



Bildungsmonitoring auf Kreisebene

Dr. Axel Kühn



Dipl.-Pädagoge Dr. Axel Kühn ist Referent im Referat „Bildung und Kultur“ des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg.

Für die 313 Kreise und 118 kreisfreien Städte in Deutschland¹ erweist sich das kommunale Bildungssystem in zunehmendem Maße als Standortfaktor. Das Vorhandensein qualitativ hochwertiger und innovativer Bildungseinrichtungen macht Stadt- und Landkreise gerade für Familien attraktiv, die für ihre Kinder gute Bildungschancen erwarten, und ein gut ausgebautes Berufs- und Weiterbildungssystem versorgt die örtliche Wirtschaft mit kompetentem Personal. Einrichtungen des non-formalen Bildungssektors wie Bibliotheken, Museen und Musikschulen steigern die Lebensqualität der Menschen und heben das allgemeine Bildungsniveau.

Dieser Beitrag berichtet über den Aufbau und die Elemente eines datengestützten Berichtssystems für ein kommunales Bildungsmonitoring. Vorgestellt wird ein Anwendungsleitfaden zur Erleichterung des Aufbaus einer kontinuierlichen und systematischen Berichterstattung über die kommunale Bildungsinfrastruktur.

Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung wurde am Statistischen Landesamt Baden-Württemberg in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt und dem Deutschen Institut für Erwachsenenbildung ein modular aufgebautes Instrument entwickelt, das den Kreisen und kreisfreien Städten den Aufbau eines datengestützten Bildungsmonitorings erlaubt.

Zum Abschluss der ersten Projektphase haben die Projektpartner einen Anwendungsleitfaden vorgelegt, der eine Handreichung für Landkreise und kreisfreie Städte bildet, mit deren Hilfe sie ihr kommunales Bildungssystem in seinen wichtigsten Elementen beschreiben, beobachten und lenken können. Dieser in kontinuierlicher Fortentwicklung befindliche Leitfaden, dessen jeweilig aktuelle Version seit September im Internet als PDF-Dokument abrufbar ist², wurde in Kernindikatoren, Überblicks- und Ergänzungsindikatoren untergliedert. Indikatoren, das heißt einzelne datengestützt beobachtbare Merkmale im Bildungssystem in dieser Weise zu priorisieren, ermöglicht eine gewisse Vergleichbarkeit so entwickelter Monitoringberichte in unterschiedlichen Kreisen und kreisfreien Städten. Gleichzeitig gewährleistet so

ein Vorgehen hinreichend viel Flexibilität, um die Berichterstattung den kommunalen Besonderheiten und Kernthemen der aktuellen örtlichen Bildungsdiskussion anzupassen.

9 Themenfelder eines Kommunalen Bildungsmonitorings

Den Kreisen und kreisfreien Städten wird im Anwendungsleitfaden vorgeschlagen, zunächst überblickartig kommunale *Rahmendaten (1.)* wie Einwohnerzahl, Ausländerinnen- und Ausländeranteil, Bruttoinlandsprodukt je Einwohner/-in und Arbeitslosenquote aufzuführen. Diese Daten dienen vielfach als Grundlagendaten für weitere Indikatoren der Bildungsanalyse (zum Beispiel Schulabgangsquoten an allgemeinbildenden Schulen) und ermöglichen es den Stadt- und Landkreisen zusätzlich, sich im interkommunalen Vergleich in eine Gruppe ähnlich strukturierter Kreise und kreisfreier Städte einzuordnen – wenn ein Vergleich mit diesen angestrebt wird.

Die *Grundinformationen (2.)* zur Bildung geben einen ersten Überblick über die Anzahl der Bildungseinrichtungen, die allgemeinen Bildungsausgaben in der Region und das generelle Bildungsverhalten der Bevölkerung.

Der umfassende Gestaltungsspielraum der Kommunen und Kreise im Bereich der *Kindertagesstätten (3.)* kennzeichnet die unmittelbare Steuerungsrelevanz der Daten aus dem Bereich der frühkindlichen Erziehung. Deshalb bilden die Anzahl der Einrichtungen und die Versorgung mit Plätzen Kernindikatoren. Aber auch die Übergänge an die Grundschulen, und damit das Einschulungsalter ist im Rahmen der Anstrengungen zur Verkürzung von Bildungskarrieren von zentraler Bedeutung.

