

Brüggemann, Christian

Datenbasiertes Bildungsmanagement als Steuerungsversprechen der Regionalisierungspolitik im Bildungswesen

Zeitschrift für Pädagogik 67 (2021) 3, S. 338-352



Quellenangabe/ Reference:

Brüggemann, Christian: Datenbasiertes Bildungsmanagement als Steuerungsversprechen der Regionalisierungspolitik im Bildungswesen - In: Zeitschrift für Pädagogik 67 (2021) 3, S. 338-352 -
URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-287689 - DOI: 10.25656/01:28768; 10.3262/ZP2103338

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-287689>

<https://doi.org/10.25656/01:28768>

in Kooperation mit / in cooperation with:

BELTZ JUVENTA

<http://www.juventa.de>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipt.de
Internet: www.pedocs.de

ZEITSCHRIFT FÜR PÄDAGOGIK

Heft 3

Mai/Juni 2021

■ *Thementeil*

**Bildung unter (digitaler) Beobachtung –
nationale und internationale Perspektiven
auf Dateninfrastrukturen in der Bildungs-
steuerung**

■ *Allgemeiner Teil*

Biografische Verläufe von Absolvent*innen
exklusiver Internatsschulen in Deutschland: Zwischen
Selbstverwirklichung und familialem Auftrag

Nicht-Passung in der Hochschule.
Nicht-Passungen, kulturelles sowie religiöses Kapital
bei Studierenden der Islamischen Theologie

Schülerpensionen. Ein unerforschter Gegenstand
der deutschen Schul- und Jugendgeschichte im 19. und
20. Jahrhundert

Inhaltsverzeichnis

*Thementeil: Bildung unter (digitaler) Beobachtung –
nationale und internationale Perspektiven auf Dateninfrastrukturen
in der Bildungssteuerung*

Sigrid Hartong/Rita Nikolai

Warum es unabdingbar ist, Dateninfrastrukturen in der Bildungssteuerung
stärker kritisch in den Blick zu nehmen: Einleitung in den Thementeil 317

Annina Förschler

Der wachsende politische Einfluss privater (EdTech-)Akteure im Kontext
digitaler Bildungsbeobachtung und -steuerung: Bemühungen um
ein ‚dateninfrastrukturfreundliches Ökosystem‘ 323

Christian Brüggemann

Datenbasiertes Bildungsmanagement als Steuerungsversprechen
der Regionalisierungspolitik im Bildungswesen 338

Marvin Erfurth

Datafizierung von Bildungssteuerung: Der Fall Singapur 353

Vito Dabisch/Sigrid Hartong/Rita Nikolai

Herausforderungen der international vergleichenden Betrachtung von
Dateninfrastrukturen in der Schulsteuerung: Ein Diskussionsbeitrag 367

Deutscher Bildungsserver

Linktipps zum Thema „Bildung unter (digitaler) Beobachtung –
nationale und internationale Perspektiven auf Dateninfrastrukturen
in der Bildungssteuerung“ 383

Allgemeiner Teil

Ulrike Deppe

Biografische Verläufe von Absolvent*innen exklusiver Internatsschulen
in Deutschland: Zwischen Selbstverwirklichung und familialem Auftrag 392

Lena Dreier/Constantin Wagner

Nicht-Passung in der Hochschule. Nicht-Passungen, kulturelles
sowie religiöses Kapital bei Studierenden der Islamischen Theologie 410

Carola Groppe

Schülerpensionen. Ein unerforschter Gegenstand der deutschen Schul-
und Jugendgeschichte im 19. und 20. Jahrhundert 431

Besprechungen

Josef Christian Aigner

Bernd Ahrbeck: Was Erziehung heute leisten kann. Pädagogik
jenseits von Illusionen 455

Bernd Birgmeier

Margret Dörr/Werner Thole (Hrsg.): Das Pädagogische in der Theorie
und Praxis Sozialer Arbeit 457

Dagmar Hänsel

Ulrich Heimlich: Inklusive Pädagogik. Eine Einführung.
Otto Speck: Dilemma Inklusion. Wie Schule allen Kindern
gerecht werden kann 460

Gottfried Schweiger

Caroline Heinrich/Daniela Berner-Zumpff/Michael Teichert (Hrsg.):
„Alle Tassen fliegen hoch!“ Eine Kritik der Kinderphilosophie 465

Stefan T. Siegel/Sina Maren Mayer

Birgitta Fuchs: Geschichte des pädagogischen Denkens

(Einführung in die Erziehungs- und Bildungswissenschaft, Bd. 1).

Peter Vogel: Grundbegriffe der Erziehungs- und Bildungswissenschaft

(Einführung in die Erziehungs- und Bildungswissenschaft, Bd. 2).

Heinz-Hermann Krüger: Erziehungs- und Bildungswissenschaft

als Wissenschaftsdisziplin (Einführung in die Erziehungs-

und Bildungswissenschaft, Bd. 3).

Arnd-Michael Nohl: AdressatInnen und Handlungsfelder der Pädagogik

(Einführung in die Erziehungs- und Bildungswissenschaft, Bd. 4) 467

Heinz-Elmar Tenorth

Wolfgang Brezinka: Pädagogik als umkämpftes Fach –

Lebenserinnerungen 1967–2020 470

Dokumentation

Pädagogische Neuerscheinungen 473

Impressum U3

Table of Contents

Topic: Education Under (Digital) Observation – National and International Perspectives on Data Infrastructures in Educational Governance

Sigrid Hartong/Rita Nikolai
Why We Need a More Critical Understanding of Data Infrastructures
in Educational Governance: An Introduction 317

Annina Förschler
The Growing Influence of Non-State (Edtech) Actors in the Context
of Digital Education Governance in Germany: Efforts to Create
a ‘Data Infrastructure Friendly Ecosystem’ 323

Christian Brüggemann
Data-based Management: Governance Promise and Regionalization Policy
in Education 338

Marvin Erfurth
The Datafication of Educational Governance: The Case of Singapore 353

Vito Dabisch/Sigrid Hartong/Rita Nikolai
International Comparative Analyses of Data Infrastructures in Education:
A Discussion of Potentials and Challenges 367

Deutscher Bildungsserver
Online Resources “Education Under (Digital) Observation –
National and International Perspectives on Data Infrastructures
in Educational Governance” 383

Articles

Ulrike Deppe
Biographies of Alumni of Exclusive Boarding Schools in Germany:
Between Self-Fulfilment and Family Obligations 392

Lena Dreier/Constantin Wagner
Not Fitting in: Cultural and Religious Capital of Students
of Islamic Theology 410

Carola Groppe

Boarding Houses for Secondary Pupils: An Unexplored Object
of German School and Youth History in the 19th and 20th Centuries 431

Book Reviews 455

New Books 473

Impressum U3

Christian Brüggemann

Datenbasiertes Management als Steuerungsversprechen der Regionalisierungspolitik im Bildungswesen

Zusammenfassung: Kommunalverwaltungen, so das Kernanliegen der gegenwärtigen Regionalisierungspolitik, sollen sich durch Bildungsmanagement von einer passiven Schulverwaltung zu aktiven Koordinierungsinstanzen für alle Bildungsbereiche entwickeln. Der kommunalen Bildungsberichterstattung wird dabei die Funktion zugeschrieben, Abstimmungsprozesse zu versachlichen und Entscheidungen zu fundieren. Mittels einer Fallstudie werden Entstehung, Rezeption und Nutzen kommunaler Bildungsberichte untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass die Kommune zwar mit viel Aufwand Berichte erstellt, diese jedoch kaum zur Kenntnis genommen, geschweige denn für kommunalpolitische Entscheidungen herangezogen werden. Sie dienen vielmehr dazu, die Kommunalverwaltung als bildungspolitisch verantwortlichen und handlungsfähigen Akteur symbolisch zu legitimieren.

