse in Deutschland bestellt ist. Darin eingeschlossen ist gewissermaßen eine Rechenschaftslegung für das Gesamtsystem bzw. seine Stufen (Elementarpädagogik, Primärerziehung usw.) auf nationaler Ebene und gegebenenfalls auf der Ebene der Länder. Eine Verbindung zur Rechenschaftslegung einzelner Institutionen (z.B. Schulen und Hochschulen) besteht vor allem darin, dass Output/Outcome-, Input- und Prozess-Merkmale, die mit den Indikatoren auf gesamtstaatlicher Ebene erfasst werden, auch herangezogen werden können, um die Qualität einzelner Institutionen zu evaluieren – und umgekehrt. Beispielsweise können Merkmale des Hochschulsystems wie etwa die Beschäftigungschancen seiner Absolventen – wie mancherorts bereits erwogen wurde – auch auf der Ebene einer Hochschule oder für einen Studiengang ermittelt werden, und umgekehrt soll die Bildungsberichterstattung auf Bildungsstandards und deren Normierung zurückgreifen, wenn sie Indikatoren zum Erwerb von Kompetenzen im Schulalter entwickelt. Die Bildungsberichterstattung und die Evaluation einzelner Institutionen überschneiden sich somit hinsichtlich der verwendeten Zielkriterien, Daten und Indikatoren. Dadurch lassen sich Messzahlen aus der Bildungsberichterstattung – nationale oder landesbezogene Indikatoren – als „benchmarks“ für die Evaluation verwenden.

Konzept von Steuerung. *Ein Adressatenkreis, der auf spezifische, zeitnahe und besonders verlässliche Informationen angewiesen ist, sind Verantwortliche in der Bildungspolitik und in der Bildungsadministration. Sie steuern Bildung teils direkt, teils indirekt durch Setzung von Rahmenbedingungen für die individuellen Entscheidungen der Bildungsteilnehmer. Zu den direkten Steuerungsinstrumenten gehört insbesondere die Institutionalisierung von Bildungsgängen sowie Regeln für Zugang und Zertifizierung, mit denen Bildungswege mehr oder weniger geöffnet werden. Zum zweiten steuern sie durch die Bereitstellung und Verteilung von Ressourcen (Finanzmittel, Personal, Infrastruktur), deren sektorale und regionale Verteilung. Zum dritten steuern sie über inhaltliche Vorgaben (Curricula, Standards, Akkreditierungskriterien und ähnliches) und zum vierten über Maßnahmen der Qualitätssicherung (Evaluation, Kosten-Leistungs-Rechnung usw.).*

Um Bildungspolitik und Administration bei diesen Steuerungsaufgaben zu unterstützen, muss die Bildungsberichterstattung Indikatoren beinhalten, die Quantität und Qualität der genannten „Steuergrößen“ und deren zeitliche Entwicklung widerspiegeln. Die Bildungsberichterstattung liefert Wissen, das benötigt wird, um politisch-administrative Steuerungsmaßnahmen zu entwickeln, zu begründen und ggfs. zu revidieren. Durch die Veröffentlichung

dieses Wissens trägt sie der Tatsache Rechnung, dass die politisch-administrative Steuerung in die demokratische Willensbildung eingebunden ist.

Ihre Indikatoren beziehen sich (a) auf die genannten politisch beeinflussbaren Steuergrößen selbst, (b) auf den Grad, in dem unterschiedliche Ziel- bzw. – allgemeiner gesagt – Qualitätsdimensionen bislang verwirklicht worden sind, und (c) auf Faktoren wie die finanziellen Restriktionen der öffentlichen Haushalte und die demographische Entwicklung, welche den bildungspolitischen Steuerungsbemühungen vorgelagert sind und die Grenzen der Steuerbarkeit markieren. Zu letzteren können unter Umständen auch prognostische Informationen gegeben werden.

Das Indikatorensystem beschreibt somit die Ausgangsbedingungen für politische Entscheidungen und zeigt auf, wo Handlungsbedarf besteht. Welche Handlungsbereiche Priorität haben, welche Maßnahmen zur Verfügung stehen und welche Effekte von ihnen zu erwarten sind, ist hingegen nicht Gegenstand einer indikatorengestützten Bildungsberichterstattung. Hierzu müssen sich Politik und Administration auf Erfahrungswissen und wissenschaftliche Erkenntnisse anderer Provenienz stützen. Soweit politische Entscheidungen gezielt darauf ausgerichtet sind, bestimmte, durch Indikatoren bezifferbare Steuergrößen zu beeinflussen, kann die Bildungsberichterstattung anschließend als Feedbacksystem fungieren – wobei allerdings die Problematik von Kausalzuschreibungen in komplexen Systemen zu berücksichtigen ist.

Das Konsortium rechnet damit, dass die zuständigen staatlichen Instanzen künftig, auch in Abstimmung mit Organen der Europäischen Union und/oder der OECD, zunehmend bildungspolitische Ziele festlegen, auch mit Bezug auf Indikatoren operationalisieren sowie Standards (angestrebte Niveaus des jeweiligen Indikators) bzw. Benchmarks (Vergleichsgruppen, mit denen man in Wettbewerb steht) festlegen werden. Je mehr das Indikatorensystem weiterentwickelt wird, desto eher kann Bildungspolitik solche Setzungen vornehmen, und umgekehrt werden diese Setzungen Thematik und normativen Bezugsrahmen der Berichterstattung bestimmen.

2. Inhalte der Bildungsberichterstattung

Die Bildungsberichterstattung für Deutschland informiert, wie in Abschnitt 1 begründet, über die Wirkungen von Bildungsprozessen, ihre Ausgangsbedingungen im Sinne von Kontext- und Inputmerkmalen sowie über die Prozesse selbst, wobei Bildungsverläufe wie auch die Qualität von Bildungsinstitutionen in den Blick kommen. Das Konzept übernimmt somit die Systematik, die in der Bildungsforschung entwickelt wurde und ganz allgemein für das Bildungsmonitoring international eingeführt ist. Allerdings kann es nicht Ziel der politikbezogenen Berichterstattung sein, ein Input-Prozess-Wirkungs-Modell umfassend abzuarbeiten.

Vielmehr sind die Inhalte begründet und nachvollziehbar auszuwählen. Zentrale Themen müssen kontinuierlich bearbeitet, andere in gewissen Abständen fokussiert werden.

Wichtigstes **Kriterium für die Auswahl** der Inhalte ist die Leitidee „*Bildung im Lebenslauf*“. Hinzu kommen die *Orientierung an Problemen des Bildungswesens*, die aktuell bedeutsam sind und voraussichtlich für einige Jahre wichtig bleiben werden, sowie die *Relevanz für bildungspolitische Steuerungsfragen*. Als Referenzpunkte können zur Zeit vor allem Forschungsbefunde über kritische Phasen in Bildungsverläufen, die laufenden Debatten zu Fragen der Bildungsqualität sowie die Reformthemen der vergangenen Jahre (z.B. sieben Handlungsfelder der KMK, Empfehlungen des Forum Bildung) herangezogen werden. Auch der *Verfügbarkeit und Aussagefähigkeit von Daten* muss Rechnung getragen werden.

Unter Berücksichtigung dieser Kriterien wurden nach Diskussion mit Experten folgende **Themen** festgelegt¹:

- Wirkungsebene: (1) Kompetenzen, (2) Abschlüsse, (3) Bildungserträge,
- Kontextebene: (4) Demographie,
- Inputebene: (5) Bildungsausgaben, (6) Personalressourcen, (7) Bildungsangebote / Bildungseinrichtungen, (8) Bildungsbeteiligung / Bildungsteilnehmer,
- Prozessebene: (9) Umgang mit Bildungszeit, (10) Übergänge, (11) Qualitätssicherung / Evaluierung.