Die *allgemeinbildenden Schulen (4.)* befinden sich in der Regel in kommunaler Trägerschaft, während das Land die Verantwortung für das Bildungspersonal und die Bildungsinhalte hat. Diese Verantwortungsteilung in innere und äußere Schulangelegenheiten macht die allgemeinbildenden Schulen zu einem höchst bedeutsamen Beobachtungsfeld. Kommunen

1 Stand: Juli 2008.

2 www.ext.stala.bwl.de/BildungKultur/Analysen/Prognosen/bildungsmonitoring.pdf

haben großen Einfluss auf die bauliche und sachliche Ausstattung sowie das personelle Umfeld der Schule (Administration, schulpsychiatrischer Dienst, Betreuungskräfte im Ganztags-schulbetrieb, Schulsozialarbeit ...). Die Sicherung eines wohnortnahen Schulangebots – insbesondere für Grundschüler/-innen ist vor-dringliche Aufgabe der Kommunen. Auch der Ausbau und die Ausstattung der Ganztags-schulen liegen zu großen Teilen in der Hand der Kommunen.

Die *beruflichen Schulen (5.)* sind häufig Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft, die das Bindeglied zwischen allgemeinbildenden Schulen und regionaler Wirtschaft bilden. Ein kommunaler Bildungsbericht muss sich deshalb in starkem Maße auf die Ausgestaltung dieses

Bildungsauftrags konzentrieren. Gleichzeitig sind die auf hohe Flexibilität angelegten Strukturen beruflicher Bildung sehr komplex. Dieser Bildungssektor ist von konjunkturellen Schwankungen und konkurrierenden bzw. ergänzenden Bildungsangeboten aus anderen Kreisen beeinflusst. Aufgabe des kommunalen Bildungsmonitorings ist es, für die örtliche Ebene mehr Klarheit in die unübersichtlichen Strukturen des Berufsbildungssektors zu bringen, Defizite und Möglichkeiten aufzuzeigen und Anregungen zur Fortentwicklung zu geben.

Auf die Universitäten und Fachhochschulen haben Kreise und Städte den geringsten Einfluss. Gleichwohl bilden diese Bildungseinrichtungen wichtige Faktoren für die wirtschaftliche Entwicklung der Kreise und kreisfreien Städte.

Ü Beispiel für die Beschreibung eines Kernindikators

Beschreibung der Kennzahl: ► Kern

► D11.2: Übergangsquote von Sekundarstufe I auf Sekundarstufe II

Zweck und Aussagefähigkeit der Kennzahl Die Übergangsquote auf die gymnasiale Oberstufe bzw. die beruflichen Gymnasien vermittelt einen Überblick über die Bildungsorientierung der Bevölkerung. In Relation zur Gesamtheit der jungen Menschen in dieser Altersstufe und aufgeteilt nach nationaler und sozialer Herkunft kann ermittelt werden, in welchem Maß dieser Übergang zu einer Segregation verschiedener Gruppen beiträgt. Regionale Entscheidungsträger können in ihrer Eigenschaft als Schulträger hieraus Konsequenzen für einen gezielten Förderbedarf ableiten und ggf. im Zeitablauf den Erfolg eingeleiteter Fördermaßnahmen überprüfen.

Berechnungsformel

$$\text{Übergangsquote} = \frac{\text{Anzahl der Übergänge von Sek. I zu Sek. II}}{\text{Anzahl der Schüler/-innen in der 10. Klassenstufe}} \times 100 \%$$

Exakte Definition der Bezugsgrößen *Anzahl der Übergänge von Sek. I zu Sek. II:* Anzahl der Schülerinnen und Schüler der 10. Klassenstufe, die zum folgenden Schuljahr an die gymnasiale Oberstufe in allgemeinbildenden oder berufsbildenden Gymnasien gewechselt sind. Dabei spielt es für die Analyse keine Rolle, ob die gymnasiale Oberstufe in der betrachteten Gebietseinheit liegt oder nicht. Allerdings gilt hier die Einschränkung, dass sich die Analyse auf die gymnasialen Oberstufen in der betrachteten Gebietseinheit beschränken muss, solange in der amtlichen Schulstatistik keine Individualdaten vorliegen, über die sich die Wanderungsverflechtung der Schülerinnen und Schüler beim Übergang von der Sekundarstufe I in die Sekundarstufe II nachvollziehen lässt.

