



Leseprobe aus Bormann, Hartong und Höhne, Bildung unter Beobachtung,  
ISBN 978-3-7799-3603-9

© 2018 Beltz Juventa in der Verlagsgruppe Beltz, Weinheim Basel  
[http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?  
isbn=978-3-7799-3603-9](http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-3603-9)

# Bildung unter Beobachtung

## Ein kritischer Blick auf Bildungsberichterstattung

Inka Bormann, Sigrid Hartong, Thomas Höhne

Bildung in der Moderne ist stets spezifischen Formen der institutionellen Produktion und Reproduktion, Steuerung und Regulierung unterworfen gewesen. Dazu gehören seit dem 19. Jahrhundert etwa Statistiken, die für die Ressourcenplanung durch staatliche Behörden gesammelt wurden (Weiß & Timmermann 2004). Zunehmend und angestoßen durch internationale Large-Scale-Assessments von Schülerleistungen im Rahmen von PISA (Programme for International Student Assessment) oder TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) finden sich daneben seit Mitte der 1990er Jahre auch auf Kompetenzen gerichtete, indikatorenbasierte Formen des vergleichenden Monitorings, wie sie sich z. B. in der regelmäßigen Bildungsberichterstattung niederschlagen.

Insgesamt lässt sich mit Blick auf die institutionalisierte Bildung über die Zeit hinweg eine zunehmende *Rationalisierung von Beobachtung* feststellen, die man in Anlehnung an einen Ausdruck von Sergio Moravia auch als Expansion einer „Beobachtenden Vernunft“ (Moravia 1977) bezeichnen könnte. Mit diesem Ausdruck beschrieb Moravia die Genese der modernen Anthropologie bzw. der „Wissenschaft vom Menschen“ (ebd., S. 17ff.) im 18. Jahrhundert, wobei mehrere Momente zusammenkommen, wie etwa ein bestimmter Vernunftgebrauch in Form einer „positiven Tatsache“ (*fait positive*), eine auf systematische Beobachtung und Klassifizierung zielende Haltung sowie die machtvolle, auf Kontrolle von Beobachtung und Beobachtungsobjekt. Zusammen lassen diese Dynamisierungsmomente zur damaligen Zeit ein historisch *neues Feld der Beobachtung* entstehen, das einen paradigmatischen Wechsel von einer bloß klassifizierenden Wissenschaft hin zu einer kontrollierend-intervenierenden Wissenschaft kennzeichnet, die im Zuge der europäisch-imperialen Expansion im 19. Jahrhundert aktiv an der politischen Gestaltung und Legitimation des Kolonialismus beteiligt ist (Leclerc 1973).

Wissenschaftliche Erkenntnisinstrumente wie Methoden, Theorien und normative Annahmen sind immer in einen historischen, institutionellen und gesellschaftspolitischen Kontext eingebettet, die ermöglichen, dass Paradigmen in einer Periode dominieren (Kuhn 1977). In diesem Sinne lässt sich die in Deutschland jüngst eingeführte daten- bzw. indikatorenbasierte Bildungssteuerung als die Durchsetzung einer spezifischen Form ‚beobachtender Vernunft‘

betrachten. Diese gehört nicht nur in historischer Hinsicht zur Kontinuität der Moderne respektive moderner „beobachtender Vernunft“ (Verobjektivierung, Klassifizierung und Kontrolle) und beinhaltet dementsprechend systematisierte „Aufschreibssysteme“ (Kittler 1985) wie Bildungsberichte, Evaluationstableaus, Statistiken usw., sondern sie steht auch für ein Konzept praxisbezogener und bildungspolitisch aktiv mitgestaltender Wissenschaft.