Die Liste dieser elf Themen soll für die ersten Jahre der Bildungsberichterstattung Bestand haben, kann und muss jedoch langfristig veränderbar sein. Beispielsweise sind Ergänzungen auf der Kontext- und der Prozessebene wünschenswert.

Im Folgenden sollen, mit der gebotenen Kürze, einige Argumente für die Wahl dieser Themenbereiche vorgelegt werden, einschließlich exemplarischer bildungspolitischer Fragestellungen, die hier ohne Anspruch auf Vollständigkeit genannt sind.

(1) Das entscheidende „Produkt“ eines Bildungssystems sind die Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten, die Menschen vermittelt werden. Zunächst in der Weiterbildung und der beruflichen Bildung, sodann auch in der allgemeinen Schulbildung und der Hochschulbildung sind diese Zielgrößen als *Kompetenzen* beschrieben worden. Neben kognitivem Wissen und Können gehören zu den Kompetenzen auch Einstellungen, Motive und Bereitschaften. Bildungspolitisch relevant sind in diesem Zusammenhang folgende Fragen: Sichern die Bildungsanstrengungen letztlich – als Gesamtergebnis formaler, non-formaler und informeller Bildung – zentrale Basiskompetenzen (Lesekompetenz, mathematische

¹ Vgl. auch das im März 2005 vom Konsortium vorgelegte Indikatorenmodell, S. 14-20, in dem die Themen dargestellt wurden. Steuerungsgruppe und Beirat haben ihre Zustimmung zu dieser Auswahl signalisiert.

und naturwissenschaftliche Fähigkeiten, computerbezogene Fähigkeiten, Fremdsprachenkompetenz, soziale Kompetenzen und Selbstregulationsfähigkeit) für alle? Wird die Nachfrage des Beschäftigungssystems nach Qualifikationen erfüllt? Und bezogen auf Bildungsinstitutionen: Erreichen sie befriedigende² Ergebnisse im Blick auf das Niveau der vermittelten Kompetenzen, die Sicherung von Mindeststandards und die Förderung von Spitzenleistungen?

- (2) *Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse* sind in der Regel mit bestimmten Kompetenzanforderungen bzw. -zuschreibungen verbunden. Letztlich sind es die Abschlüsse, die den Zugang zu weiteren schulischen und beruflichen Bildungsgängen steuern und die Chancen beim Übertritt ins Arbeitsleben in hohem Maße beeinflussen. Das Niveau der erreichten Abschlüsse erlaubt Aussagen zum Bildungsstand der Bevölkerung; es wirkt sich auf den Wohlstand und den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft aus. Bildungspolitisch sind die Flexibilisierung der Wege zum Erreichen von Abschlüssen sowie das Abschlussverhalten sozioökonomisch und soziokulturell benachteiligter Gruppen von besonderem Interesse.
- (3) Mit dem Thema „*Bildungserträge*“ nimmt das Konsortium schließlich die längerfristig zu erwartenden Bildungseffekte („outcomes“) in den Blick. Inwieweit „lohnt“ sich Bildung für den Einzelnen und die Gesellschaft? Läßt sich der „investive Charakter“ von Bildungsmaßnahmen belegen? Diese Fragen zur Einschätzung der externen Funktionalität des Bildungssystems – seiner Bedeutung für die Erreichung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ziele – haben in der politischen Diskussion zunehmende Bedeutung erlangt. Auch die Frage nach der Chancengleichheit muss an dieser Stelle aufgegriffen werden: Sind die Bildungserträge unabhängig von Geschlecht, sozialer Herkunft und Migrationshintergrund, oder werden Unterschiede in den Lebenslagen noch verstärkt, weil diese Gruppen von der Teilnahme an Bildung unterschiedlich stark profitieren können?
- (4) Deutschland ist eine der am schnellsten alternden Gesellschaften der Welt. Für das Bildungswesen entstehen durch den *demographischen Trend* große, in ihrer ganzen Tragweite heute noch nicht voraussehbare Herausforderungen, und zwar sowohl auf der planerischen als auch der inhaltlichen Seite. Auf der organisatorischen und inhaltlichen Ebene geht es – um nur eine zentrale Perspektive anzudeuten – neben einer besseren Ausschöpfung von Begabungsreserven um den Erhalt von Arbeits- und Selbstorgani-

2 In der Formulierung exemplarischer bildungspolitischer Fragen wird mit Worten wie „ausreichend“, „befriedigend“, „erforderlich“ und „unnötig“ bewusst auf Bewertungsmaßstäbe eingegangen, denn politische Debatten kommen ohne solche Maßstäbe nicht aus. Sie finden ihre Legitimation letztlich in den Verfassungsbestimmungen und Gesetzen des Bundes und der Länder und in gesellschaftlichen Zielkriterien wie etwa individuelle Regulationsfähigkeit, Humanressourcen und Chancengerechtigkeit. Konkrete Maßstäbe lassen sich allerdings daraus nicht „ableiten“, sondern nur mittels expliziter Vorschriften (z.B. der Bildungsstandards der KMK), anhand des Urteils von Experten oder aus der öffentlichen Meinung bestimmen. Die Diskussion solcher Bewertungsmaßstäbe ist selbstverständlich nicht Aufgabe der Bildungsberichterstattung.

sationsfähigkeit über die Lebensspanne. Neben dem Alterungsprozess wird man in der bildungspolitischen Planung weitere demographische Phänomene berücksichtigen müssen, vor allem die Migration. Das Thema „Demographie“ wurde daher als Kontextbereich von besonderer Bedeutung ausgewählt.

- (5) Unter den politisch beeinflussbaren Inputgrößen haben die finanziellen Ressourcen, die für das Bildungswesen bereit gestellt werden, eine zentrale Stellung. Aus den *Ausgaben* für Bildung lassen sich die absolute und relative Mittelausstattung des Bildungswesens und seiner einzelnen Teilbereiche sowie die Finanzierungsstruktur erschließen. Im internationalen Vergleich wird den Ausgabenindikatoren besondere Bedeutung für die Einschätzung der bildungsbezogenen Qualität des Wirtschaftsstandortes und der Wettbewerbsfähigkeit eines Landes beigemessen. Politische Fragen lauten in diesem Zusammenhang etwa: Stehen den Bildungsinstitutionen ausreichende Finanzen zur Verfügung, werden sie sinnvoll und effizient verteilt und eingesetzt? Sind staatliche und private Investitionen im Bildungswesen ausgewogen?
- (6) Den größten Teil des Bildungsbudgets beansprucht das pädagogische Personal. Dessen Professionalisierung nimmt bei dem Bemühen um die Verbesserung und Sicherung der Qualität des Bildungswesens eine Schlüsselrolle ein. Im Zusammenhang mit *Personalressourcen* geht es vor allem um die Intensität der pädagogischen Betreuung der Lernenden in den einzelnen Bildungsbereichen und ihre Entwicklung im Zeitablauf. Für politisches Steuerungshandeln sind zudem Informationen über die Personalstruktur – ihre Verteilung nach Alter, Geschlecht, Qualifikation, Beschäftigungsumfang und Funktion – wichtig.
- (7) Bildungsprozesse sind in der Regel an erreichbare *Angebote von Kindergärten, Schulen, Ausbildungsplätzen, Hochschulen und an nicht-formalisierte Lernwelten* gebunden. Deren regionale Verfügbarkeit, ihre gute und ausgewogene Erreichbarkeit sind wichtige Voraussetzungen sowohl für die Verfolgung individueller Bildungsinteressen als auch für die Bereitstellung eines gut verteilten Angebots qualifizierter Absolventen des Bildungssystems. Gerade die Nachfrage bildungsferner Gruppen hängt in hohem Maße von wohnortnaher Verfügbarkeit der Bildungsangebote ab. Politisch geht es um die Frage, ob der verfassungsrechtliche Grundsatz der Chancengleichheit unabhängig vom Wohnort tatsächlich eingelöst wird.
- (8) Der Angebotsseite müssen Informationen über die Intensität der Nutzung von Bildungsangeboten durch die verschiedenen Altersgruppen gegenüber gestellt werden. Die *Bildungsbeteiligung* ist ein „Schlüsselfaktor“ für das künftig zu erwartende Qualifikations- und Absolventenpotenzial. Wichtige Entwicklungen wie die Expansion weiterführender Bildungsgänge („upgrading“) und die wachsende Bedeutung lebenslangen Lernens sind