Anzahl der Schülerinnen und -schüler in der 10. Klassenstufe: Anzahl der Schülerinnen und Schüler in der 10. Klassenstufe der örtlichen allgemeinbildenden Schulen. Auch wenn während des Schuljahres Zugänge und Abgänge stattfinden, sollte dennoch die für die amtliche Schulstatistik zu Beginn des Schuljahres gemeldete Schülerzahl verwendet werden, da in der Regel keine Informationen über die Schülerzahlen am Ende des Schuljahres zentral vorliegen.

Datenquellen Amtliche Schulstatistik

Gliederung der Kennzahl Schularten
öffentliche und private Schulen
Geschlecht der Übergänger
Staatsangehörigkeit bzw. Migrationshintergrund der Übergänger

Regionale Bezugsebene Land – Regierungsbezirk – Kreis – Gemeinde

Periodizität der Verfügbarkeit der Daten Jährliche Erhebung der amtlichen Schulstatistik für die Übergänge vom vorange-gangenen zum laufenden Schuljahr.

Deshalb dürfen die *Hochschulen (6.)* nicht aus dem Blick verloren werden. Die Beobachtung ihrer Entwicklung ist eine wichtige Teilaufgabe des Kommunalen Bildungsmonitorings.

Der *Weiterbildungssektor (7.)*, das heißt Erwachsenenbildungsinstitutionen wie die Volkshochschulen aber auch Akademien und die betrieblichen und außerbetrieblichen Fortbildungseinrichtungen bestimmen für große Teile der erwachsenen Bevölkerung die Bildungslandschaft der Kommunen. Ein qualitativ hochwertiges Angebot der Erwachsenenbildungseinrichtungen gewährleistet eine kontinuierliche Fort- und Weiterbildung der Bevölkerung, die sich gleichermaßen an den Bedürfnissen der Menschen und den Anforderungen der örtlichen Wirtschaft orientiert.

Die *non-formalen und informellen Lernwelten (8.)* in Form von Bibliotheken, Museen, Ausstellungen und Musikschulen, aber auch in Form einer gut ausgebauten Infrastruktur (zum Beispiel Internet-Breitbandanschlüsse) erleichtern und ermöglichen den Menschen bis ins hohe Alter die Teilnahme an Bildungsprozessen. Auch junge Menschen im Schulalter profitieren von einer gut ausgebauten Infrastruktur non-formaler Bildungsmaßnahmen zum Beispiel bei der Nutzung von Bildungsangeboten der Jugendhilfe. Diese Lernwelten vereinen auf sich Attribute, die Lernen zu einem beiläufigen und automatischen Effekt machen. Sie bilden Standortfaktoren, die geeignet sind, Menschen von außerhalb der Region anzuziehen, und sie werden von großen Teilen der Bevölkerung als selbstverständliche Bildungsressourcen wahrgenommen. Kreise und Gemeinden sollten bestrebt sein, diese Bildungsinfrastruktur auszubauen und zu pflegen.

Bildungsnetzwerke/Bildungsberatung (9.) als quantitativ nur sehr unzureichend erfassbare Elemente non-formaler Lernwelten wurden in den Anwendungsleitfaden als narrativ in einem gesonderten Kapitel zu beschreibende Institutionen mit ihren bestehenden und angestrebten Verflechtungsstrukturen einbezogen.

Struktur des Anwendungsleitfadens

Im Anwendungsleitfaden wird beispielhaft die Struktur eines Bildungsberichts skizziert, der in die oben aufgeführten 9 Teilbereiche untergliedert ist. Jeweils einleitend wird erläutert, wie die statistischen Werte zu 35 Kernindikatoren in allen Bildungsberichten analysiert werden können (*Beispiel siehe Übersicht*), damit die Fortschreibung der Bildungsberichterstattung sich auf übereinstimmende Indikatoren bezieht.

Zusätzlich bilden 62 frei auswählbare Ergänzungsindikatoren sowie 24 Überblicksindikatoren erweiterte Analyseebenen, die einbezogen werden können, wenn damit besonders verbildliche Elemente kommunaler Bildung beschrieben oder identifizierte Problembereiche in erweiterter Analysetiefe betrachtet werden sollen.

Die Datendarstellung sollte (zum jetzigen Zeitpunkt) die aktuellen Daten, die Daten des Vorjahrs und die Daten aus dem Jahr 2000 beinhalten, um – gewissermaßen in Zeitreihe – Entwicklungen im jeweiligen Bildungsbereich nachzeichnen zu können. Darüber hinaus ist es ratsam, Vergleichsdaten zum jeweiligen Kernindikator auf Landes- oder Bundesebene mit den kommunalen Daten zu kontrastieren.