Schlagworte: Bildungslandschaften, Kommunales Bildungsmanagement, Kommunales Bildungsmonitoring, Kommunaler Bildungsbericht, Evidenzbasierte Bildungspolitik

1. Einleitung

In der Bildungsforschung wird mit Regionalisierung im Bildungswesen ein Reformprozess bezeichnet, der unterhalb der Ebene von Bund und Ländern, aber oberhalb der Ebene einzelner Einrichtungen ansetzt und auf eine bessere Koordination zwischen Bildungsorganisationen abzielt (Emmerich, 2010; Jungermann, Manitijs & Berkemeyer, 2015; Niedlich, 2020; Ratermann & Stöbe-Blossey, 2012). Zahlreiche Problemlagen – so die Erwartung – können durch die wechselseitige Wahrnehmung der an ihrer Bearbeitung beteiligten Akteure, den Austausch von Wissen und die Optimierung von Abstimmungsprozessen nur vor Ort angemessen bearbeitet werden. Entsprechende Förderprogramme firmieren unter den sloganartigen Begriffen Bildungsregionen, Bildungslandschaften oder Bildungsnetzwerke (vgl. Gaus, 2014 sowie Niedlich, 2020, S. 207–285 und Sendzik, 2020, S. 4–17).¹ Die Programme sind Ausdruck einer projektförmigen Kontextsteuerung von Bund und Ländern: Kommunen bewerben sich auf

¹ Mit der Bezeichnung Slogan folge ich Gaus (2014). Mattern und Lindner sprechen von einer „eigenartigen Figur“ (2015, S. 81), Stolz von einem „Container-Begriff“ (2012, S. 21) und Wischmann in Anlehnung an Laclau und Mouffe von einem „leeren Signifikanten“ (2014, S. 77). Zu den Koordinierungsproblemen der zahlreichen Bundes- und Landesförderungen siehe Schlee (2019).

eine befristete finanzielle Förderung (i. d. R. von Personalstellen) und verpflichten sich, Steuerungsgruppen zu etablieren, Geschäftsstellen einzurichten, Netzwerke aufzubauen und Konferenzen zu organisieren. Zu den wesentlichen Motivkonstellationen dieser Politik gehören der Abbau von Bildungsbenachteiligung, die Erhöhung der Standortattraktivität, die Bewältigung des Fachkräftemangels sowie die Förderung von Beteiligungsmöglichkeiten und bürgerschaftlichem Engagement (Gaus, 2014, S. 107; Stolz, 2012, S. 21).

Im Gegensatz zu weisungsgebundenen Pflichtaufgaben ohne Ermessensspielraum und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben (z. B. Schulträgerschaft oder Aufgaben der Jugendhilfe) ist der Aufbau von Bildungslandschaften eine *freiwillige* Selbstverwaltungsaufgabe der Kommunen. Mit der i. d. R. befristeten Programmförderung ist die Hoffnung verbunden, dass entsprechende Strukturen und Aktivitäten nach ihrem Ende weitergeführt und einmal geschaffene Stellen verstetigt werden. Das Ergebnis der Regionalisierungspolitik wäre dann, dass sich Kommunen freiwillig als Koordinierungsinstanzen im Bildungsbereich engagieren, ohne dass eine Strukturveränderung des Bildungssystems stattfinden muss – gerade dies scheint die Attraktivität der Reform auszumachen (Emmerich, 2010, S. 359).

Programmatischer Fluchtpunkt der Regionalisierung im Bildungswesen ist der Aufbau kommunaler Koordinierungsstrukturen, wobei sich durch die umfangreiche Förderung des Bundes das Modell eines *datenbasierten* kommunalen Bildungsmanagements durchzusetzen scheint (Niedlich, 2020, S. 285). 2009 wird der Begriff Kommunales Bildungsmanagement, kurz KBM, durch das BMBF-Modellprogramm ‚Lernen vor Ort‘ (2009–2014) etabliert und erfährt zum Ende der fünfjährigen Programmlaufzeit eine Erweiterung um das Adjektiv *datenbasiert*, kurz DKBM. Seit 2015 werden neun Transferagenturen gefördert, die als Diffusionsagenten fungieren und die Ergebnisse des Modellprogramms durch Beratung und Begleitung in die Fläche tragen sollen (BMBF, 2013). Kommunen, die an ‚Lernen vor Ort‘ teilgenommen haben, werden zu Erfolgsmodellen erklärt, deren Konzepte von den Agenturen als Transfergegenstände im Sinne von *best practice* bundesweit zur Verfügung gestellt werden sollen. Zusätzlich werden durch das Programm ‚Bildung integriert‘ seit 2016 in über 100 Kommunen Stellen für Bildungsmanagement und -monitoring geschaffen (BMBF, 2015). Während bei ‚Lernen vor Ort‘ neben den Feldern Management und Monitoring auch weitere Handlungsfelder gefördert wurden, wird in der sich anschließenden Transferinitiative die Datenbasierung des Bildungsmanagements fokussiert, denn „Grundlage *jeder* Entscheidung und *jeden* Handelns im Rahmen des DKBM bilden die Daten des Bildungsmonitorings“ (DLR, 2015, S. 16; Hervorh. d. Verf.). Bildungsberichterstattung gilt fortan als zwingende Voraussetzung für ein gelingendes Bildungsmanagement (Wagner & Weishaupt 2014, S. 201) und wird damit zum zentralen Steuerungsversprechen der gegenwärtigen Regionalisierungsdebatte. Die umfangreiche Förderung kommunalen Bildungsmonitorings kann als Beitrag zur „Datafizierung“ des Bildungswesens verstanden werden (vgl. Hartong & Nikolai in der Einleitung zu diesem Heft; Grek, Maroy & Verger, 2021). Kommunale Bildungsberichte sollen, analog zu nationalen Bildungsberichten, eine Art Gesamtschau der aktuellen Bildungslage liefern und so eine maßgeblich auf Daten ba-

sierende Handlungs- und Entscheidungsfindung ermöglichen. Zwischen 2008 und 2020 wurden bundesweit ca. 200 kommunale Bildungsberichte veröffentlicht.²

