

## Zum Monitoringprozess der Erstellung der Bildungsberichte und zum Umgang mit diesen

### 1. Verfassungsrechtlich Grundlagen

Während im Februar 2014 die Schweiz bereits auf das Erscheinen des Bildungsberichts 2014 verweisen kann, befindet sich der deutsche (nationale) Bildungsbericht 2014 noch im Entstehen; er wird im Juni 2014 veröffentlicht werden.

Der Blick auf die Schweiz ist dabei nicht nur im Hinblick auf einen Vergleich bezüglich der Anlage, der Struktur, der Darstellung und der Aussagen im Bildungsbericht von Interesse, sondern auch unter dem Aspekt der (verfassungs-)rechtlichen Ausgangslage. Fast gleichzeitig, im Sommer 2006, wurden sowohl in der Schweiz als auch in Deutschland die Verfassungen geändert: während Art. 61a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft in seinem ersten Absatz „gemeinsame“ Aufgabe von „Bund und Kantonen“ bestimmt, „im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz“ zu sorgen, ist in Deutschland unter der Zielrichtung eines „Wettbewerbsföderalismus“ insbesondere im Bildungsbereich eine striktere Trennung der Zuständigkeiten und Kompetenzen von Bund und Ländern verankert worden. Seitdem geistert, insbesondere in der politischen Diskussion, das Wort vom „Kooperationsverbot“ durch die deutsche Landschaft<sup>1</sup>. Dahingestellt, ob dieses Schlagwort den Sachverhalt angemessen wiedergibt, bleibt doch festzuhalten, dass mit eben dieser Verfassungsänderung in Deutschland im Jahre 2006 zumindest an einer Stelle anerkannt wurde, dass Bund und Länder eine gemeinsame Aufgabe wahrnehmen können – und wohl auch sollen, denn was sonst bedeutet eine ausdrückliche Verfassungsvorgabe, wenn seitens des Verfassungsanwenders die in der Verfassung angesprochene Möglichkeit zugleich wieder in Frage gestellt würde<sup>2</sup>?

Unter dem gegenüber der früheren Verfassungsformulierung unveränderten Titel der „Gemeinschaftsaufgabe“ sieht seit dem Jahre 2006 Art. 91b Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) vor:

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

Unstreitig und in der verfassungskommentierenden Literatur auch unbestritten<sup>3</sup> werden von dieser Klausel als gemeinschaftliche Aufgabe von Bund und Ländern einerseits Large-Scale-Assessments erfasst von PISA bis PIACC; und zu den zweitgenannten „Berichten“ zählt der (nationale) Bildungsbericht, der seit einer ersten Fassung im Jahre 2006 nunmehr im Jahre 2014 in seiner fünften Version erscheinen wird.

Festzuhalten bleibt, trotz aller Debatten um ein „Kooperationsverbot“, dass die deutsche Bundesverfassung selbst, das Grundgesetz, auch in der Erstellung eines Bildungsberichts eine gemeinsame, gesamtstaatliche Aufgabe von Bund und Länder sieht. Damit geht die deutsche Regelung erkennbar nicht so weit wie die Schweiz, ein einheitlicher und gemeinsamer „Bildungsraum“ ist zumindest von Verfassungswegen in Deutschland nicht vorgesehen.

<sup>1</sup> S. dazu Schneider, H.-P. (2013): Der neue deutsche Bundesstaat – Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I. Baden-Baden S.164 ff.; aus der politischen Diskussion statt vieler nur : Deutsche Telekom-Stiftung (Hrsg.) (2012): Mehr Kooperation – Expertenempfehlungen für neue Impulse in der deutschen Bildungspolitik. Bonn, insbesondere S. 15 f.

<sup>2</sup> Ebenso auch Guckelberger A. (2008), Bildungsevaluation als neue Gemeinschaftsaufgabe gemäß Art.91b Abs.2 GG, in : Recht der Jugend und des Bildungswesen, S.267 (274).

<sup>3</sup> Statt vieler : Siekmann, H. (2007), Art.91b, Rdnr.21, in: Sachs, M. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar. 4.Aufl München; ausführlich Guckelberger (Anm.2), S.276 ff.