So soll die Bildungssteuerung laut programmatischer Zielbeschreibung in dem Sinne rationaler gestaltet werden, dass entscheidungstragende Akteure für unterschiedliche Anforderungen relevante Informationen über Inputs, Prozesse und Outputs nutzen können (z. B. Formulierung bildungspolitischer Bedarfe; bildungspolitische Entscheidungsfindung; Ableitung, Implementation, Evaluation von Maßnahmen und Programmen). Entsprechend haben mit der daten- und indikatorenbasierten Bildungsberichterstattung im Zuge der Bildungsreformen nach PISA insbesondere Bildungsberichte auf allen Ebenen Einzug in die bildungspolitische Steuerung gehalten: International, national, regional sowie auf Einzelschulebene wurden seitdem Prozesse der Datenproduktion, -sammlung und -nutzung zu Berichtszwecken systematisch vorangetrieben.

Gleichzeitig wird mit der daten- bzw. indikatorenbasierten Bildungsberichterstattung ein spezifisches Bildungsverständnis konstruiert und transportiert, mit dem Bildung als ein System von aufeinander bezogenen Input-, Prozess- und Outputvariablen konzipiert wird. Impliziert ist damit, dass Bildung als ein rational in sich abgestimmter Kreislauf von eindeutigen Wechselwirkungen konzipierbar und in Bildungsberichten entsprechend abbildbar ist (wie z. B. im Münchner Bildungsbericht von 2006). Ein komplexes und beobachterabhängiges Wissen über Bildung wird so auf ein vermeintlich beobachterunabhängiges, daten- und informationsbasiertes Beobachtungssystem transformiert, verdichtet und reduziert, das dazu beitragen soll, institutionelle Bildung evidenzbasiert zu entwickeln und zu optimieren. Damit wird eine pragmatistische Umwertung von Bildung selbst vorgenommen, im Rahmen dessen sogenanntem „what works“-Wissen (Takayama et al. 2016) ein bildungspolitischer Steuerungswert zuerkannt wird. Damit beruhen heutige Bildungsbeobachtungssysteme primär auf quantifizierten und quantifizierbaren Daten und Indikatoren, von denen sich Entscheidungsträger Anhaltspunkte für „richtige“ Interventionen erhoffen. Bildungsberichte gehen mit anderen Worten über bloße Status-quo-Erhebungen insofern hinaus, als sie Prognosen erlauben und Entwicklungsmöglichkeiten aufzeigen sollen.

Die Dokumentation bzw. Beschreibung des Status quo des Bildungssystems *und* das Aufzeigen solcher Entwicklungspostulate im Sinne kontinuierlicher „Suboptimalitätsdiagnosen“ (Radtke 2015) – gemessen an Output-/Leistungsindikatoren – sind in dieser Form der systematischen Bildungsbeobachtung untrennbar miteinander gekoppelt und gerahmt von der normativen Annahme, dass die Berichterstattung gleichzeitig Hinweise auf die Defizite und ,Entwick-

lungerfordernisse‘ des Systems liefert. Dass diese allgemeinen Erwartungen sich nicht unbedingt in einem einheitlichen Konsens über die konkreten bildungspolitischen Maßnahmen widerspiegeln, zeigt ein Blick auf die regionale Bildungsberichterstattung, denn dies es wird deutlich, wie unterschiedlich die Beobachtungsformen Vorstellungen zur Bildungssteuerung sind (Indikatoren, Datenlage, politische Normen und Zielvorgaben usw.). Sie reichen von technisch anmutenden Managementkreisläufen (z. B. im Münchner Bildungsbericht) bis hin zu Vorstellungen des kooperativen Bildungsmanagements verschiedenster Bildungsakteure (z. B. im Ravensburger Bildungsbericht).