an der Bildungsbeteiligung abzulesen. Die Differenzierung nach bestimmten Merkmalen der Lernenden (Sozialschicht, Migrationsstatus, Geschlecht, Wohnort) gibt wiederum Hinweise auf gruppenspezifische Bildungschancen.

- (9) *Bildungszeit* wird in mehrfacher Hinsicht verbraucht: individuell und gesellschaftlich, von Lernenden und Lehrenden, in formalen und in nicht formalisierten Bildungsprozessen. Der kontinuierlich ansteigende Verbrauch an Zeit für institutionalisierte Bildung war bisher gesellschaftlich weitgehend akzeptiert und bedurfte daher kaum einer Rechtfertigung, zumal er zusätzliche Möglichkeiten der Selbstentfaltung eröffnet. Doch erweist sich der großzügige Umgang mit Bildungszeit inzwischen angesichts der Finanznöte von Staat und Kommunen als eine zunehmende Belastung für die öffentlichen Haushalte. Politische Entscheidungen benötigen daher Informationen beispielsweise zum Verhältnis von Regeldauer und tatsächlicher Verweildauer in einzelnen Bildungsgängen.
- (10) Herausragende Bedeutung ist den *Übergängen* im Bildungssystem, zwischen dessen Stufen und Bildungsgängen, als einem prägenden Merkmal der Bildungsbiographien von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen, sowie dem Übergang ins Beschäftigungssystem beizumessen. Bereits im Schulwesen sind gravierende Unterschiede in der Bildungsbeteiligung und im Kompetenzerwerb je nach sozioökonomischer und soziokultureller Herkunft der Kinder und Jugendlichen offenkundig. Diese Disparitäten lassen sich nur reduzieren, wenn es gelingt, die Übergangs- und Passungsprobleme zu mildern. Aus politischer Sicht ist zu fragen: Ergänzen sich die Stufen und Gliederungen des Bildungssystems so, dass Individuen über die Lebensspanne unterschiedliche Bildungswege flexibel wählen, Kompetenzen aufbauen und Zertifikate erwerben können, oder funktioniert die Stufung und horizontale Gliederung des Bildungssystems im Wesentlichen als Mechanismus zur Fixierung von Bildungschancen?
- (11) Mit dem Thema *Qualitätssicherung und Evaluierung* wird eine entscheidende Steuerungsstrategie angesprochen, die seit etwa 20 Jahren international diskutiert und in neuerer Zeit auch in allen Bereichen des deutschen Bildungswesens eingeführt wird. Durch Ergebniskontrolle („Outputsteuerung“) sollen Anreize gesetzt werden, um Qualität, Effektivität und Effizienz der Bildungseinrichtungen zu verbessern und insbesondere die Selbststeuerungsfähigkeit der Einrichtungen zu erhöhen. Maßnahmen der Qualitätssicherung und -entwicklung werden auf diese Weise zum charakteristischen Handlungsmodus staatlicher Bildungspolitik und -verwaltung. Aus politischer Sicht stellt sich die Frage, ob diese neuen Strategien bereits ausreichend in den Institutionen des Bildungswesens verankert sind.

Die ausgewählten Themen sprechen – dies sollen die skizzierten Hinweise verdeutlichen – zentrale Probleme und Handlungsfelder an, die eine Bildungsberichterstattung berühren

muss. Dahinter stehen letztlich Herausforderungen durch gesellschaftliche Umbrüche wie z.B. demografische Entwicklungen, veränderte Anforderungen der Arbeitswelt und Globalisierungsprozesse. Die Fähigkeit der Gesellschaft und insbesondere des Bildungssystems, auf diese Herausforderungen zu reagieren, lässt sich jedoch kaum allgemein einschätzen, sondern nur konkret über die Bearbeitung von Fragestellungen, die sich unmittelbar in die Sprache bildungsbezogener **Indikatoren** übersetzen lassen.

Die elf Themen werden dementsprechend durch Indikatoren ausdifferenziert, die zukünftig in unterschiedlichen Intervallen – abhängig u.a. vom Rhythmus relevanter Erhebungen – und in wechselnder Aufgliederung berichtet werden sollen (vgl. Abschnitte 4 und 5 unten). Themen wie auch Indikatoren können und müssen entsprechend den politischen Erfordernissen, dem Stand der Bildungsforschung und den – auch im internationalen Vergleich – verfügbaren Daten weiter entwickelt werden. Die hier vorgeschlagene Struktur kann voraussichtlich für die ersten vier Berichte (2006 bis 2012) Bestand haben.

Die Gliederung der Bildungsberichterstattung und damit die Anordnung der einzelnen Indikatoren wird sich primär an der Binnenstruktur des Bildungssystems orientieren, d.h. an den **Stufen des Bildungssystems**:

- Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung,
- Bildung im Schulalter, einschließlich non-formaler Lernwelten und informeller Bildungsprozesse,
- Berufliche Erstausbildung (duales System, Schulberufssystem, Chancverbesserungssystem),
- Hochschulbildung,
- Erwachsenenbildung einschließlich beruflicher Weiterbildung und informeller Lernumgebungen.

Diese Struktur bildet die Grundsystematik, innerhalb derer Indikatoren angeordnet werden. Darüber hinaus werden einige ausgewählte, über die Bildungsbereiche hinweg verfügbare Input- und Wirkungsindikatoren in übergreifenden Kapiteln zusammengestellt (vgl. Feingliederung des ersten Bildungsberichts).

In der Ausschreibung für eine nationale Bildungsberichterstattung spielte der Leitbegriff „*Bildung im Lebenslauf*“ eine prominente Rolle. Abschließend soll daher diskutiert werden, inwieweit die beschriebene inhaltliche Struktur dieser Leitidee gerecht wird.

Zunächst ist hier auf den Grundaufbau der Berichterstattung zu verweisen. Die Bildungsberichterstattung und insbesondere der zweijährliche Bericht bearbeiten das gesamte Spekt-

rum der Bildungsstufen systematisch und halten dabei ein Grundgerüst von Themen (wie soeben aufgelistet) durch.

Vor allem die Verknüpfung von Angaben zu Lebensformen, Beschäftigung und Einkommen Erwachsener mit Informationen zu deren Bildungsbiographie entspricht dem Leitthema „Bildung im Lebenslauf“. Aus solchen Daten lassen sich kumulative Erträge von Bildung ermitteln. Beispielsweise kann gefragt werden, welches Einkommen oder welchen Gesundheitsstatus Personen mit unterschiedlichen Schulabschlüssen erreichen. Aus bildungsökonomischer Perspektive entspricht dem die Berechnung von Bildungsrenditen. Voraussetzung hierfür ist, dass entweder aus der amtlichen Statistik, aus Surveys oder aus Längsschnittstudien entsprechende Datenkombinationen vorliegen. Da solche Informationen gegenwärtig nur lückenhaft verfügbar sind, soll in den ersten Jahren der Bildungsberichterstattung zusätzlich zu Indikatoren aus diesem Bereich, die regelmäßig in Zeitreihe verfügbar sind, auf weitere Daten aus der sozialwissenschaftlichen Forschung zurückgegriffen werden, die in einem gesonderten Kapitel mit dem Titel „Bildung im Lebenslauf“ zusammengestellt werden (vgl. Kapitel I in der vorgeschlagenen Feingliederung des ersten Bildungsberichts).