Für die Übergangszahlen von Grundschulen auf Gymnasien kann eine solche Datendarstellung wie **Beispiel 1 und 2** aussehen.

Interpretation: Im Landkreis Ludwigsburg wechseln überdurchschnittlich viele Schüler/-innen von der Grundschule an das Gymnasium. Betrag der Abstand zum prozentualen Anteil der Kinder, die im ganzen Land von Grundschulen an Gymnasien wechselten, im Schuljahr 2000/01 noch 4,2 Prozentpunkte, verringerte sich im Schuljahr 2006/07 dieser Abstand auf 2,0 Prozentpunkte. Im vergangenen Schuljahr lag er bei 3,2 Prozentpunkten. Insofern ist erkennbar, dass fortwährend mehr Schüler/-innen im Landkreis Ludwigsburg an Gymnasien wechseln als im Landesdurchschnitt und dass die Anzahl derer, die ans Gymnasium wechseln, kontinuierlich steigt.

Diese Auseinandersetzung mit kommunalen Bildungsdaten ist nicht ohne Mühe und personellen Aufwand zu leisten. Aber die Überblicksdarstellung im Anwendungsleitfaden, die Angabe der Datenquellen und Berechnungswege erspart den Fachkräften umfangreiche Rechercharbeiten und erleichtert durch die vorgegebene Gliederungsstruktur die Grundkonzeption eines kommunalen Bildungsberichts. Gleichwohl bietet der Anwendungsleitfaden zunächst nur ein grobes Gerüst, das flexibel ausgebaut und ausgestaltet werden kann. Oftmals entwickeln sich aus der ersten Datenanalyse tiefer gehende Fragen, denen in einem weiteren Schritt nachgegangen werden sollte.

Eine unkommentierte Aneinanderreihung von Datentabellen und Schaubildern bildet keinen Bericht. Es ist darüber hinaus unbedingt erforderlich, dass die dokumentierten Daten analysiert und bewertet werden. So wird im Rahmen der Bildungsberichterstattung auf Schwächen

und Stärken der kommunalen Bildungsstruktur hingewiesen. Auf der Grundlage dieser Interpretation können anschließend seitens der kommunalen Entscheidungsgremien politische Entscheidungen getroffen werden.

Eigene Erhebungen der Kreise und kreisfreien Städte

Für den Großteil aller zu erhebenden Indikatoren kann die amtliche Statistik auf Kreis- und Gemeindeebene Daten zur Verfügung stellen. Wenn aber einzelne Kreise und kreisfreie Städte sich zum Beispiel der betrieblichen Weiterbildung zuwenden wollen, sind sie – ähnlich wie in einzelnen anderen Bereichen – auf eigene Erhebungen angewiesen, da zu diesem Sektor keine systematisch erhobenen Querschnittdaten auf der kommunalen Ebene vorliegen. Dennoch können für viele Kreise und kreisfreie Städte auch diese Indikatoren von großer Bedeutung sein. Im Anwendungsleitfaden werden in solchen Fällen Querverweise auf die Notwendigkeit und Möglichkeiten eigener Erhebungen eingefügt. Diese sind in unterschiedlicher Analyseschärfe durchführbar und können schon mit geringem Aufwand (Telefonbefragungen, Expertinnen- und Expertenrunden) wichtige Ergebnisse für die Förderung und Gestaltung des Weiterbildungswesens bzw. Bildungswesen der jeweiligen Kommune liefern.

Praxisbeispiele

Ergänzend zum datengestützten Berichtsteil des Bildungsmonitorings wird vorgeschlagen, kommunalen Bildungseinrichtungen Raum für Selbstdarstellungen einzuräumen. Diese Selbstdarstellungen sollen einen Überblick über den Entwicklungsstand und das Innovationspotenzial der kommunalen Bildungseinrichtungen geben und dienen den Einrichtungen selbst als Vergleichsdarstellungen. Sie geben möglichen Nutzern von Bildungseinrichtungen einen Überblick. Damit diese Selbstdarstellungen vergleichbar bleiben, sollten sie ähnlich strukturiert sein. Deshalb werden im Abschlussbericht der ersten Projektphase Beschreibungsraster für unterschiedliche Bildungseinrichtungen (Kindertagesstätten, Schulen, Volkshochschulen) vorgeschlagen, an denen sich die Selbstdarstellungen orientieren können.