Jenseits ambitionierter Erwartungen ist über Rezeption und Nutzen kommunaler Bildungsberichterstattung wenig bekannt (Hermstein, Berkemeyer & Abendroth, 2018). Der vorliegende Beitrag setzt hier an und untersucht die Etablierung datenbasierten kommunalen Bildungsmanagements anhand einer Fallstudie. Im Zentrum steht die Frage nach der Wirkung kommunaler Bildungsberichterstattung. Zunächst werden drei Forschungsperspektiven gegenübergestellt: Programmatistische Annahmen über den Nutzen kommunalen Bildungsmonitorings werden abgegrenzt von Beiträgen zu nicht intendierten Nebenfolgen datenbasierter Steuerung und neoinstitutionalistischen Theorieansätzen. Dabei werden sowohl konzeptionell-theoretische Beiträge als auch empirische Arbeiten knapp skizziert und zu Arbeitshypothesen verdichtet. Im Anschluss wird anhand einer Fallstudie basierend auf Interviews und Dokumentenanalysen die Entstehung kommunalen Bildungsmanagements kontextualisiert. Es wird untersucht, wie kommunale Bildungsberichte in der Fallkommune rezipiert und genutzt werden. Schließlich werden die Ergebnisse im Hinblick auf ihre Passung zu den zuvor gebildeten Arbeitshypothesen eingeordnet.

2. Forschungsperspektiven auf kommunale Bildungsberichterstattung

2.1 *Kommunale Bildungsberichterstattung als Steuerungshilfe*

Aus programmatischer Perspektive dient kommunale Bildungsberichterstattung der Datenbasierung von Diskussionen und Entscheidungen. Entsprechende wissenschaftliche Konzeptionen entstehen im Kontext wissenschaftlicher Begleitforschungen der oben genannten Bundesprogramme (siehe insbes. Arbeitsgruppe ‚Lernen vor Ort‘, 2016; Döbert & Weishaupt, 2015; Euler et al., 2016) und stehen in der Tradition der Gesamtkonzeption der Bildungsberichterstattung der Kultusministerkonferenz (vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung, 2005). Bildungsberichterstattung liefert demnach die Wissensgrundlage für die Entwicklung, Begründung und ggf. Korrektur politisch-administrativer Steuerungsmaßnahmen. Das Bildungswesen werde durch die Veröffentlichung von Bildungsberichten „transparent gemacht“ (Döbert & Weishaupt, 2015, S. 14), trage zur Versachlichung von Entscheidungsprozessen bei und wirke damit der Gefahr entgegen, dass diese „auf Intuition, Spekulation und tradierten Routinen“ (Euler & Sloane, 2015, S. 5) aufbauen.

Die Arbeitsgruppe ‚Lernen vor Ort‘ (2016) analysiert im Rahmen einer umfangreichen Begleitforschung zum gleichnamigen Bundesprogramm Bildungsmonitoring als eine von Aushandlungsprozessen geprägte soziale Arena, die durch die Veröffentlichung von Bildungsberichten als „Schaltstelle“ für kommunales Bildungsmanagement fungiert (Lindner, Niedlich, Klausing, Lüthi & Brüsemeister, 2016, S. 63–64).

2 Eigene Berechnung basierend auf Brüggemann & Tegge (2018).

Die Autorinnen und Autoren betonen zwar die Unberechenbarkeit sozialer Aushandlungsprozesse und damit die potentielle Ergebnisoffenheit kommunalen Bildungsmonitorings,³ kommen aber auf der Basis ihrer Fallstudien zu dem Ergebnis, dass im Rahmen des Bildungsmonitorings Akteure miteinander diskutieren und so wechselseitig ihre jeweiligen Orientierungen kennen und nachzuvollziehen lernen, wodurch schließlich Diskussionen versachlicht und Strategieentscheidungen angeregt werden (Arbeitsgruppe ‚Lernen vor Ort‘, 2016, S. 12; Lindner et al., 2016, S. 64). Bildungsberichte, so die Schlussfolgerung, machen Bildungslandschaften „darstellbar und erfahrbar“ (Brüsemeister, 2018, S. 103), das Monitoring entwickle sich im Projektverlauf zum „begehrten Experten“ (Opper, 2016, S. 132) und werde von maßgeblichen Entscheidungspersonen „als relevant angesehen“ (Niedlich, Klausning & Rädler, 2016, S. 260).

Die an diese Perspektive anschließende Arbeitshypothese 1 geht davon aus, dass kommunale Bildungsberichterstattung (ggf. vermittelt über konflikthafte Aushandlungsprozesse) Kooperation zwischen Bildungsakteuren fördert, öffentliche und politische Diskussionen sachlich fundiert und politisch-administrative Entscheidungen prägt.

2.2 Kommunale Bildungsberichterstattung und nicht intendierte Nebenfolgen

Neben der programmatisch ausgerichteten Literatur, die den Nutzen kommunalen Bildungsmonitorings zu plausibilisieren versucht, setzt sich eine andere Perspektive mit den Ambivalenzen dieser Reformversuche auseinander und versucht, die Risiken und Nebenwirkungen evidenzbasierter bzw. datengetriebener Steuerung zu bestimmen (Bellmann & Weiß, 2009; Bellmann, 2016; Hartong, 2018; Heinrich, 2015; Bormann, Hartong & Höhne, 2018). Gemeinsamer Nenner beider Perspektiven ist die Überzeugung einer grundsätzlichen Wirksamkeit des im Rahmen von Bildungsmonitoring produzierten Wissens. Im Kontrast zu programmatischen Arbeiten wird davon ausgegangen, dass Bildungsmonitoring nicht primär ein Wissen über Wirkungszusammenhänge produziert, sondern ein Wissen, das durch seine öffentliche Darstellung und Kommunikation unterschiedlich aufgenommen und rezipiert wird und in diesem Prozess nicht intendierte Nebenfolgen bzw. Korruptionsphänomene produziert (Bellmann & Müller, 2011; Bellmann, 2018).

Anstatt Kommunikation zu ermöglichen und Diskussionen anzuregen wird angenommen, dass Monitoringdaten öffentlich und politisch geführte Debatten sowie professionell-pädagogische Reflexionen überflüssig machen, womit alles was nicht messbar sei aus dem Blick gerate (Karcher, 2018). Timm (2018) konstatiert im Rahmen einer Dokumentenanalyse zu ‚Lernen vor Ort‘ am Beispiel der Stadt Lübeck, dass die Konzentration von kommunalen Projektressourcen auf kommunale Bildungsbericht-

3 Die Rekonstruktion konflikthafter Aushandlungsprozesse in sozialen Arenen bietet sich ebenfalls für die Analyse nicht intendierter Nebenfolgen an (siehe 2.2), diese werden allerdings im Rahmen der Begleitforschung kaum thematisiert (Hinweise finden sich bei Opper, 2016, S. 115–123).

erstattung mit einer Schließung von Diskursarenen einhergehe, da Praktiken der Datengenerierung und -abstimmung an die Stelle von fachübergreifenden Diskussionszusammenhängen und normativer Konsensbildung treten. Förschler (2018) kommt im Rahmen einer Diskursanalyse zu dem Ergebnis, dass kommunales Bildungsmonitoring Ökonomisierungsprozessen Vorschub leiste und sieht Bildungsakteure der Gefahr einer dauerhaften Kontrolle ausgesetzt. Demnach könnte Bildungsberichterstattung die anhand von Fallstudien zu Bildungslandschaften beobachtete zunehmende Wettbewerbsorientierung (vgl. Duveneck, 2016; Schmachtel, 2017) innerhalb und zwischen Kommunen noch verstärken.