Unabhängig von den damit verknüpften Steuerungsvorstellungen ist es ein erklärtes Ziel datenbasierter Berichterstattung, Bildung mess- und sichtbar bzw. beobachtbar zu machen. Bildungsberichte und Bildungsberichterstattung bilden dabei ein Element im *komplexen bildungspolitischen Kontroll- und Beobachtungssystem*, zu dem darüber hinaus, wie eingangs erwähnt, auch Evaluationsberichte, Schulinspektionen, Bildungsstandards oder standardisierte Leistungsvergleichstests gehören (KMK 2016; Hartong 2014). Bemerkenswert ist dabei auch der Umstand, dass bildungspolitische Strukturfragen, wie etwa Chancengleichheit, zweifach neutralisiert werden: zum einen durch eine forcierte Individualisierung des Bildungserfolgs der Einzelschule im Rahmen der erweiterten Schulautonomie („Verantwortung“) und zum anderen durch die Fokussierung auf die outputorientierte Systemsteuerung, die übergreifende standardisierte Indikatoren und objektivierte Daten erfordert.

Gegenüber den langfristigen input-orientierten Daten(reihen) der 1960/70er Jahre liegt in der heutigen Bildungsberichterstattung damit ein Akzent vor allem auf jenen Indikatoren, die die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit ‚der Systeme‘ in den Vordergrund der Betrachtung rücken. Neben den „individuellen Entfaltungschancen“ und dem „sozialen Zusammenhalt“ sei es vor allem die „ökonomische Wettbewerbsfähigkeit“, auf die nationale Berichterstattung fokussieren soll (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, S. 1) – oder wie es zehn Jahre später im Nationalen Bildungsbericht heißt: „individuelle Regulatorfähigkeit“, „Humanressourcen“ und „gesellschaftliche Teilhabe und Chancengleichheit“ (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, S. 1f.).

Gerahmt von diesen allgemeinen Überlegungen wird in der vorliegenden Publikation die datenbasierte Bildungssteuerung und -beobachtung sowohl theoretisch als auch im Rahmen von Fallanalysen (überwiegend) lokaler bzw. regionaler Bildungsberichterstattung kritisch reflektiert. Die Beiträge adressieren dabei unterschiedliche Fragen, die sich im Zusammenhang daten- und indikatorenbasierter Bildungssteuerung ergeben:

- Was für eine Form von Wissen, Expertise und Repräsentation bilden Daten und Indikatoren ab und wie wird ‚Empirie/Realität‘ mit ihnen konstruiert? Was für ein Bildungsverständnis wird damit transportiert?

- Wie und worauf wird die Aufmerksamkeit der Rezipienten von Daten und Indikatoren gelenkt? Welche (auch ambivalenten) Wirkungen haben Bildungsberichte?
- Welche administrativen, politischen und wissenschaftlichen Akteure sind (insbesondere) auf der regionalen Ebene an der Systematisierung von Daten beteiligt bzw. wie treiben sie diese voran? Welches sind also die Bedingungen, Formen und Ziele der Produktion von Daten/Bildungsberichten/Beobachtungssystemen?
- Welche (neuen) Hierarchien und Machtkonstellationen im Feld der Bildung sind mit dieser Entwicklung verbunden und inwiefern lassen sich (neue) Formen der Exklusion beobachten?

## Die Beiträge im Überblick

Nicht zuletzt hat die programmatische Ausweitung der Bildungsberichterstattung und der damit einhergehenden Institutionalisierung einer spezifischen Form der empirischen Bildungsforschung die kritische Auseinandersetzung über den Bedeutungsgehalt von ‚Bildung‘ neu entfacht. An diesem Spannungsverhältnis setzt der Beitrag von **Matthias Rürup** an, in welchem er sich mit der Frage befasst, ob und inwiefern mittels Bildungsberichterstattung über Bildung überhaupt berichtet bzw. Bildung überhaupt zum Thema gemacht wird. Dazu entfaltet er unterschiedliche, nicht homogenisierbare, sondern parallel existierende erziehungswissenschaftliche Sichtweisen auf den Bildungsbegriff, um anschließend zu argumentieren, dass keines dieser Verständnisse mit dem Bildungsbegriff der standardisierten Bildungsberichterstattung vereinbar sei – auch nicht, wenn in Rechnung gestellt wird, dass die Bildungsberichterstattung im öffentlichen Interesse die institutionalisierten Bedingungen und die Ergebnisse der Gewährleistung von Bildung betrachte. Vor dem Hintergrund seiner Analyse einer funktionalistisch begrenzten Berichterstattung plädiert Rürup dafür, insbesondere regionale Bildungsberichte mit Berichten von zivilgesellschaftlichen Akteuren zu flankieren, um einen öffentlichen Diskurs über Bildung zu initiieren.