Besondere Bedeutung für „Bildung im Lebenslauf“ haben auch Merkmale des Übergangs. Gerade in einem vertikal und horizontal stark gegliederten Bildungssystem wie dem deutschen sind Übergänge die entscheidenden Nahtstellen, an denen erreichte Kompetenzen bewertet und neue Chancen eröffnet werden. Personale, familiäre und institutionelle Faktoren, die den Übergang in weiterführende Bildungsstufen, in andere Bildungsgänge oder in das Beschäftigungssystem beeinflussen, sollten durch geeignete Daten identifiziert werden. Eine korrekte Schätzung entsprechender Indikatoren (sog. *flow*-Indikatoren) setzt allerdings entsprechende Erhebungsstrategien voraus wie z.B. die Umstellung der amtlichen Statistik auf Individualdaten unter Einbeziehung relevanter Personenmerkmale, Einführung von individuellen Kennziffern zur Identifikation von Personen über Institutionen hinweg, oder regelmäßige repräsentative Längsschnitterhebungen (sog. *Panelstudien*).

3. Elemente der Bildungsberichterstattung und Strategien zur Erhebung der erforderlichen Daten

Bislang ist in diesem Text bewusst nicht von „dem Bildungsbericht“ die Rede gewesen, sondern von „der Bildungsberichterstattung“, die ein umfassender Prozess der Gewinnung, Aufbereitung, Darstellung, Verfügbarmachung und Analyse von Daten ist. Der Bildungsbericht, der – beginnend mit 2006 – alle zwei Jahre vorgelegt werden soll, ist nur eine, wenngleich die öffentlichkeitswirksamste Komponente. Länder und Bund müssen Strukturen schaffen und Ressourcen bereitstellen, um den Gesamtkontext der Bildungsberichterstattung herzustellen, der – angefangen beim Bildungsbericht selbst, über ergänzende Internetangebote

bis zur Erweiterung der Datenbasis und zu konzeptuellen Vertiefungen – verschiedene Elemente enthält:

- **Bildungsbericht:** Alle zwei Jahre (2006 ff.) erscheint ein schriftlicher Bildungsbericht im Umfang von etwa 150 Seiten (zuzüglich Tabellenanhang), dessen Struktur der „Feingliederung“ folgen soll, die das Konsortium entwickelt hat. Hervorzuheben ist, dass der Bericht in seinem Hauptteil indikatoren gestützt aufgebaut ist, wobei auf ein bereichsübergreifendes Kapitel mit Grundinformationen zu Bildungsstand der Bevölkerung, Bildungsteilnehmern und Bildungsausgaben bereichsspezifische Darstellungen von unterschiedlicher Länge folgen – je nach Bedeutung des Bereichs und Verfügbarkeit der Datenbasis. Formale und non-formale/informelle Bildungsprozesse werden integriert dargestellt. Der Bericht wird abgerundet mit einem Schwerpunktteil (im Jahr 2006 zum Thema Migration), einer Gesamtdarstellung von kumulativen Bildungserträgen unter dem Titel „Bildung im Lebenslauf“ sowie einer Zusammenfassung, die zentrale Aussagen hervorhebt und Handlungsbedarf identifiziert. Diese drei abschließenden Kapitel haben den Charakter fortlaufender Texte mit datengestützten Argumenten, während der Hauptteil des Berichts nacheinander die Indikatoren vorstellt und interpretiert.
- **Datenbank und Internetportal:** Indikatoren – ausgewählt und definiert durch das mit den Auftraggebern vereinbarte Indikatorenmodell – werden teils aus Vollerhebungen der amtlichen Statistik, teils aus Stichprobenerhebungen und regelmäßigen repräsentativen Studien laufend ermittelt und dokumentiert. Sofern die Datenerhebung dies zulässt, sollen die Indikatoren in jährlichem Rhythmus aktualisiert, mit internationalen Benchmarks versehen und auch auf Ebene der Bundesländer ausgewiesen werden. Individuumsbezogene Indikatoren sollen nach Möglichkeit für Geschlechter, Personen mit unterschiedlichem sozialen Hintergrund und nach Migrationsstatus getrennt ermittelt werden. Die Datenbank steht im Internet für Recherchen zur Verfügung. Hierzu muss eine nutzerfreundliche, interaktive Benutzungsoberfläche entwickelt und laufend gewartet werden³.

Basis der Bildungsberichte, der Datenbanken und Internetangebote sind verschiedene Datenbestände, die in den nächsten Jahren jedoch erst schrittweise aufgebaut bzw. erweitert und erschlossen werden müssen (vgl. hierzu im Einzelnen das gesonderte Papier des Konsortiums zur langfristigen Sicherstellung der Datenbasis für die Bildungsberichterstattung). Das Design der Erhebungen bzw. Studien muss weiter entwickelt und gegebenenfalls an

3 Die vereinfachte Version eines Internetportals würde – wie etwa beim US-Bericht *Conditions of Education* oder bei *Education at a Glance* – darin bestehen, Elemente der Bildungsberichte vergangener Jahre und ausgewählte Zusatztabelle ins Internet zu stellen. Die Idee, eine recherchierbare Datenbank verfügbar zu halten, geht darüber hinaus und wurde bislang nur für einzelne Erhebungsprogramme wie z.B. das *National Assessment of Educational Progress*, die sogenannte *National Report Card* für das Schulsystem der USA, realisiert.

internationale Erhebungsprogramme angepasst bzw. mit diesen koordiniert werden. Folgende Elemente gehören daher notwendig zum Arbeitsprogramm der Bildungsberichterstattung hinzu:

- **Vollerhebungen der amtlichen Statistik:** Die Erhebungen sollten so weit wie möglich auf Individualstatistik umgestellt und – wenn dies datenschutzrechtlich möglich ist – über Personenkennziffern vernetzt werden. Sie werden jährlich aufbereitet. Die Umstellung der amtlichen Statistik in allen Bereichen (Kinder- und Jugendhilfe, Schule, berufliche Bildung und Hochschule) auf Individualdaten erlaubt es, Basisdaten zu Bildungsangeboten, deren Nutzung und den erzielten Abschlüssen systematisch mit Merkmalen der Teilnehmer (Geschlecht, Alter, wenn möglich soziale Herkunft und Migrationshintergrund) und mit institutionellen Variablen (Art des Bildungs-, Ausbildungs- bzw. Studiengangs, Trägerschaft der Institution, regionale Gliederung) zu verknüpfen. Werden zusätzlich Fragen nach dem Bildungshintergrund (z.B. zuletzt besuchte Bildungseinrichtung, frühere Abschlüsse) in diese Individualstatistik einbezogen, würden Aussagen zu Bildungsverläufen (*flow-Indikatoren*) wesentlich präziser als heute. Diese Präzision, aber auch die Untersuchung von Bildungserträgen würden schließlich durch Einführung von personenbezogenen, institutionsübergreifend verwendbaren Kennziffern wesentlich verbessert. Die Umstellung der amtlichen Statistik im beschriebenen Sinne bildet daher den Kern einer zukünftigen Datengewinnungsstrategie, wie sie das Konsortium empfiehlt.
- **Stichprobenerhebungen und regelmäßige repräsentative Studien:** Komplexere Hintergrundfaktoren, Qualitätsmerkmale der Bildungsinstitutionen und vor allem die erreichten Kompetenzen können nicht im Rahmen von Vollerhebungen, sondern nur stichprobenbasiert in amtlichen Erhebungen (z.B. Mikrozensus) oder spezifischen sozialwissenschaftlichen Untersuchungen erfasst werden. Für den Bereich der allgemein bildenden Schulen geht das Konsortium davon aus, dass sowohl am Ende der Grundschulzeit (IGLU) als auch in der Sekundarstufe I (PISA) künftig in vierjährigem bzw. dreijährigem Rhythmus, bezogen auf internationale Vergleiche, repräsentative Erhebungen stattfinden, die durch nationale Tests und Befragungen („zweiter Testtag“) ergänzt werden. Ohne diese Erhebungen ist auch im Schulbereich, für den insgesamt die Datenlage am besten ist, keine sinnvolle Berichterstattung möglich. Bereits angelaufene regelmäßig wiederholte Querschnitterhebungen in Hochschulen (z.B. HIS-Befragungen) und in der Weiterbildung (z.B. CVTS) sollten auf Dauer gestellt werden. Darüber hinaus sind regelmäßige Erhebungen mit Kompetenzmessungen im Vorschulbereich sowie in der Sekundarstufe II und bei repräsentativen Stichproben von Erwachsenen unterschiedlichen Alters (letztere

eventuell koordiniert mit TIMSS/Oberstufe, mit der geplanten OECD-Studie PIAAC oder/und einem möglichen Bildungspanel) unbedingt erforderlich⁴.

- **Konzeptuelle Arbeiten:** Zu den Aufträgen des jetzigen Konsortiums für Bildungsberichterstattung gehört die Entwicklung eines Indikatorenmodells und einer Datengewinnungsstrategie sowie die Klärung des Zusammenhangs zwischen nationalen und internationalen Indikatoren. Derartige Konzeptpapiere, Bestandsaufnahmen usw. sind in Zukunft fortzuschreiben und mit internationalen Entwicklungen abzustimmen. Sie bilden eine wesentliche methodische Grundlage der Berichterstattung. Besonders wichtig wird es sein, die konzeptuelle Basis zur einheitlichen Darstellung der sozialen Herkunft und des Migrationshintergrunds über alle Bildungsbereiche hinweg zu schaffen.
- **Begleitende Forschung:** Das Bildungsmonitoring insgesamt und die Bildungsberichterstattung im Besonderen bedarf der Unterstützung durch die empirische Bildungsforschung, unter Einschluss von Kindheits- und Jugendbildungsforschung, relevanten Teilen der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und anderen Disziplinen bzw. Forschungsfeldern. Wünschenswert ist, dass ausgehend von der Bildungsberichterstattung sowohl zu deren methodischen Grundlagen und Datenstrategien als auch zu bestimmten inhaltlichen Fragen vertiefende Studien in Auftrag gegeben werden, die möglicherweise auch extern (etwa durch die DFG) finanzierbar wären. Beispielsweise gehören hierzu Arbeiten, die neue oder bessere Indikatorisierungen im Bereich der non-formalen und informellen Bildung erschließen, neue Formen der Kompetenzmessung, Grundlagenstudien zur Identifikation wichtiger Prozessmerkmale u.a.m.. Auch wenn es darum geht, Erklärungsmodelle für die „Erzeugung“ von Bildungsergebnissen und Bildungserträgen bereitzustellen, ist die Bildungsforschung gefordert, nicht zuletzt mit längsschnittlichen Studien. Eine indikatoren-gestützte Bildungsberichterstattung kann diese analytische Aufgabe auf keinen Fall erfüllen, sondern entsprechende Forschungsbefunde nur in den Schwerpunktteilen aufgreifen.

Die derzeit in weiten Teilen unbefriedigende Datenbasis hat zur Folge, dass das Indikatorensystem gegenwärtig noch nicht in der endgültigen Form beschrieben und schon gar nicht vollständig empirisch gefüllt werden kann, sodass Bildungsberichterstattung in den nächsten Jahren – auch bei größtem Bemühen um Nachhaltigkeit der Konzepte – einen vorläufigen Charakter haben wird.

⁴ Vgl. das Papier des Konsortiums „Zur langfristigen Sicherstellung der Datenbasis für die Bildungsberichterstattung“.

4. Statistische Aufbereitung und Darstellungsform von Indikatoren im Bildungsbericht

Bei der Vorbereitung der Bildungsberichterstattung kommt es vor allem darauf an, Indikatoren auszuwählen und operational zu definieren. Hierzu hat das Konsortium für die Bildungsberichterstattung im März 2005 ein erstes *Indikatorenmodell* vorgelegt, das bis zum Abschluss der Arbeiten (April 2006) nochmals präzisiert werden soll. Im vorliegenden Papier wird weiter unten (Abschnitt 5) eine Übersicht über die geplante inhaltliche Auswahl von Indikatoren gegeben. Dabei ist es wichtig, zwischen den Indikatoren selbst und der Art ihrer Aufbereitung und Darstellung zu unterscheiden. Um dies klar zu machen, soll zunächst die formale, statistische und graphische Struktur der Indikatoren erläutert werden.

Indikatoren, so wurde oben definiert, sind statistische Kennziffern, die jeweils für ein zentrales Merkmal von Bildungsprozessen bzw. einen zentralen Aspekt von Bildungsqualität stehen. Die exakte Definition solcher Kennziffern beinhaltet jedoch eine Vielfalt technischer Festlegungen: die Angabe der Datensätze und der Messgrößen / Variablen, aus denen sie ermittelt werden, die mathematische Berechnungsformel, die Eingrenzung der einzubeziehenden Population und die Regelung statistischer Detailfragen wie etwa zum Umgang mit fehlenden Werten. Diese *Operationalisierung* der Indikatoren wird im Rahmen des Indikatorenmodells geleistet. Allerdings wird dabei deutlich, dass zwischen der allgemeinen Bezeichnung eines Indikators (z.B. IÜ6, „Kompetenzen am Ende der Grundschulzeit“) und den konkreten in einem Bildungsbericht wiedergegebenen Ziffern einige Vermittlungsschritte erforderlich sind.

Die Darstellungen im Bildungsbericht werden, wie oben beschrieben, nach Bildungsbereichen und übergeordneten Themen (z.B. Kompetenzen) gegliedert. Jedes Thema kann für einen Bildungsbereich durch einen oder mehrere Indikatoren gefüllt werden (im Beispiel der Kompetenzen im Schulbereich: IÜ6 sowie IÜ5, „Kompetenzen bei 15-Jährigen“). Auch diese Indikatoren sind aber, um die Diskussion darüber nicht mit technischen Details zu überfrachten, auf der Konstruktebene formuliert: „Kompetenzen am Ende der Grundschulzeit“ ist keineswegs eine statistische Kennziffer, sondern eine vergleichsweise abstrakter, theoriegeleitet verstehbarer Begriff.

Zur konkreten Kennziffer, die in einen Bildungsbericht eingehen kann, gelangt man über mehrere Schritte. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Verknüpfung von Basisdaten (im Beispiel: Testwerte als Messungen der erreichten Kompetenz) mit Hintergrundvariablen (im Beispiel: Bildungsgang, Geschlecht usw.) und Referenzdaten der Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Finanzstatistik.