Die diese Perspektive aufnehmende Arbeitshypothese 2 geht davon aus, dass Bildungsorganisationen ihre Ziele und Aktivitäten einseitig an den in den Bildungsberichten dargestellten Indikatoren und Kennzahlen ausrichten, dass sich der Wettbewerb zwischen Bildungsanbietern sowie zwischen Kommunen verschärft und demokratisch legitimierte Gremien (wie z. B. kommunale Fachausschüsse) durch datenbasierte Bildungsplanung bevormundet werden.

2.3 Kommunale Bildungsberichterstattung als Steuerungsmythos

Eine dritte Perspektive lenkt den Fokus von der gewollten oder ungewollten Wirkung von Bildungsberichterstattung auf ihre Legitimitätsfunktion für die Kommunalverwaltung. Nach Meyer & Rowan (1977) entstehen dort, wo Wirkungszusammenhänge zwischen Aktivität und Ergebnis nicht eindeutig bestimmt werden können, rationalisierte Mythen. Ein Mythos kombiniert eine wünschenswerte soziale Zielvorstellung mit einem scheinbar geeigneten Mittel dieses Ziel zu erreichen. Da der vermeintliche Zusammenhang zwischen Mitteleinsatz und Zielerreichung aber nicht direkt beobachtet werden kann, genügt die zeremonielle Anpassung von Formalstrukturen, um den Erwartungen der Umwelt gerecht und damit als legitime Organisation anerkannt zu werden. Die Aufnahme von neuen Techniken und Prozeduren erfolgt unabhängig von ihrer Zweckmäßigkeit:

Unabhängig von strikten Effizienzkriterien und tatsächlichem Nutzen, etablieren solche institutionalisierten Techniken eine Organisation als angemessen, rational und modern. Ihr Gebrauch signalisiert Verantwortlichkeit und vermeidet Vorwürfe der Nachlässigkeit. (Meyer & Rowan, 2009, S. 33; vgl. auch Radtke, 2009, S. 156)

Organisationen versuchen zudem, die Evaluation der eigenen Leistungsfähigkeit möglichst zu vermeiden, d. h. die Funktionsweise der aufgebauten Strukturen einer Überprüfung zu entziehen und so von den entstehenden Inkonsistenzen und Anomalien zwischen der Formalstruktur und den tatsächlichen Aktivitäten abzulenken (Meyer & Rowan, 1977). Diese als *policy-practice decoupling* bezeichnete Entkopplungsstrategie ermöglicht es Organisationen legitimierende Formalstrukturen zu erhalten, während die tatsächlichen Aktivitäten davon unabhängig durch praktische Erwägungen bestimmt wer-

den. Daran anschließend verweisen jüngere Arbeiten auf eine Entkopplung zwischen Mittel und Zweck. Als *means-ends decoupling* wird bezeichnet, wenn konkrete Aktivitäten (bspw. aufgrund zunehmender Transparenz, Evaluation und Rechenschaftspflicht) zwar implementiert werden, jedoch nicht dem eigentlichen Organisationszweck dienen, sondern zum Selbstzweck werden (Bromley & Powell, 2012). Auf Prozesse der Entkopplung und Mythenbildung wurde in Arbeiten über Bildungslandschaften und Bildungsnetzwerke wiederholt hingewiesen (siehe u. a. Maykus, 2012; Stolz, Schalkhauser & Täubig, 2011; Täubig, 2013; Schmachtel, 2016, 2017), kommunale Bildungsberichterstattung wurde aus dieser Perspektive bisher nicht thematisiert.

Neoinstitutionalistischen Annahmen folgend geht Arbeitshypothese 3 davon aus, dass datenbasiertes Bildungsmanagement in Form kommunaler Bildungsberichterstattung jene Legitimität produziert, die es der Kommunalverwaltung ermöglicht, sich als moderne Bildungslandschaft zu präsentieren und dies unabhängig davon, ob programmseitig intendierte Wirkungen tatsächlich eintreten.

Die Arbeitshypothesen folgen dem Ziel einer heuristischen Abgrenzung und schließen sich nicht notwendigerweise gegenseitig aus. *Erstens* ist denkbar, dass auf Basis kommunaler Bildungsberichterstattung – wie es programmatische Annahmen nahelegen – sachliche Diskussion geführt und politisch-administrative Entscheidungen getroffen werden und gleichzeitig nicht intendierte Nebenwirkungen z. B. eine einseitige Fixierung auf Kennzahlen zuungunsten von nicht quantifizierbaren Wissensbeständen auftreten können. *Zweitens* ist es möglich, dass kommunales Bildungsmanagement deshalb als angemessen und wünschenswert wahrgenommen wird, d. h. an Legitimität gewinnt, weil angestoßen durch das Bildungsmonitoring Defizite in der Bildungsangebotsstruktur aufgedeckt und bearbeitet werden. *Drittens* könnte gerade die Entkopplung von Formalstruktur und tatsächlichen Aktivitäten – wie die neoinstitutionalistische Sichtweise vermutet – zu ungewünschten Effekten führen, wenn z. B. im Rahmen von Bildungsberichterstattung nicht wie erhofft mehr Kooperation stattfindet, sondern stattdessen Konkurrenz zwischen Bildungsorganisationen zunimmt. Im Folgenden wird die Passung der vorgestellten Perspektiven und den daraus abgeleiteten Erwartungen an die Wirkungsweise kommunaler Bildungsberichte im Hinblick auf einen konkreten Einzelfall untersucht, ohne jedoch davon auszugehen, dass sich die Arbeitshypothesen zwangsläufig widersprechen.

3. Kommunale Bildungsberichterstattung zwischen Steuerungsanspruch und Mythenbildung

3.1 Fallanalyse

Bei der anonymisierten Fallkommune handelt es sich um einen ländlich geprägten, an eine Großstadt angrenzenden Landkreis, der sich gemessen an Wirtschaftsstärke und Lebensqualität im bundesweiten Mittelfeld befindet. Der Kreis hat seit 2009 an ‚Lernen vor Ort‘ sowie weiteren Bundes- und Landesprogrammen zur Förderung von kom-

munalen Koordinierungsaktivitäten im Bildungswesen teilgenommen und ein kommunales Bildungsbüro mit Bildungsmonitoring eingerichtet. Die Kommune gehört damit aus Sicht des BMBF zu den Vorreitern kommunalen Bildungsmanagements und gilt im Sinne der Transferinitiative als Beispiel guter Praxis (vgl. BMBF, 2013, 2015). Nach Auslaufen von ‚Lernen vor Ort‘ wurde das Bildungsbüro durch dauerhafte Finanzierung mit kommunalen Mitteln verstetigt. Das Bildungsbüro hat zwischen 2009 und 2019 drei kommunale Bildungsberichte veröffentlicht.