Im Beitrag von **Achim Brosziewski** wird wiederum der Beobachtungsbegriff zum Gegenstand einer grundlegenden theoretischen Betrachtung gemacht. Brosziewski befasst sich aus systemtheoretischer Sicht mit dem Bildungsmonitoring, das er als eine ebenso weitreichende wie problematische Beobachtung zweiter Ordnung darstellt. Problematisch sei es nicht nur, weil sie von der Qualität der Beobachtungen erster Ordnung abhängt, sondern auch, weil die beschriebenen Beobachtungen im Medium Schrift und mittels Listen, Tabellen und Skalen visualisiert und kommuniziert werden. Zudem wirkten diese Visualisierungen direktiv in dem Sinne, dass sie kognitive Prozesse des qualitativen

Ordnen und Vergleichen anhand wissenschaftlich gestützter, quantifizierender Unterscheidungen lenken. Dadurch, so Brosziewski, generiere die gleichsam theoriearme regionale und nationale Bildungsberichterstattung territoriale Kartographien der institutionalisierten Bildung. Zugleich erfolge durch das so gestaltete Bildungsmonitoring eine strukturelle Kopplung zwischen Bildungswissenschaft und Bildungspolitik, die zu zweierlei beitrage: Während auf Seiten der Bildungspolitik die Kanalisierung kritischer Stimmen gelänge, ermögliche die Form der Bildungsberichterstattung der Bildungswissenschaft nun Großforschung zu betreiben.

**Martin Karcher** beschreibt das in den 1990er Jahren aufkommende systematische Bildungsmonitoring als Teil eines Sichtbarkeitsregimes und kontextualisiert dieses im größeren Zusammenhang der Neuen Steuerung im Bildungssystem. Ziel sei es, ein ‚wirklichkeitsnahes‘ und ‚steuerungsrelevantes‘ Wissen zu Tage zu fördern, welches auch auf der operativen pädagogischen Ebene Einsichten *in* und Erklärungen *von* Interaktionszusammenhängen zu liefern verspricht. Damit sollen, so der Autor, im Rahmen Neuer Steuerung sämtliche Wirklichkeitsbereiche, vom Klassenzimmer bis zum globalen PISA-Vergleich, datenbasiert vernetzt und in ein scheinbar kohärentes *Sichtbarkeitsregime* transformiert werden. In dieser umfassenden Zielsetzung knüpfe Bildungsmonitoring an die beinahe in Vergessenheit geratene Universalwissenschaft der Kybernetik der 1950er/60er Jahre an, was aufgezeigt wird. Zudem gehe die datenbasierte Steuerung mit einer möglichen Entdemokratisierung bzw. Depolitisierung von bildungspolitischen Steuerungsfragen durch die Schließung von Aushandlungsräumen einher, denn die Daten, so die gängige Prämisse, sprächen für sich.