- (1) Zerlegung in **Komponenten**: Das Konstrukt (hier: Kompetenzen am Ende der Grundschulzeit) wird in Teilkonstrukte (hier: Lesekompetenz, mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenz) zergliedert, die jeweils auf wohl definierte Messoperationen zurückgeführt werden können. Der Indikator „Kompetenzen“ ist nämlich – wie viele andere Indikatoren auch – mehrdimensional angelegt.
- (2) **Bestimmung von Messvorschriften**: Zunächst ist zu klären, auf welcher Ebene die Daten erhoben werden: als Merkmale von Personen, Institutionen oder (in Ausnahmefällen) Bereichen des Bildungssystems. Für jede Komponente müssen Datenbasis, zugrunde liegende Variablen, Zielpopulationen usw. bestimmt werden (siehe Indikatorenmodell). In der Regel werden verschiedene Komponenten eines Konstrukts (im Beispiel: Teilkompetenzen) parallel erhoben, d.h. in derselben Studie, bei derselben Zielpopulation usw., damit die gemeinsame Darstellung überhaupt sinnvoll ist.
- (3) Ermittlung der **Basisdaten** und **Hintergrundvariablen**: Bei den Basisdaten wird es sich überwiegend um Kategorien handeln, deren Häufigkeiten ausgezählt werden können (z.B. „Wiederholer vs. Nicht-Wiederholer“), um Werte auf Fragebogen- oder Testskalen (z.B. Testwerte in den PISA-Leistungsdimensionen) oder um Geldbeträge (z.B. bildungsrelevante Ausgaben eines befragten Haushalts). Die Basisdaten müssen so differenziert wie möglich erhoben und mit Hintergrundmerkmalen der untersuchten Personen bzw. Institutionen verknüpft werden. Standardbeispiele für Hintergrundvariablen, die wann immer möglich berücksichtigt werden sollten, sind auf individueller Ebene (a) der jeweilige Bildungs-, Ausbildungs- oder Studiengang von Bildungsteilnehmern, (b) Angaben zur Bildungsgeschichte (zuletzt besuchter Bildungsgang, erreichter Abschluss), (c) Geschlecht, (d) sozialer Status bzw. soziale Herkunft einschließlich Migrationsstatus, (e) Alter. Auf institutioneller Ebene wird nach Art der Bildungsinstitutionen (z.B. Schulform, Typ von Hochschule, Trägerschaft) unterschieden. Standardmäßig gehören ferner Erhebungsjahr und Ort (Staat, Land, ggfs. Region) zu den Hintergrundvariablen.
- (4) Aggregation der Daten und Darstellung in **mehrdimensionalen Tabellen**: Das wichtigste „Zwischenprodukt“ der Bildungsberichterstattung sind deskriptiv-statistische Kennziffern (in der Regel Mittelwerte und Häufigkeiten), die aus den Basisdaten gewonnen und in tabellarischer Form aufbereitet werden. Die Tabellen sind dabei nach den Hintergrundvariablen aufgegliedert (z.B. mittlere Leistungen in einem PISA-Test, aufgegliedert nach Testjahr, Land, Bildungsgang, Geschlecht, sozialem Status usw.). Diese Tabellen können (wie in Abschnitt 3 vorgeschlagen) als Element der nationalen Bildungsberichterstattung im Internet publiziert und für weitergehende Analysen zur Verfügung gestellt werden. Bei Vollerhebungen im Rahmen der amtlichen Statistik lassen sich die tabellierte Werte direkt berechnen. Bei Daten aus repräsentativen Erhebungen sind u.U. komplizierte Schätzverfahren erforderlich; jede Kenngröße muss hier mit Angaben zu Variation und

Standardfehler sowie zugrunde liegenden Fallzahlen versehen werden. Die Erstellung dieser Zwischenprodukte wird daher teils Aufgabe der Bildungsberichterstattung selbst sein, teilweise aber an Autoren der Ausgangserhebungen – seien es statistische Ämter oder Wissenschaftler – delegiert werden.

- (5) **Ergänzung um Referenzdaten:** Manche Indikatoren (v.a. in den Themenbereichen Demographie, Bildungsausgaben und Bildungsstand) sind nur interpretierbar, wenn sie parallel zu anderen, aus der amtlichen Statistik verfügbaren Daten (die selbst nicht bildungsbezogen sind) betrachtet oder sogar mit diesen verrechnet werden, z.B. in Form von relativen Kenngrößen und Anteilen. Zu beachten ist, dass solche Referenzdaten meist nur auf hohen Aggregationsebenen (z.B. nur auf Bundes-, nicht auf Landesebene) verfügbar sind.
- (6) **Berechnung abgeleiteter Kennziffern:** Wird beispielsweise nach Geschlechtsunterschieden in Kompetenzen gefragt, so wäre die Differenz der mittleren Testergebnisse für Mädchen und Jungen zu berechnen. Wird nach dem Einfluss der sozialen Herkunft auf die Lesekompetenz gefragt (Analyse dieser Indikatorkomponente unter dem Zielkriterium Chancengleichheit), wäre entweder die Korrelation zwischen dem Maß der sozialen Herkunft und der Lesekompetenz zu berechnen oder der sogenannte soziale Gradient (die Steigung der entsprechenden Regressionsgeraden) oder die Leistungsdifferenz zwischen dem ersten und dem letzten Quartil des sozialen Status. In vielen Fällen (so auch im Beispiel) können die abgeleiteten Kennziffern nicht der mehrdimensionalen Tabelle entnommen werden, sondern müssen anhand der Originaldaten eigens berechnet bzw. geschätzt werden.

Ein wichtiger Typus abgeleiteter Kennziffern sind – bei Daten, die in Zeitreihe erhoben werden – Veränderungswerte. Da absolute Veränderungen nur schlecht interpretiert und verglichen werden können, verwendet man daher häufig prozentuale Angaben, d.h. man fixiert den Ausgangswert zu einem bestimmten Zeitpunkt innerhalb der zu vergleichenden Teilgruppen (z.B. Länder) auf 100.

- (7) **Graphische Darstellung, verbale Interpretation und statistische Prüfung von Zusammenhängen:** Die Berechnung abgeleiteter Kennziffern ist ein für die Analysekraft eines Bildungsberichts (siehe unten, Abschnitt 6) zentrales Instrument, denn hierdurch lassen sich Zusammenhänge zwischen Basisdaten, Referenzdaten und Hintergrundvariablen präzise, mit statistischen Kennwerten benennen. Eine detaillierte Sichtung vorhandener Beispiele für Bildungsberichte (v.a. *Education at a Glance* und *Conditions of Education*) zeigt allerdings, dass solche abgeleiteten Kennziffern nur sehr selten explizit berichtet oder gar graphisch dargestellt werden. Zusammenhänge zwischen Basisvariablen (z.B. Testergebnissen) und Hintergrundvariablen (z.B. Bildungsgang und Geschlecht), im Bei-

spiel also bildungsgangspezifische Leistungsunterschiede zwischen Mädchen und Jungen, werden meist dadurch veranschaulicht, dass man Mittelwerte in Abhängigkeit von den Abstufungen der Hintergrundvariablen darstellt (im Beispiel etwa durch ein gruppiertes Balkendiagramm) und die Zusammenhänge verbalisiert.

Wissenschaftlich zulässig sind solche verbalen Interpretationen aber nur, wenn inferenzstatistische Prüfverfahren sie gegen den Zufall abgesichert haben. Solche Prüfungen werden routinemäßig nach festgelegten Regeln (z.B. bzgl. des Signifikanzniveaus) durchgeführt und machen einen erheblichen Teil der wissenschaftlichen Arbeit aus, erscheinen jedoch in den Bildungsberichten selbst nicht, sondern im Internet im Rahmen technischer Ergänzungen.