Die Fallanalyse rekonstruiert die Etablierung des Bildungsbüros und den Prozess der Erstellung, Veröffentlichung und Verwendung kommunaler Bildungsberichte in einem Zeitraum von ca. zehn Jahren mit Beginn der Einrichtung des Bildungsbüros im Jahr 2009 bis heute. Trianguliert wurden eine Dokumenten- und eine Interviewanalyse. Den Dokumentenkörper bilden drei Dokumentengruppen. *Erstens*, alle durch das kommunale Bildungsbüro verantworteten Produkte (Berichte, Studien, Konzepte, Protokolle, Präsentationen) sowie der Newsletter des Bildungsbüros (N = 38; code DP, DN). *Zweitens*, Protokolle der für Bildungsfragen zuständigen kommunalen Fachausschüsse (Schul-, Jugendhilfe-, Sozial- und Kulturausschuss; N = 92; code DA). *Drittens*, Artikel der führenden Wochenzeitung des Landkreises, die die Schlagwörter Bildungsregion, Bildungslandschaft, ‚Lernen vor Ort‘, Bildungsmanagement, Bildungsbüro, Bildungsbericht, Bildungsberichterstattung oder Bildungsmonitoring beinhalten (N = 89; code DZ).

Der Interviewkorpus besteht aus leitfadengestützten Interviews mit kommunalen Expert*innen (N = 11; code IV). Ausgewählt wurden Personen, die durch ihre eigene Involviertheit als Mitarbeitende der Kommunalverwaltung über manifestes Expertenwissen verfügen (vgl. Koch, 2016): die Leitungen der für Schule sowie für Jugendhilfe und Soziales zuständigen Fachbereiche; die Leitungen des Schul-, Jugend- und Sozialamts; die ehemalige und aktuelle Leitung des Bildungsbüros; (ehemalige) Mitarbeitende des Bildungsbüros sowie Mitarbeitende aus den Feldern der Jugendarbeit und Kindertagesstätten-Fachberatung. Die Interviews wurden zwischen Oktober 2019 und März 2020 geführt und vollständig transkribiert. Die Auswertung der Dokumente und Interviews erfolgte anhand der strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse (vgl. Steigleder, 2008, S. 188–190 in Anlehnung an Mayring, 2015).

3.2 Etablierung kommunaler Bildungsberichterstattung

Der Aufbau eines kommunalen Bildungsmanagements und -monitorings beginnt in der Fallkommune mit der Antragstellung und erfolgreichen Einwerbung des Bundesprogramms ‚Lernen vor Ort‘. Der im Folgenden skizzierte Organisationsaufbau samt Funktionszuweisungen entspricht weitestgehend den programmseitig entwickelten Konzepten kommunalen Bildungsmanagements (vgl. DLR, 2011, 2015): Mit Projektbeginn werden ein mit mehreren Personalstellen besetztes Bildungsbüro im Schulamt und eine Steuerungsgruppe bestehend aus Amts- und Fachbereichsleitungen sowie Vertreter*innen von Landesschulbehörde, Industrie- und Handelskammer, Berufsschule, Agentur

für Arbeit und kreisangehörigen Städten und Gemeinden eingerichtet. Darüber hinaus entstehen mehrere thematische Netzwerke, die sich spezifischen Handlungsfeldern (z. B. der Gestaltung von Übergängen in den Beruf) widmen. Eine jährlich stattfindende Bildungskonferenz adressiert pädagogische Fachkräfte mit Vorträgen und Workshops. Das diesem Modell zugrundeliegende Steuerungsverständnis veranschaulicht der Landkreis in einem Schaubild (DP-13): Der Steuerungsgruppe wird die Funktion „strategische Steuerung“, dem Bildungsbüro sowie den Netzwerken die Funktion „Umsetzung“ und den regelmäßig stattfindenden Bildungskonferenzen die Funktion „Partizipation“ zugewiesen. Das Bildungsmonitoring unterstreicht die strategische Ebene als horizontale Klammer und ist damit als Bindeglied zwischen strategischer Steuerung und Umsetzung gedacht. Nach eigenem Selbstverständnis betreibt das Bildungsbüro durch die Gremien- und Netzwerkarbeit „Educational Governance“ (DP-9), zentral sei das Zusammenwirken aller Akteure als Gegenbegriff zur hierarchischen Steuerung durch einen einzelnen Akteur. Die Mitarbeitenden des Bildungsbüros sehen ihre Rolle darin, Informationen zu sammeln und weiterzugeben sowie einen Raum für Austausch und gemeinsame Projektarbeit zu schaffen (IV-6, 7, 9).

Im Rahmen der Förderung durch ‚Lernen vor Ort‘ wird programmseitig von allen teilnehmenden Kommunen die Erstellung eines kommunalen Bildungsberichts erwartet, der vor Ort die Datengrundlage für die Gestaltung des Bildungswesens schaffen soll. Der kommunalen Fachöffentlichkeit wird der Bildungsbericht analog zur Programmsemantik als „kommunales Steuerungsinstrument“ vorgestellt, mit Hilfe von Daten soll Bildung „verlässlich geplant und gesteuert“ werden (DP-1). In der Fallkommune entstehen im Projektzeitraum zwei Bildungsberichte, ein dritter Bericht wird einige Jahre nach Auslaufen der Förderung erstellt.

Die Bildungsberichte werden maßgeblich durch eine eigens geschaffene Stelle für Bildungsmonitoring geschrieben. Aufbau, Indikatoren und Kennzahlen orientieren sich an der nationalen Bildungsberichterstattung. Das Deutsche Institut für Internationale Pädagogische Forschung vermittelt im Rahmen von Handreichungen und Schulungen, welche Daten zur Verfügung stehen und wie kommunale Bildungsberichte aufgebaut werden sollten. Ziel ist es, möglichst viele Kennzahlen und Indikatoren darzustellen: Die für die Berichterstattung zuständigen Personen verbringen mehrere Monate damit, Sekundärdaten zu sammeln, aufzubereiten und zu visualisieren (IV-1, 6, 9).⁴ Die Darstellung basiert auf Graphiken und Tabellen, die jeweils durch einen Begleittext erklärt und ergänzt werden. Andere Ämter und Abteilungen sind auf Anfrage einer Zuarbeit eher zurückhaltend oder abwehrend. Vereinzelt werden Stellen oder Organisationen wie z. B. die Fachberatung für frühkindliche Bildung, die außerschulische Jugendarbeit oder eine Lehrkraft einer berufsbildenden Schule in die Berichterstattung einbezogen.