**Holger Gärtner** und **Wolfgang Wendt** widmen sich in ihrem Beitrag den Erwartungen an Rezeption und Nutzung regionaler Bildungsberichte durch unterschiedliche AdressatInnen – EntscheidungsträgerInnen in Politik und Verwaltung, WissenschaftlerInnen, Medien und Fachöffentlichkeit. Politische EntscheidungsträgerInnen verbinden mit regionaler Bildungsberichterstattung das Ziel, über objektivierbare Informationen Erfolge und Defizite im Bildungssystem transparent zu machen und politische Entscheidungen zu erleichtern. Im regionalen Bildungsbericht Berlin-Brandenburg erfolgte dies mit der Maßgabe, über die Ausrichtung an der Darstellung von Bildung im Lebenslauf sowie die Nutzung von fortschreibbaren Indikatoren eine Anschlussfähigkeit zwischen regionaler und nationaler Bildungsberichterstattung herzustellen. Probleme bestünden jedoch darin, dass die jeweils berichteten Ergebnisse auf unterschiedlich aktuellen Daten basierten, die sich zudem mitunter auf unterschiedliche Operationalisierungen ein und desselben Sachverhalts (z. B. Migrationshintergrund) bezögen. Davon ausgehend setzen sich Gärtner und Wendt mit sechs Thesen über bildungspolitische Erwartungen an die Bildungsberichterstattung auseinander und stellen diesen ihre kritische Einschätzung gegenüber.

Beispielsweise sei weder ein eigenes Erhebungssystem aufgebaut worden, noch erfolge eine umfangreiche mediale Rezeption der Bildungsberichte. Gleichwohl seien Bildungsberichte zu wichtigen Orientierungspunkten einer rationalen, datenbasierten Politikgestaltung geworden.

Um die am Bildungsmonitoring beteiligten Akteure und deren Beobachtungen geht es **Thomas Brüsemeister**. Am Beispiel des Bildungsmanagements im Rahmen des Programms *Lernen vor Ort* beschreibt er Bildungsmonitoring als einen Prozess, in dem ausgehandelt wird, was beobachtet wird – und was nicht. Die dem datengestützten Bildungsmanagement vorgelagerten Aushandlungsprozesse spielen sich ihm zufolge in einer Arena ab, in der sich Akteure um politische Unterstützung bemühen, interprofessionell miteinander arbeiten, Organisationsentwicklung betreiben, kollektives Wissen generieren und schließlich über Bildungsberichte die erbrachten kommunalen Leistungen sichtbar machen.

**Susanne Timm** berichtet in ihrem Beitrag anhand des Fallbeispiels der Lübecker Bildungsberichterstattung, wie ein Bildungsbericht sich auf einen kommunalen Diskurs niedergeschlagen hat. Dabei stellt sie heraus, dass mit dem Bildungsbericht eine gesamtsystemische Perspektive bei gleichzeitiger Orientierung an institutionalisierter Bildung im Lebenslauf eingenommen werde. Mit Blick auf die Funktion von Bildungsberichten, Orientierung für die Entscheidungen politischer Akteure zu sein, schließt sie daraus, dass diese Sichtweise zu einer Engführung schon bei der Datenerhebung führe. Hinzu käme, dass soziale Ungleichheit im Bildungswesen dadurch dethematisiert werde und die Datenauswahl selbst unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfände. Damit lösten Bildungsberichte ihre Funktion nur teilweise ein. Zwar gelänge es mit dem Bildungsbericht, an vorausgegangene kommunale Diskurse anzuschließen und diese datenbasiert fortzusetzen. Öffentlichkeit werde allerdings nur hinsichtlich der erwarteten Nutzung der Berichte unter den relevanten Akteuren, nicht aber im Sinne einer breiten Beteiligung heterogener Akteure schon bei der Konzipierung der Bildungsberichte hergestellt. Damit gelänge eine thematische Engführung des Bildungsberichts, die zudem das Programm *Lernen vor Ort*, aus dem er hervorgegangen ist, plausibilisiert.

**Simone Mazari** reflektiert die Herausforderungen der Bildungsberichterstattung aus der Praxisperspektive anhand des Beispiels des Querschnittsthemas „Migrationshintergrund“. Sie setzt sich damit auseinander, wie der Migrationshintergrund modelliert, gemessen und berichtet wird, und fokussiert dabei auf das Problem, wie er methodologisch angesichts heterogener und sich verändernder Lebenslagen im Rahmen der datenbasierten Bildungsberichterstattung angemessen abgebildet werden könne. Dabei macht sie beispielhaft deutlich, welche Informationen der Bildungsbericht *nicht* liefert, aber idealerweise anbieten sollte, damit der Anspruch, gezielte bildungspolitische Maßnahmen ableiten zu können, überhaupt einlösbar ist.