Die Bildungsberichterstattung und insbesondere der zweijährlich erscheinende Bericht kann und soll nicht immer die vollständigen Ergebnisse mitteilen. Vielmehr ist für jeden Bericht neu – selbst wenn durchgängig derselbe Indikator verwendet wird – eine Spezifikation vorzunehmen im Blick auf die darzustellenden Komponenten (z.B. nur Lesekompetenz oder mehrere Kompetenzbereiche?), die Hintergrundvariablen, die explizit dargestellt werden (z.B. sollen Geschlechtsunterschiede angesprochen werden?), sowie zu verwendende Referenzdaten und abgeleitete Kennziffern. Diese Auswahl muss so erfolgen, dass ein angemessenes Komplexitätsniveau der Darstellung erreicht wird und dass die Darstellung für die Adressaten aussagefähig ist. Im Allgemeinen wird es sich anbieten, von Bericht zu Bericht (wie es in anderen Staaten üblich ist) unterschiedliche Aspekte und Darstellungsformen zu wählen, um den Eindruck von Gleichförmigkeit zu vermeiden. Hinsichtlich der graphischen Darstellungsweise hat sich das Konsortium dafür entschieden, Diagramme so einfach wie möglich zu halten, um auch Leserinnen und Lesern, die keine statistischen Experten sind, den Zugang zu ermöglichen. Es orientiert sich dabei primär am Vorbild des kanadischen Bildungsberichts.

Eine enge Verwendung des Begriffs „Indikator“ könnte diesen begrenzen auf konkrete, quantifizierte Darstellungen, also z.B. „Veränderung des Unterschieds zwischen Übergangsquoten ins Gymnasium für Schülerinnen und Schüler mit und ohne Migrationshintergrund zwischen 1970 und 2002“. Im Indikatorenmodell, das vom Konsortium vorgelegt wurde, würde der Sachverhalt, um den es dabei geht, hingegen unter dem bildungsbereichsübergreifenden Indikator „Übergänge“ erfasst; die Feingliederung des ersten Bildungsberichts würde ihn im Kapitel „Bildung im Schulalter“ abhandeln. Der Übergang zwischen Primar- und Sekundarstufe ist also, in der hier entwickelten Terminologie, nur eine Komponente (Teildimension) des Indikators „Übergänge“, und seine Aufgliederung nach den drei Hintergrundvariablen

Geschlecht, Migrationshintergrund, Erhebungszeitpunkt gehört zu den vielen Auswertungs- und Darstellungsmöglichkeiten *innerhalb* dieses Indikators.

Mit der Unterscheidung zwischen Themenbereichen, Indikatoren, Komponenten und Hintergrundvariablen versucht das Konsortium ein Maximum an Klarheit in der Systematik der Berichterstattung herzustellen. Es hat sich hierin der im OECD-Kontext üblichen Verwendung des Begriffs „Indikator“ angeschlossen. Gleichwohl ist festzuhalten, dass bei der Unterscheidung zwischen Indikatoren, deren Komponenten und Aufgliederungen eine gewisse „Willkür“ gegeben ist. Beispielsweise führt *Education at a Glance* 2004 für Geschlechtsunterschiede bei Kompetenzen im Schulbereich einen eigenen Indikator ein (A9), der allgemeine kompetenzbezogene Indikatoren (A6, A7, A8) ergänzt, während bei anderen Indikatoren (z.B. A1, *educational attainment*) Geschlechtsunterschiede innerhalb des Indikators betrachtet werden. Der OECD-Bericht verteilt zudem Kompetenzen (A6, A7, A8) und Bildungsausgaben (B1 bis B4) auf verschiedene Indikatoren, während beispielsweise der Indikator *education and earnings* (A11) viele Teilkomponenten hat und intern sehr stark ausdifferenziert wird. Offenbar ist es bei *Education at a Glance* bislang nicht gelungen, formale Gliederungskriterien durchzuhalten.

Auch der im März 2005 vom Konsortium vorgelegte Entwurf des Indikatorenmodells ist in dieser Hinsicht noch uneinheitlich. (Beispielsweise werden dort beim Thema Bildungsbeteiligung die Indikatoren IÜ19, „Anzahl der Teilnehmer und Beteiligungsquote“ und IÜ 20 „Sozio-ökonomischer Hintergrund der Bildungsteilnehmer“ getrennt, obwohl IÜ20 als Darstellungsvariante von IÜ19 gelten sollte.) Bei der weiteren Bearbeitung des Indikatorenmodells wird das Konsortium sich um Vereinheitlichung bemühen.

5. Rhythmisierung der Indikatoren in der zukünftigen Bildungsberichterstattung

Wichtige Datengrundlagen der Bildungsberichterstattung wie beispielsweise vergleichende Leistungsstudien stehen nur im mehrjährigen Turnus zur Verfügung. Aus diesem Grund und um die Berichte interessant zu halten, sind beispielsweise *Education at a Glance* (OECD) und *Conditions of Education* (USA) dazu übergegangen, ihr Indikatorenprogramm zu rhythmisieren, d.h. von Bericht zu Bericht unterschiedliche Teile des Programms und unterschiedliche Aufgliederungen für die Indikatoren auszuwählen, selbst wenn große Teile der Kennwerte jährlich berechnet oder sogar im Internet vorgehalten werden⁵.

5 Vorbilder für einen flexiblen Wechsel von Themen, Indikatoren und Auswertungs- bzw. Darstellungsformen finden sich vor allem im US-Bericht *Conditions of Education*, der zwischen 2000 und 2005 insgesamt 102 Indikatoren verwendete, von denen jährlich 40 neu eingeführt wurden. Einige Indikatoren bleiben bis zu drei Jahre auf der Homepage verfügbar, andere werden gelöscht, durch ähnliche Indikatoren mit neuen Akzenten oder (in sehr wenigen Ausnahmefällen) durch einen neu berechneten Indikator mit demselben Namen ersetzt. Eine inhaltliche oder formale Systematik ist über die bisherigen sechs Jahrgänge hinweg nicht erkennlich. In Bezug auf die „Rhythmisierung“ von Indikatoren und Auswertungsgesichtspunkten ist *Condi-*

Für die indikatorengestützte Berichterstattung in Deutschland schlägt das Konsortium die nachfolgenden Rhythmisierungsprinzipien vor. Davon unberührt bleibt der Plan, von Bericht zu Bericht wechselnde Schwerpunktthemen zu setzen, die in problemorientierten Übersichtskapiteln behandelt werden; die Auswahl dieser Schwerpunktthemen entsprechend politischer Prioritäten bleibt den Auftraggebern vorbehalten.

Heraushebung weniger Kernindikatoren

Es wird unterschieden zwischen Kernindikatoren, die bei jedem Bericht – also alle zwei Jahre – präsentiert werden, und weiteren Indikatoren. Kernindikatoren sorgen für Konstanz in der Berichterstattung; mit den weiteren Indikatoren stellt sich das Konsortium auf wechselnde Erhebungszeiträume der einschlägigen Surveys ein und sorgt für ein Moment der Abwechslung in den Berichten.

Die Kernindikatoren werden in jedem Bildungsbereich so ausgewählt, dass möglichst ein zentraler Indikator für Input, für Prozessaspekte und für den Output dabei ist. Außerdem gehören zu den Kernindikatoren bereichsübergreifend die Angaben zu Bildungsausgaben (nach Bildungsbereichen, pro Teilnehmer und als Anteil am BIP), Bildungsteilnehmern sowie Bildungsstand und Absolventenzahlen.