4 Es werden insbesondere Sekundärdaten der Statistischen Ämter von Bund und Ländern verwendet. In geringem Umfang werden Daten der Bundesagentur für Arbeit, der Kammern, des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung, der Bibliotheksstatistik, anderer Ämter innerhalb der Kreisverwaltung, lokaler Bildungsanbieter sowie vom Bildungsbüro selbst ermittelte Projektdaten in die Berichterstattung einbezogen.

Der zweite Bildungsbericht erscheint zum Ende der Laufzeit von ‚Lernen vor Ort‘ und widmet ein einleitendes Kapitel dem durch das Bildungsbüro und die Steuerungsgruppe entwickelte Bildungskonzept des Kreises. Allerdings wird weder spezifiziert, wer für die Umsetzung der in dem Konzept entwickelten Ziele zuständig sein soll, noch erfolgt eine Verknüpfung zwischen dem Bildungskonzept und den in dem Bericht verwendeten Kennzahlen, sodass eine datenbasierte Zielüberprüfung kaum möglich ist. Als wesentliche Innovation des zweiten Berichtes wird die Formulierung von Handlungsempfehlungen hervorgehoben, auf die das Bildungsbüro bei der Erstellung des ersten Berichtes noch bewusst verzichtet hatte. Die Entwicklung von „auf objektiven Daten“ (DP-9) beruhenden Empfehlungen wird von der Steuerungsgruppe beschlossen, da nach Veröffentlichung des ersten Berichtes Unklarheit darüber bestand, wie dieser Verwendung finden sollte. Man hatte zwar einen Bildungsbericht erstellt, musste aber feststellen, dass daraus keine Hinweise für die Gestaltung des Bildungswesens abgeleitet werden konnten (IV-4, 9). Die Handlungsempfehlungen für den zweiten Bericht werden im Bildungsbüro entwickelt und durch die Verwaltungsleitung sowie die Steuerungsgruppe diskutiert und geprüft, wobei insbesondere darauf geachtet wird, dass Kann-Formulierungen gewählt werden, die sowohl von Ämtern und Abteilungen innerhalb der Verwaltung als auch von verwaltungsexternen Bildungsakteuren als Diskussionsanregung und nicht als Handlungsanweisung verstanden werden sollen (IV-9). Die Handlungsempfehlungen sind eher allgemein gehalten und variieren stark in ihren Abstraktionsniveaus z. B. zwischen einem lose formulierten Appell an ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen pädagogischen Fachkräften und Lehrkräften und der konkreten Forderung nach mehr Fortbildungsangeboten für Sprachförderkräfte (DP-9). Etwa die Hälfte der Handlungsempfehlungen formulieren Aufträge an das kommunale Bildungsmanagement (z. B. den weiteren Ausbau der Netzwerkarbeit oder die Erstellung themenspezifischer Datenanalysen) und können damit auch als indirekte Forderung nach einer Verstetigung des Bildungsbüros und einer Ausweitung des Bildungsmonitorings verstanden werden.

Bei der Erstellung des dritten Bildungsberichts wird von der Formulierung von Handlungsempfehlungen wieder Abstand genommen, da die Verwaltungsmitarbeitenden und die Steuerungsgruppe bemerken, dass die Empfehlungen des zweiten Berichtes – trotz Vorstellung auf einer Bildungskonferenz und im Rahmen mehrerer Ausgaben des Newsletters – weitestgehend ignoriert wurden (IV-6, 9). Weder hatten die adressierten verwaltungsexternen Stellen, Organisationen und Initiativen eine Reaktion auf die Empfehlungen gezeigt, noch hatten andere Ämter oder Abteilungen innerhalb der Kommunalverwaltung auf die sie betreffenden Empfehlungen reagiert. Aufgrund dieser ernüchternden Erfahrung setzen die Mitarbeitenden des Bildungsbüros im Zuge der Erstellung des dritten Bildungsberichts die Hoffnung darauf, dass die vorgestellten Daten in Gremien und Netzwerken besprochen werden und die Bildungsanbietenden im Anschluss selber Handlungsempfehlungen entwickeln.

3.3 *Rezeption und Nutzen kommunaler Bildungsberichte*

Für den Zeitraum 2009 bis 2019 wurden im Archiv der Wochenzeitung 89 Zeitungsartikel identifiziert, die sich auf die Aktivitäten des Bildungsmanagements und der Bildungsberichterstattung beziehen. Die meisten Artikel berichten über Veranstaltungen und andere Projekte des Bildungsbüros, insbesondere im Bereich der naturwissenschaftlichen Bildung. Durch aktive Öffentlichkeitsarbeit erreicht das Bildungsbüro damit eine fast durchgängige Präsenz in der Lokalzeitung. Auf die Bildungsberichterstattung wird hingegen in lediglich fünf Artikeln Bezug genommen (DZ-21, 23, 28, 32, 38). Ein Artikel listet etwa ein Dutzend ausgewählte Statistiken in Form von Stichpunkten, in zwei Artikeln erfolgt ein Verweis auf eine einzelne dem Bildungsbericht entnommene Kennzahl. In einem weiteren Artikel wird die Leitung des Bildungsbüros zitiert, die betont, dass der Bildungsbericht zeige, dass der Landkreis im Vergleich mit anderen Kommunen gut abschneide. Eine sich auf die Befunde der Berichterstattung stützende inhaltliche Argumentation wird in nur einem einzigen Artikel deutlich, der die Betreuungsquote im vorschulischen Bereich vor dem Hintergrund des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung als unzureichend markiert. Der Artikel knüpft allerdings an eine Debatte an, die schon Jahre zuvor durch eine Veröffentlichung des Jugendamts ausgelöst wurde und auch in den Folgejahren ohne weiteren Bezug zur Bildungsberichterstattung geführt wird, da die Jugendhilfeplanung entsprechende Quoten eigenständig aktualisiert.

Mehr Aufmerksamkeit erfährt die Bildungsberichterstattung hingegen im kommunalen Schulausschuss. Hier zeigt sich im Hinblick auf die Rezeption der drei Bildungsberichte ein einheitliches Muster (DA-14, 25, 41). Der Bildungsbericht wird den Ausschussmitgliedern zur Kenntnis (nicht zur Abstimmung) gegeben und vor Veröffentlichung als Tagungsordnungspunkt einer Ausschusssitzung diskutiert. Von einigen Ausschussmitgliedern werden selektiv einzelne Themen (z. B. Ganztagschule oder Jugendarbeit) als wichtig gewürdigt oder einzelne Daten als beachtenswert oder beunruhigend markiert (z. B. Schulabbrüche). In einigen wenigen Kommentaren wird zudem Handlungsbedarf angemahnt (z. B. im Feld der Sprachförderung). Es werden jedoch weder Ziele oder Prioritäten formuliert, noch Handlungsmöglichkeiten erörtert.