## **2. Umsetzung der Verfassungsvorgabe**

Unter Zugrundlegung dieser Verfassungsvorgabe haben Bund und Länder am 21. Mai 2007 ein Verwaltungsabkommen geschlossen<sup>4</sup>, das sich auf „*das Zusammenwirken von Bund und Ländern gemäß Art. 91b Abs. 2 GG (Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich)*“ bezieht. In diesem Verwaltungsabkommen werden Verfahrensvorgaben vorgesehen, wie das verfassungsmäßig vorgesehene Ziel, „*die Qualität des deutschen Bildungswesens zu stärken*“ (so Art. 1 des Verwaltungsabkommen) verfahrensmäßig umgesetzt wird. Den Beratungen der zuständigen Minister auf Bundes- und Landesebene über „*wesentliche Vorhaben*“ (Art. 2 des Verwaltungsabkommens) ist eine Vorberatung durch eine Steuerungsgruppe vorgeschaltet (Art. 3f. des Verwaltungsabkommens). Dieser Steuerungsgruppe ist ein Wissenschaftlicher Beirat zugeordnet, der berät und unterstützt (Art. 3 Abs. 5, Art. 5ff. des Verwaltungsabkommens). Ausdrücklich zählt zum Aufgabenkatalog der Steuerungsgruppe „*die Koordinierung und Begleitung der Bildungsberichterstattung*“ (Art.4 Abs. 1 des Verwaltungsabkommens).

## **3. Erstellung der Bildungsberichte**

Im Rahmen dieser Vorgaben wird durch wissenschaftlich unabhängige Forschungsinstitute unter Beteiligung der Statistischen Ämter der deutsche (nationale) Bildungsbericht im Zweijahresrhythmus erstellt. Unter Federführung des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) wirken bei der Erstellung des Bildungsberichts das Deutsche Jugendinstitut (DJI), das Deutsche Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung GmbH (DZHW), das Soziologische Forschungsinstitut an der Universität Göttingen (SOFI) sowie die Statistischen Ämter des Bundes (Destatis) und der Länder zusammen. Die Federführung und Verantwortlichkeit für den Bildungsbericht obliegt einer Autorengruppe, die sich aus leitenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern bzw. Institutsdirektoren der beteiligten Institutionen zusammensetzt.

Der Er- und Bearbeitungsprozess ist gekennzeichnet durch eine Reihe von im Vorfeld verabredeten Verfahrensschritten, aus denen sich Zwischenstände und Zielrichtungen des im Entstehen befindlichen Bildungsberichts ableiten lassen. Diese werden mit der „Steuerungsgruppe“ und unter Einschluss des dieser zugeordneten Wissenschaftlichen Beirats erörtert, letztlich bleibt der Bericht in der Verantwortung der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.

## **4. Zur Wahrnehmung der Bildungsberichte**

Betrachtet man in der Rückschau die Aufnahme der bisher vorliegenden vier Bildungsberichte, und würdigt deren Wahrnehmung, so bietet es sich an, zwischen der parlamentarischen Ebene von Bund und Ländern, der politisch-administrativen Seite in Bund und Ländern und schließlich der allgemeinen Öffentlichkeit zu unterscheiden.

Auf Bundesseite wird der Bildungsbericht regelmäßig vom zuständigen Bundesministerium dem Deutschen Bundestag zugeleitet, dort in dem zuständigen Fachausschuss diskutiert und schließlich zum Gegenstand von Plenarberatungen und -aussprachen. Darüber hinaus stellt der Bildungsbericht als solcher eine Referenzgröße im Rahmen der bildungspolitischen Debatten im Deutschen Bundestag dar, parlamentarische Anfragen nutzen regelmäßig die Bezugnahme von Aussagen im Bildungsbericht, in den Debatten im Ausschuss, aber auch im Plenum wird regelmäßig auf den Bildungsbericht Bezug genommen.

Dem gegenüber wird der (nationale) Bildungsbericht in den Länderparlamenten und ihren entsprechenden bildungspolitischen Ausschüssen kaum zur Kenntnis genommen. Der Vorschlag eines früheren KMK-Präsidenten, dafür Sorge zu tragen, dass der Bildungsbericht in allen Ausschüssen aller 16 Länderparlamente behandelt wird, ist nie realisiert worden – auch nicht in demjenigen Bundesland, aus dem jener KMK-Präsident stammte.

---

<sup>4</sup> Veröffentlicht im Bundesanzeiger 2007, S.5861 ff.

Auf der politisch-administrativen Ebene wäre es grundsätzlich denkbar, dass Bund und Länder gemeinsam unter Aufnahme der in Art. 91b Abs. 2 FGG ausdrücklich möglichen „Empfehlungen“ den Bildungsbericht zur Grundlage nehmen könnten, sich auf entsprechende Vorschläge zu verständigen. Das bereits zitierte Verwaltungsabkommen sieht in diesem Zusammenhang „regelmäßige Zusammenkünfte“ der zuständigen Bundes- und Landesminister vor<sup>5</sup> – nur: diese Treffen finden nicht statt. Möglich wäre zumindest, dass – unabhängig von einem „Kooperationsverbot“ – auf denjenigen Feldern, in denen Bund und Länder bereits nach jetziger Verfassungslage gemeinsam Verantwortung tragen, entsprechende Vorschläge entwickelt würden: das gilt für den vorschulischen Bereich in gleicher Weise wie etwa für die berufliche Bildung. Und dass dies möglich ist, zeigen gemeinsame Projekte von Bund und Ländern, wie etwa der Ausbau von Kindertageseinrichtungen für unter 3-Jährige, um den zum 1. August 2013 in Kraft getretenen Rechtsanspruch von Eltern realisieren zu können<sup>6</sup>, zeigen ebenso gemeinsame Programme wie dasjenige zum Ausbau der Ganztagschulen<sup>7</sup> oder auch eine Vielzahl von Initiativen von Bund und Ländern, die beispielsweise den Zugang zu beruflicher Ausbildung erleichtern bzw. ermöglichen sollen<sup>8</sup>.