Periodizität des Bildungsmonitorings

Es ist nicht vorgesehen, dass die Kommunen jährlich ihr Bildungswesen in voller Breite beschreiben. Auch die Selbstdarstellungen der

Beispiel 1

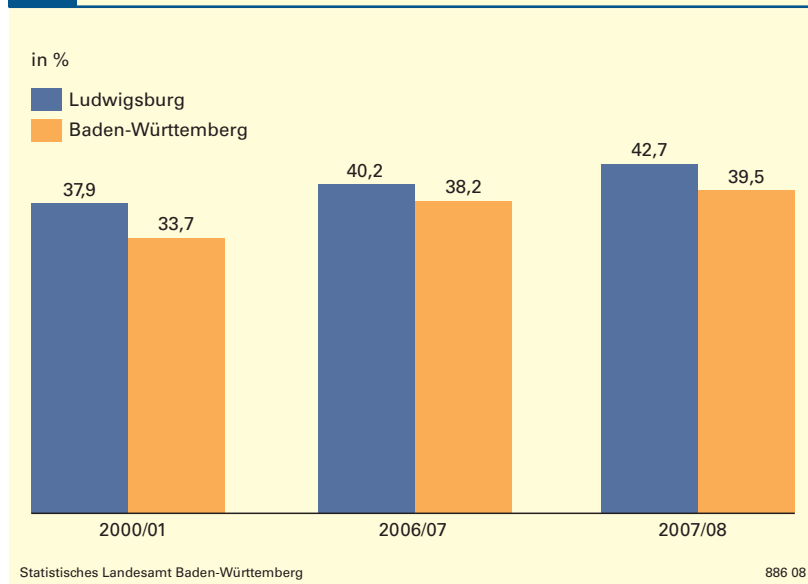
Schulübergänge aus öffentlichen und privaten Grundschulen auf Gymnasien in den Schuljahren 2000/01, 2006/07 und 2007/08 im Landkreis Ludwigsburg/Land Baden-Württemberg*)

Gebiet	Schuljahr	Ins-gesamt	Darunter auf Gymnasien	
			Anzahl	%
Landkreis Ludwigsburg	2000/01	5 851	2 131	37,9
Land Baden-Württemberg		116 924	39 446	33,7
Landkreis Ludwigsburg	2006/07	5 378	2 160	40,2
Land Baden-Württemberg		108 575	41 502	38,2
Landkreis Ludwigsburg	2007/08	5 507	2 351	42,7
Land Baden-Württemberg		112 735	44 558	39,5

*) Ein Vergleich mit Bundesdaten ist nicht möglich, da der Übergangszeitpunkt an weiterführende Schulen in den verschiedenen Ländern unterschiedlich ist.

Beispiel 2

S Schulübergänge aus öffentlichen und privaten Grundschulen auf Gymnasien in den Schuljahren 2000/01, 2006/07 und 2007/08 im Landkreis Ludwigsburg/Land Baden-Württemberg



Bildungseinrichtungen sollten nicht in kurzen Intervallen wiederholt werden. Vielmehr wird den Kreisen und kreisfreien Städten empfohlen, ihre Bildungsberichterstattung zwar kontinuierlich (zum Beispiel in 2-jährigem Rhythmus) und vom Aufbau weitestgehend übereinstimmend zu betreiben, jedoch in wechselnder Folge Schwerpunktthemen zu behandeln. Auf diese Weise können besonders innovative Bildungsstrukturen hervorgehoben oder kontrovers diskutierte Probleme im kommunalen Bildungsbereich einer tiefer gehenden Analyse unterzogen werden, damit die Diskussion sich an verlässlichen Daten orientieren kann.

Viel zu häufig sind Diskussionen im Bildungssektor von punktuellen Eindrücken und Überblickseinschätzungen geprägt, die durch nachträglich erhobene Daten korrigiert werden müssen oder auch bestätigt werden können. Ein methodisch abgesicherter Datenbericht – quasi als etablierte „Berichtsroutine“ – kann die vielfach emotional geführten Diskussionen versachlichen und auf eine konstruktive Ebene überleiten.