In den Interviews mit kommunalen Expert*innen wird deutlich, dass die Bildungsberichterstattung – aus Sicht derjenigen, die sie verantworten – keine der erhofften Wirkungen zeigt. Weder Personen, die für das Bildungsmonitoring zuständig sind, noch die Leitung des Bildungsbüros oder die Fachbereichsleitungen erwähnen Situationen oder Beispiele, in denen mit Bezug zu Ergebnissen der Bildungsberichterstattung eine Debatte initiiert, eine Maßnahme entwickelt oder eine Entscheidung fundiert wurde. Die Verwaltungsmitarbeitenden finden es grundsätzlich wichtig, auf Daten zurückgreifen zu können und berichten davon, dass der Bildungsbericht hier und da beeindruckt habe, sind sich aber keiner Auswirkungen der Berichterstattung auf bildungspolitische bzw. pädagogische Entscheidungen oder Maßnahmen bewusst und können auch sonst keinen konkreten Nutzen der Berichterstattung benennen. Man zeigt sich insgesamt von der ausbleibenden Rezeption enttäuscht oder stellt die Brauchbarkeit von Bildungsbericht-

erstattung gar grundsätzlich in Frage. Als Begründungsmuster für ausbleibende Rezeption und den als gering eingestuften Nutzen wird aufgeführt, dass die Kommunalpolitik nicht interessiert genug sei oder die Verwaltung gegenüber zahlreichen Akteuren, insbesondere Schulen, keine Weisungsbefugnis habe (IV-4, 6, 9). Da das Bildungsbüro niemanden zwingen, sondern nur Impulse setzen könne, hätten insbesondere die Handlungsempfehlungen der Berichte keine Wirkung gezeigt. Warum auch jene Handlungsempfehlungen nicht bearbeitet wurden, die in der Zuständigkeit der Verwaltung liegen, bleibt in den Interviews offen.

Aus Sicht der ehemaligen Fachbereichsleitung habe die Berichterstattung keine Defizite aufgedeckt, da der Landkreis im Vergleich zum Landesdurchschnitt nicht auffalle (IV-4). In der Wahrnehmung der für die Erstellung der Bildungsberichte zuständigen Mitarbeiter*innen wurden die Berichte zu stark zur Selbstdarstellung genutzt, weshalb deutlichere Defizitzuschreibungen verhindert oder in Überarbeitungsschleifen „weichgespült“ (IV-9, IV-1) worden seien. Ferner sei die Haltung der kreisangehörigen Gemeinden ein Problem, da sich diese dem Einfluss des Bildungsbüros aktiv entzogen hätten, um intrakommunale Vergleiche zu vermeiden. Mitarbeitende anderer Verwaltungseinheiten, wie z.B. die Sozialamtsleitung oder die Fachberatung für Kindertagesstätten, finden es grundsätzlich wichtig, dass ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche durch Thematisierung im Bildungsbericht als Teil der Bildungslandschaft erwähnt werden, sehen jedoch keine weitere Verwendung für den Bericht, da sie für ihre Arbeitsfelder über aktuellere und detailliertere Informationen verfügen (IV-2, 5, 11). Die Berichte enthielten zwar viele Daten, aber zu wenige Kontextinformationen. Es wird außerdem bemängelt, dass die Berichte nicht von einem Problem oder einer Frage her gedacht werden und notgedrungen zu allgemein seien.

Das insgesamt geringe Interesse an der Bildungsberichterstattung dokumentiert sich auch in den Rückmeldungen zu einer kurzen elektronischen Befragung des Bildungsbüros im Vorfeld zur Erstellung des dritten Bildungsberichtes. Auf Fragen zur Verwendung der ersten zwei Bildungsberichte sowie ihren weiteren Interessen und Anliegen bzgl. des dritten Bildungsberichts geben die befragten Leitungen von weiterführenden Schulen, Kindertagesstätten sowie Bürgermeister*innen der kreisangehörigen Kommunen an, dass die Bildungsberichte von ihnen nicht verwendet worden sein, sie seien zu allgemein gehalten und zu umfangreich. Aus Sicht der für die Umfrage zuständigen Leitung des Bildungsbüros sei den Befragten vermutlich erst aufgrund der Umfrage aufgefallen, dass sie einen Bildungsbericht im Regal stehen hätten (IV-9).

4. Fazit: „Die Kommune, die was auf sich hält, schreibt Bildungsberichte“

Kommunale Bildungsberichterstattung soll Kommunen in die Lage versetzen, Transparenz über Bildungsangebote herzustellen, Diskussionen sachlich zu führen, Kooperation zwischen Bildungsakteuren anzuregen und strategische Entscheidungen zu treffen, kurz: rationale Steuerung ermöglichen. Kritiker dieser „emphatisch betriebenen

Funktionalisierung“ (Hermstein et al., 2018, S. 179) verweisen auf nicht intendierte Nebenfolgen datenbasierter Steuerung und postulieren zunehmenden Wettbewerbsdruck und unreflektierte Machtverschiebungen. Neoinstitutionalistische Theorieangebote legen hingegen nahe, dass Organisationen gerade dort, wo Wirkungszusammenhänge nur schwer nachweisbar sind, Strukturen und Techniken nicht ihrer Effizienz wegen etablieren, sondern weil diese – auch unabhängig von ihrem tatsächlichen Nutzen – als rational und modern gelten.

Die drei hier skizzierten Forschungsperspektiven auf die Wirkung kommunaler Bildungsberichterstattung schließen sich nicht zwangsläufig aus. Dennoch zeigt sich für den hier untersuchten Fall, dass auf Basis der Bildungsberichterstattung weder Diskussion versachlicht, Kooperationen intensiviert oder politisch-administrative Entscheidungen getroffen wurden (Arbeitshypothese 1). Ebenso wenig können Korruptionsphänomene nachgewiesen werden (Arbeitshypothese 2). Da die Bildungsberichte insgesamt kaum wahrgenommen werden, erfolgen auch keine von der Berichterstattung ausgehenden Anpassungsleistungen im pädagogischen Feld. Vielmehr wird das Bildungsmonitoring weitestgehend ignoriert bzw. (im Fall der kreisangehörigen Gemeinden) abgelehnt. Selbst die für die Erstellung der Bildungsberichte verantwortlichen Personen negieren jegliche Steuerungswirkung. Die Bildungsberichterstattung erfüllt insbesondere die Funktion, zu signalisieren, dass die Kommune in Sachen Bildung „gut aufgestellt“ ist (DZ-23) und die Verwaltung sich engagiert. Aufbau und Inhalte der Berichte orientieren sich überwiegend an den programmseitig zur Verfügung gestellten Blaupausen. Ziele werden so abstrakt formuliert, dass sie kaum überprüfbar sind und werden damit gerade von jener kennzahlenbasierten Evaluation entkoppelt, die durch einen Bildungsbericht eigentlich ermöglicht werden soll. Handlungsempfehlungen werden entwickelt, aber nicht umgesetzt.