Diese, bereits nach geltender Verfassungslage bestehenden Möglichkeiten, werden in Deutschland erkennbar nicht genutzt – wiederum im Gegensatz zur Schweiz: dort haben der Bund und die Eidgenössische Konferenz der Erziehungsdirektoren (EDK) gemeinsam nach der Veröffentlichung des Bildungsberichts 2010 eine gemeinsame Erklärung zu bildungspolitischen Zielen „Chancen optimal nutzen“ am 30. Mai 2011 verabschiedet, die dann ihrerseits, wie am Bildungsbericht 2014 durchgängig erkennbar, den Maßstab für Bewertungen im neuesten Bildungsbericht abgegeben hat.

Nicht unterschätzt werden darf die Bedeutung des Bildungsberichts für die allgemeine Öffentlichkeit. Der deutsche (nationale) Bildungsbericht ist zum Referenzwerk für Medien geworden, Grafiken und Abbildungen aus dem Bildungsbericht finden auch noch längere Zeit nach der Bekanntgabe den Weg in Veranschaulichungen und Dokumentationen in den unterschiedlichsten Publikationen. Schließlich, und dies soll nicht verschwiegen werden, stellt der Bildungsbericht insbesondere für Studierende unterschiedlichster Studiengänge, die sich einen Überblick über das Bildungssystem in Deutschland verschaffen wollen, eine wichtige, leicht zugängliche und nach dem Grad der Aktualität höchst attraktive Informationsquelle dar; die freie Zugänglichkeit des Bildungsberichts über das Internet scheint an dieser Stelle von besonderer Bedeutung zu sein.

## 5. Resümee

Zusammenfassend stellt sich für mich als jemanden, der seit 2003 in unterschiedlicher Intensität und Funktion an der Erstellung der Bildungsberichte beteiligt war und ist, die Wahrnehmung und zugleich Nutzung der Bildungsberichterstattung höchst unterschiedlich dar. Während der gar nicht so sehr im Fokus stehende Adressat der allgemeinen Öffentlichkeit offenkundig zum umfänglichsten Nutzer der Bildungsberichterstattung geworden ist, wird dies – auch in soweit wiederum im Gegensatz zur Schweiz – aus meiner Sicht noch nicht hinreichend reflektiert und genutzt: warum soll nicht auch der Bildungsbericht über eine einmalige Fachtagung hinaus durch die an ihm Beteiligten der interessierten (fach-)Öffentlichkeit präsentiert und diskutiert werden? Widerspricht dies so sehr der ursprünglichen

---

<sup>5</sup> So Art.2 Abs.1 des Verwaltungsabkommens.

<sup>6</sup> Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder, Art.3 des Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (KiföG) vom 10.Dezember 2008, BGBl. I S. 2403 (2407 f.)

<sup>7</sup> Bund-Länder-Vereinbarung zum Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ vom 12.Mai 2003.

<sup>8</sup> Z.B. „Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“ vom 16.Juni 2004, seitdem mehrfach verlängert und neu ausgerichtet, zuletzt für den Zeitraum 2010 bis 2014 am 26.Oktober 2010, im Rahmen dessen wurde zuletzt die „Gemeinsame Erklärung ‚Einstiegsqualifizierung als Sprungbrett in Ausbildung stärken‘“ vom 5.Februar 2014 verabschiedet; aber auch Programme wie „Jobstarter“.

konzeptionellen Anlage des Bildungsberichts, der zu mindestens „Orientierungswissen“<sup>9</sup> für politisch Verantwortliche zur Verfügung stellen soll?

Bezüglich der Wahrnehmung und Nutzung der Bildungsberichterstattung durch eine gemeinsame Bund-Länder-Politik werden die vom Bildungsbericht ausgehenden und durch das Grundgesetz vorgesehenen Möglichkeiten bisher nicht genutzt. Dabei spielt sicherlich das mit der Verfassungsreform des Jahres 2006 verbundene Selbstverständnis der Rollen von Bund und Länder in der Bildungspolitik eine Rolle – und nicht zuletzt auch eine politische Praxis, bei den Fragen der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten immer unmittelbar mit denjenigen nach der Finanzierung verknüpft werden. Unter diesem Gesichtspunkt ist verständlich, dass von Bundesseite eher Zurückhaltung geäußert wird, wenn – um ein Beispiel zu nennen – bereits die wegen der außenpolitischen Bezüge notwendige Unterschrift des Bundesvertreters unter die UN-Behindertenrechtskonvention als Argument aus Ländersicht genutzt wird, dem Bund die für das Schulsystem mit der Umsetzung dieser Konvention verbundenen Kosten zuzuschreiben.