Die Pilotphase des Projektes: Erste Umsetzung in Monitoringberichte

Seit Fertigstellung des Anwendungsleitfadens Mitte 2008 befindet sich das Projekt in einer Pilotphase, in der die Projektgruppe in einzelnen

Kreisen die Erstellung von Bildungsberichten begleitet und unterstützt. Parallel hierzu steht jetzt aber auch der Anwendungsleitfaden für die selbstständige Erstellung von Monitoringberichten in weiteren Kreisen und kreisfreien Städten zur Verfügung. Längerfristig ist zu erwarten, dass in immer mehr Kreisen Deutschlands Bildungsmonitoring betrieben wird, damit die Bildungslandschaft auch auf kommunaler Ebene an Transparenz gewinnt und – in Ausschöpfung der Entscheidungsspielräume der kommunalen Ebene – fortentwickelt wird. ■

Weitere Auskünfte erteilt
Dr. Axel Kühn, Telefon 0711/641-26 51,
Axel.Kuehn@stala.bwl.de

kurz notiert ...

Wintersemester 2008/09: 8,5 % mehr Studienanfänger an den Hochschulen des Landes

Im Wintersemester 2008/09 sind nach ersten vorläufigen Ergebnissen des Statistischen Landesamtes 42 500 Personen an einer der 69 Hochschulen des Landes zum ersten Mal eingeschrieben. Bestätigen sich die von den Hochschulen in Baden-Württemberg vorab gemeldeten Zahlen für die Studienanfänger im ersten Hochschulsemester, stellt dies einen beachtlichen Zuwachs von 8,5 % oder 3 300 gegenüber dem letzten Wintersemester dar. Damit scheint der seit dem Wintersemester 2003 abnehmende Trend gebrochen. Schon das deutliche Plus von mehr als 7 % im Sommersemester 2008 hatte diese Trendwende angedeutet.

Von der allgemeinen Zunahme profitierten am stärksten die Pädagogischen Hochschulen mit einem Plus von 15 % auf 3 400 Studienanfänger. Bei den Fachhochschulen war mit rund 13 500 Studienanfängern ein ähnlich hoher Zuwachs von 14 % zu verzeichnen. Etwas niedriger fiel das Plus bei den Ersteinschreibern für die Universitäten mit 8 % und für die Kunsthochschulen mit 3 % aus. An diesen Hochschularten wurden 24 200 bzw. 620 Studienanfänger gezählt. Dagegen wurde bei den Verwaltungsfachhochschulen hauptsächlich wegen organisatorischen Änderungen ein Minus von 35 % registriert. So wurde die Verwaltungsfachhochschule der Bundesagentur für Arbeit in Mannheim in eine private Fachhochschule umgewandelt und gehört damit nicht mehr zu den Verwaltungsfachhochschulen. Ferner erlauben zwei Verwaltungsfachhochschulen seit Kurzem den Beginn eines Studiums nicht mehr nur im

Winter, sondern auch zum Sommersemester. Die Anfänger verteilen sich daher auf Sommer- und Wintersemester.

Forschungsausgaben je Professur im Land deutlich über dem Bundesdurchschnitt

Im Hochschulsektor Baden-Württembergs, der 4 der insgesamt 9 Eliteuniversitäten in Deutschland stellt, waren 2005 etwa 15 930 Personen mit FuE-Tätigkeiten beschäftigt; die Ausgaben der Hochschulen für Forschung und Entwicklung beliefen sich auf über 1,3 Mrd. Euro. Gemessen an der Zahl des FuE-Personals liegt Baden-Württemberg hinter Nordrhein-Westfalen auf Platz 2. Gemeinsam mit Bayern vereinen die „drei Großen“ etwa die Hälfte aller FuE-Beschäftigten der deutschen Hochschulforschung. Bezogen auf die Zahl der Professuren (in Vollzeitäquivalenten) waren unter den Bundesländern die FuE-Ausgaben der Hochschulen 2005 in Baden-Württemberg am höchsten. Je Professur wurden hierzulande knapp 522 000 Euro für FuE ausgegeben – der bundesweite Durchschnitt lag bei knapp 438 000 Euro je Professur.

In den über 100 überwiegend öffentlichen FuE-Einrichtungen außerhalb der Hochschulen, dem sogenannten Staatssektor, wurden im Jahre 2006 (2005) rund 1,37 (1,35) Mrd. Euro für Forschung und Entwicklung ausgegeben. Zu diesen Einrichtungen zählen zum Beispiel die Institute der Max-Planck- und Fraunhofer-Gesellschaft oder die FuE-Einrichtungen der Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren wie das Deutsche Krebsforschungszentrum in Heidelberg oder das Forschungszentrum Karlsruhe. ■