Auch die Kernindikatoren werden nicht immer in derselben Form dargestellt, sondern mit von Bericht zu Bericht wechselnden Schwerpunkten und Differenzierungsaspekten. Mit diesen wechselnden Aufgliederungen kann die Bildungsberichterstattung unterschiedlichen Zielkriterien gerecht werden. Beispielsweise könnte einmal der Fokus auf dem internationalen Benchmarking liegen, ein andermal auf Unterschieden zwischen Bildungs-, Ausbildungs- und Studiengängen, ein drittes Mal auf dem Zusammenhang mit Hintergrundmerkmalen der Bildungsteilnehmer (Geschlecht, sozialer Status oder Migration). Damit würden die Sicherung von Humanressourcen im internationalen Wettbewerb, die individuelle Regulation (hier: die Wahl der Bildungsgänge) und Fragen der Chancengleichheit in den Vordergrund treten. Durch die wechselnden Darstellungen bleibt der Neuigkeitswert der Basisdaten erhalten, sodass es möglich wird, einzelne inhaltlich zentrale Indikatoren wie z.B. Kompetenzen im Schulalter regelmäßig zu berichten, auch wenn nicht zu jedem Bildungsbericht neue Basisdaten vorliegen.

Clusterung der weiteren Indikatoren nach inhaltlichen Gesichtspunkten

Die weiteren Indikatoren werden nicht isoliert über die Berichtstermine verstreut, sondern nach inhaltlichen Clustern gebündelt, die im Wesentlichen den elf Themen der Bildungsberichterstattung entsprechen. Dadurch wird erreicht, dass thematisch zu-

ons of Education also eher ein Beispiel für eine gewisse Beliebigkeit, die offenbar etwas mit politischen Aktualitäten und der Verfügbarkeit interessanter Datensätze zu tun hat.

sammengehörnde Indikatoren im Kontext dargestellt und verstanden werden. Es ergeben sich somit für jeden Bildungsbereich für die Jahre 2006/08/10/12 wechselnde Themenschwerpunkte⁶. Bei ihrer Auswahl ist darauf geachtet worden, dass jeweils einschlägige Daten vorliegen.

Exemplarisch sei dies für den Bereich „Schule und non-formale Lernwelten“ verdeutlicht:

- 2006: Umgang mit Bildungszeit (Wiederholer);
- 2008: Förderung (z.B. Anteil der Erstklässler mit vorschulischem Sprachkurs, Anteil der Schüler mit Migrationshintergrund und Sprachförderung, Anteil der Schüler, die am Fremdsprachenunterricht teilnehmen);
- 2010: Personalentwicklung (z.B. zahlenmäßiges Verhältnis Lehrende/Lernende, Verteilung des Personals, Qualifizierung des Personals);
- 2012: Schulmerkmale (z.B. sozioökonomischer Hintergrund der Schüler, Anzahl der Lernenden, Besuch privater Bildungseinrichtungen, Anteil der Schulen mit externer Evaluation).

6. Möglichkeiten und Grenzen der Bildungsberichterstattung

Programmatische Papiere zur Bildungsberichterstattung haben häufig gefordert, Indikatoren theoriegeleitet auszuwählen und auch Wechselwirkungen zwischen Indikatoren zu analysieren, so dass komplexe Wirkungsgefüge aufgezeigt werden können. Scheerens⁷ stellt hierzu fest: “In the design of new indicator systems the demand for connectivity of different indicators is a crucial consideration, with important practical, organizational and financial implications”, warnt aber auch: “the expectations on the explanatory potential of indicators are often too high, particularly when causal interpretations of input/process/outcome relationships are at stake.”

Das analytische Potenzial der Bildungsberichterstattung beruht also im Wesentlichen darauf, dass statistische Größen verknüpft werden (*connectivity*). In der vorliegenden Konzeption wird dies vor allem durch Verbindung von Basisdaten, Hintergrundmerkmalen und Referenzdaten erreicht. Jeder einzelne Indikator (z.B. „Zahl der Teilnehmer an einem Studiengang“) kann – von Bericht zu Bericht wechselnd – in Relation zu verschiedenen Bezugsgrößen un-

6 Eine Ausnahme bildet der Bereich „Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung“. Wegen der insgesamt geringen Zahl von Indikatoren ist hier eine Clusterung nicht möglich.

7 Scheerens, J. (2004, October): The conceptual basis of indicator systems. Unveröff. Manuskript. Univ. Twente. Zitate auf S.13 und S. 12.

tersucht werden (z.B. Teilnehmerzahl in Relation zur Zahl der Studierenden insgesamt oder zur Größe relevanter Alterskohorten), und er kann nach verschiedenen Hintergrundaspekten aufgegliedert werden (z.B. nach sozialer Herkunft und Geschlecht, nach Art der Hochschule oder getrennt für Länder und Regionen). All diese abgeleiteten Kennziffern und Vergleichswerte können in Zeitreihe, über mehrere Jahre hinweg, dargestellt werden. In diesen Differenzierungen – also *innerhalb* der Darstellung des einzelnen Indikators – liegt der Ansatzpunkt für Interpretation, Analyse und letztlich für die politische Bewertung. Dadurch wird es möglich, das Indikatorensystem und die gesamte Berichterstattung modular aufzubauen, d.h. aus voneinander unabhängigen Einheiten, die je nach Datenlage und politischem Bedarf ausgewählt und dargestellt werden.

Auch *Education at a Glance* und andere Bildungsberichte nutzen diese Möglichkeiten der Ausdifferenzierung innerhalb der Indikatoren in vielfältiger Form. Nur sehr selten hingegen werden unterschiedliche Indikatoren kombiniert. Ebenso selten werden statistische Kennziffern verwendet, die Zusammenhänge quantifizieren (also etwa Korrelationskoeffizienten oder gar multivariate Auswertungen). „Wechselwirkungen“ werden lediglich zwischen den Basisdaten eines Indikators und unterschiedlichen Hintergrundvariablen berücksichtigt und rein deskriptiv dokumentiert, z.B. wenn Geschlechtsunterschiede bei Migranten und Nicht-Migranten für verschiedene Bildungsgänge tabelliert werden. Das Konsortium sieht sich demnach in Übereinstimmung mit Strategien anderer Berichte, auch wenn dies impliziert, dass Fragen nach Ursachen und Wirkungszusammenhängen indikatorenbasiert häufig nicht beantwortet werden können. Ebenso wenig können aktuelle Entwicklungen, für die (noch) keine repräsentativen Daten vorliegen, in einem indikatorengestützten Bericht angemessen berücksichtigt werden.

Im Unterschied zu wissenschaftlichen Studien, die in komplexen Designs Verläufe, Veränderungen und Wirkungen erschließen, ist der Zweck der Bildungsberichterstattung ein deskriptiver und evaluativer. Sie stellt der Öffentlichkeit und der Politik Daten (genauer: datengestützte Indikatoren) zur Verfügung, bietet Vergleichsmöglichkeiten an (inter- und intranational, nach Personengruppen und im Zeitverlauf) und ermöglicht den Adressaten so die Bewertung dieser Daten. Die Aufgabe der Bildungsberichterstattung ist aber *nicht* die eines Forschungsprojekts, das nachprüfbar, mit entsprechenden – vor allem längsschnittlichen und experimentellen – Designs, Ursachen und Wirkungen herausarbeitet. Bildungsberichterstattung ist „analytisch“ im Sinne vielseitiger Vergleichs- und Bewertungsmöglichkeiten, nicht kausal-analytisch. Sie übernimmt dadurch eine wichtige Rolle im wissenschaftlich gestützten Bildungsmonitoring, kann und soll aber nicht alle steuerungsrelevanten Fragen beantworten.