Aus Ländersicht erklärt sich das beobachtbare geringe Interesse an der Orientierung und Zielrichtung des (nationalen) Bildungsberichts: dieser vergleicht Bundesländer miteinander, stellt unterschiedliche Entwicklungen dar und versucht übergreifende Zusammenhänge zu verdeutlichen. Aus dem Blickwinkel einer Bildungspolitik, die Länderaufgabe und Länderhoheit ist, ist aber weniger ein (nationaler) Bildungsbericht handlungsleitend, als jene Bildungsberichte, die in der großen Mehrzahl der Länder inzwischen auch entstehen: diese werden zu Referenzpunkten für die Landespolitik, sehr viel stärker als der Blick auf die (nationale) Bildungsberichterstattung.

In Anbetracht der Tatsache schließlich, dass zunehmend auch auf kommunaler Ebene Bildungsberichte entstehen, wird ein weiteres Mal deutlich, dass aus Bürgersicht zumindest der die jeweilige Stadt oder Kommune betreffende, entsprechend kleinräumig angelegte Bildungsbericht von größerem Interesse und größerer Bedeutung ist als ein nationaler.

Bedacht schließlich werden muss die Tatsache, dass nicht nur staatliche Stellen Bildungsberichte vorlegen, sondern ebensolche von Verbänden und Stiftungen – mit je eigener Schwerpunktsetzung und Interessenorientierung – vorgelegt werden.

Des Weiteren treten neben Bildungsberichte auch solche anderer Politikbereiche, angefangen vom Familienbericht über den Kinder- und Jugendbericht<sup>10</sup>, bis hin zum Armuts- und Reichtumsbericht<sup>11</sup> oder dem Teilhabebericht über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen<sup>12</sup>, der im August 2013 vorgelegt wurde.

Notwendig erscheint, auch um die Wirksamkeit aller Berichte zu erhöhen, eine sehr viel stärkere Aufeinander-Bezugnahme der Berichte, die mit der nationalen Perspektive, der Landessicht und schließlich und endlich der Betonung kommunaler Gesichtspunkte ein Gesamtbild abgeben, das aber umso ertragreicher sein könnte, je stärker diese Berichte zusammen gelesen und rezipiert werden: hier bleibt eine Aufgabe, die in Zukunft gerade auch unter konzeptionellen Gesichtspunkten stärker im Vordergrund stehen müsste. Des Weiteren steht aus meiner Sicht auf der Agenda, die verschiedenen, in einzelnen Politikfeldern entstehenden Berichte ebenfalls aufeinander zu beziehen und möglichst auch miteinander zu verzahnen: ist Schulsozialarbeit, um ein Beispiel zu nennen, ausschließlicher

---

<sup>9</sup> Tippelt, R. (2009): Steuerung durch Indikatoren?, in : ders. (Hrsg.): Steuerung durch Indikatoren. Opladen/Farmington Hill, S.8.

<sup>10</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): 14. Kinder- und Jugendbericht – Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Bundestags-Drucksache 17/12200 vom 30. Januar 2013.

<sup>11</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bonn, März 2013.

<sup>12</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Bonn, August 2013.

Gegenstandsbereich des Kinder- und Jugendberichts<sup>13</sup> und damit für die Bildungsberichterstattung nicht (mehr) berichtenswert? Wie verhält sich eigentlich ein Teilhabebericht, herausgegeben vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales<sup>14</sup>, zum Schwerpunkt des Bildungsberichtes 2014, der sich insbesondere der Situation von „*Menschen mit Behinderung im Bildungssystem*“ zuwendet? Aus der Binnensicht der jeweiligen Fachlichkeit und der entsprechenden Organisation öffentlicher Verwaltungen mag eine Trennung in Aufgabenbereiche und damit in Zuständigkeiten für Berichte für eben diese Sektoren sinnvoll sein, aber weder der gesellschaftlichen Realität noch der allgemeinen Wahrnehmung entspricht eine solche Unterscheidung und Trennung. Dass eine solche Bezugnahme der verschiedenen Berichtsarten und -gattungen umfänglicher konzeptionellen Vorarbeiten bedarf, dessen bin ich mir bewusst - aber könnte dieses Unterfangen nicht die Attraktivität und damit die Wirksamkeit aller Berichte erhöhen?

---

<sup>13</sup> S. dort (Anm.10), S.329 ff.

<sup>14</sup> S. dort (Anm.12), S. 82 ff.