Die Visualisierung von Bildungsbeobachtungen ist im Beitrag von **Sigrid Hartong** von zentraler Bedeutung. Ihr Anliegen ist es, die Produktionsbedingungen der nach PISA implementierten nationalen Bildungsstandards zu dekonstruieren, wobei sie Bildungsstandards – wie Martin Karcher – als zentralen Bestandteil eines neu entstehenden *Sichtbarkeitsregimes* der Bildung auffasst. Die auf Outputs gerichteten Bildungsstandards trügen dazu bei, ansonsten unsichtbare Aspekte von Bildung bzw. Bildungsprozessen sichtbar und einem öffentlichen Publikum zugänglich zu machen. Die Kommunikation dieser über Daten sichtbar gemachten Aspekte von Bildung vollziehe sich dabei auf einer Art Vorderbühne. Die Produktionsbedingungen, also etwa die Messvorgänge selbst, erfolgten aber auf einer Hinterbühne, in spezifischen, wenngleich heterogenen Akteursnetzwerken, die eigene Diskurse führten und spezifische Technologien einsetzten, um die von ihnen beobachtete Bildung – selektiv – sichtbar zu machen. Diese Sichtbarkeit erlaube es schließlich weiteren Akteuren – auch jenen, die nicht explizit politisch autorisiert seien – steuernd auf Bildung zuzugreifen.

**Simone Bloem** zeichnet ihn ihrem Beitrag die Entwicklung der neuen PISA-Studie für Schulen, dem sogenannten *PISA-based Test for Schools*, nach. Anhand von ExpertInneninterviews zeigt sie, dass der sukzessive Ausbau von PISA bis auf die Einzelschulebene ursprünglich von den OECD-Mitgliedsländern nicht in dieser Form vorgesehen war, sondern strategisch vom OECD-Bildungsdirektorat vorangetrieben wurde. Dies führt die Autorin auf OECD-eigene Dynamiken in der Weiterentwicklung und dem Ausbau der PISA-Studie als globales Beobachtungs- und Regierungsinstrument zurück. Der Beitrag schließt mit der Hypothese, die OECD könne mittels dieser neuen Ergänzungstudie ihren Einfluss auf Bildungspolitik und -praxis auf die Lokal- und Schulebene ausweiten.

Mit diesem Band hoffen wir, einen Beitrag zur kritischen Reflexion von Bildungsberichten als einem relativ neuen Instrument der institutionalisierten Bildungsbeobachtung zu liefern. Die theoretischen Überlegungen im ersten Teil und die stärker empirisch ausgerichteten Fallstudien im zweiten und dritten Teil stehen sowohl für die grundlegenden Fragen und Probleme, die mit Bildungsberichterstattung verbunden sind, als auch für die Heterogenität und Kontextgebundenheit der jeweiligen Bildungsberichte. Die lokalen Gegebenheiten changieren in der Vielfalt der Motive und Zielsetzungen der beteiligten Akteure zwischen Pragmatismus, Erkenntnisinteresse, Steuerungszwängen, Kooperationsabsichten, Einflussnahme und Verbesserungsansinnen. ‚Daten‘ gelten gemeinhin als Mittel der Evidenzgenerierung, verweisen aber historisch-etymologisch – ähnlich wie ‚Fakten‘ – auf den ursprünglichen institutionellen Kontext ihrer Produktion: Als ‚Gegebenes‘ (lat. *dare* = geben) und ‚Gemachtes‘ (lat. *facere* = machen) unterliegen sie einem komplexen Produktions- und