Nur die weitgehend unhinterfragte Annahme, dass moderne Kommunen Bildungsmanagement praktizieren und Bildungsmanagement eben nicht ohne Bildungsmonitoring auskommt – so das Fazit dieses Beitrags – kann erklären, warum in dem hier untersuchten Fall, auch nach Auslaufen der Förderung im Programm ‚Lernen vor Ort‘, an der Veröffentlichung eines Bildungsberichts festgehalten wird. Kommunale Bildungsberichterstattung signalisiert rationales und modernes Verwaltungshandeln, gilt unabhängig von ihrem tatsächlichen Nutzen als legitim und kann folglich mit Meyer und Rowan (1977) als rationalisierter Mythos charakterisiert werden (Arbeitshypothese 3). Oder formuliert mit den Worten einer langjährigen Mitarbeiterin des Bildungsbüros: „(...) die Kommune, die was auf sich hält, macht Bildungsmanagement und schreibt Bildungsberichte. Ob sie immer genau weiß, warum sie das tut und was sie damit eigentlich machen will, sei mal dahingestellt.“ (IV-9).

Im Hinblick auf die in diesem Themenheft gestellte Frage nach der Bedeutung von Dateninfrastrukturen im Bildungswesen zeigt der Beitrag, dass auch auf der kommunalen Ebene die Bearbeitung und Analyse großer Datenmengen zunehmend selbstverständlich wird. Bundesweit richten Kommunen Stellen für Bildungsmonitoring ein und publizieren Bildungsberichte. Allerdings erfüllt diese Datafizierung für den hier untersuchten Fall eine überwiegend symbolische Funktion. Das Mittel ‚Bildungsbericht‘

wird mit dem Zweck ‚rationale Steuerung‘ gleichgesetzt. Schon die Veröffentlichung von kommunalen Bildungsberichten (nicht erst ihre Rezeption und Verwendung), so die hier vertretene These, ist im Kontext der gegenwärtigen Regionalisierungspolitik im Bildungswesen bereits ein hinreichender Beweis einer bildungspolitisch handlungs- und entscheidungsfähigen Kommunalverwaltung.

Literatur

- Arbeitsgruppe „Lernen vor Ort“. (2016). *Kommunales Bildungsmanagement als sozialer Prozess*. Wiesbaden: VS.
- Bellmann, J. (2018). Selbstregulation im ständigen Abgleich von Sein und Sollen. In K. Drossel & B. Eickelmann (Hrsg.), *Does „what works“ work?* (S. 55–70). Münster: Waxmann.
- Bellmann, J. (2016). Datengetrieben und/oder evidenzbasiert? *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 19(1), 147–161.
- Bellmann, J., & Müller, T. (Hrsg.) (2011). *Wissen was wirkt*. Wiesbaden: VS.
- Bellmann, J., & Weiß, M. (2009). Risiken und Nebenwirkungen Neuer Steuerung im Schulsystem. *Zeitschrift für Pädagogik*, 55(2), 286–308.
- BMBF = Bundesministerium für Bildung und Forschung (2008). *Programm „Lernen vor Ort“*. <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-379.html> [11.02.2021].
- BMBF (2013). *Förderinitiative „Transferagenturen Kommunales Bildungsmanagement“*. <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-832.html> [11.02.2021].
- BMBF (2015). *Programm „Bildung integriert“*. <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-1010.html> [11.02.2021].
- Bormann, I., Hartong, S., & Höhne, T. (Hrsg.) (2018). *Bildung unter Beobachtung*. Weinheim: Juventa.
- Bromley, P., & Powell, W. W. (2012). From smoke and mirrors to walking the talk. *Academy of Management Annals*, 6(1), 483–530.
- Brüggemann, C., & Tegge, D. (2018). *Strukturen kommunalen Bildungsmanagements in Deutschland*. Bonn: DLR. https://www.transferinitiative.de/media/content/DLR_Strukturen.pdf [11.02.2021].
- Brüsemeister, T. (2018). Möglichkeiten kommunaler Bildungsberichte. In I. Bormann, S. Hartong & T. Höhne (Hrsg.), *Bildung unter Beobachtung* (S. 103–112). Weinheim: Juventa.
- DLR = Deutsches Zentrum für Luft und Raumfahrt (Hrsg.) (2011). *Werkstattbericht kommunales Bildungsmanagement*. Bonn: DLR.
- DLR = Deutsches Zentrum für Luft und Raumfahrt (Hrsg.) (2015). *Bildung gemeinsam gestalten*. Bielefeld: Bertelsmann.
- Döbert, H., & Weishaupt, H. (Hrsg.) (2015). *Bildungsmonitoring, Bildungsmanagement und Bildungssteuerung in Kommunen*. Münster: Waxmann.
- Duveneck, A. (2016). *Bildungslandschaften verstehen*. Weinheim: Juventa.
- Emmerich, M. (2010). Regionalisierung und Schulentwicklung. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (S. 355–375). Wiesbaden: VS.
- Euler, D., Sloane, P. F. E., Fäckeler, S., Jenert, T. J., Loch, S., Meier, C., Meier, K., Rüschen, E., & Schröder, H. (2016). *Kommunales Bildungsmanagement*. Detmold: Eusl.
- Euler, D., & Sloane, P. F. E. (2015). Neue Bildungslandschaften – Kommunales Bildungsmanagement als Zukunftsaufgabe. *Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik*, 111(1), 1–10.
- Förschler, A. (2018). Ökonomisierung von Bildung am Beispiel des (neoliberalen) Regierungsprogramms Bildungslandschaften. In B. Hermstein, S. Hartong & T. Höhne (Hrsg.), *Ökonomisierung von Schule?* (S. 111–129). Weinheim: Juventa.

- Gaus, D. (2014). Kommunale Bildungslandschaften. In E. Drieschner & D. Gaus (Hrsg.), *Das Bildungssystem und seine strukturellen Kopplungen* (S. 101–146). Wiesbaden: VS.
- Grek, S., Maroy, C., & Verger, A. (2021). *Accountability and datafication in the governance of education*. New York: Routledge.
- Hartong, S. (2018). „Wir brauchen Daten, noch mehr Daten, bessere Daten!“ In *Pädagogische Korrespondenz*, 58(2), 15–30.
- Heinrich, M. (2015). Zur Ambivalenz der Idee evidenzbasierter Schulentwicklung. *Zeitschrift für Pädagogik*, 61(6), 778–792.
- Hermstein, B., Berkemeyer, N., & Abendroth, S. (2018). Indikatorengestütztes Bildungsmonitoring zwischen Institutionengestaltung und Verständigung. In K. Drossel & B. Eickelmann (Hrsg.), *Does „what works“ work?* (S. 175–190). Münster: Waxmann.
- Jungermann, A., Manitus, V., & Berkemeyer, N. (2015). Regionalisierung im schulischen Kontext. *Journal for educational research online*, 7(1), 14–48.
- Karcher, M. (2018). Die neue Übersichtlichkeit. In I. Bormann, S. Kamp-Hartong & T. Höhne, (Hrsg.), *Bildung unter Beobachtung* (S. 66–88). Weinheim: Juventa.
- Koch, S. (2016). Qualitative Inhaltsanalyse als Methode der organisationspädagogischen Forschung. In M. Göhlich, S. Weber, A. Schröer & M. Schemmann (Hrsg.), *Organisation und Methode* (S. 27–39). Wiesbaden: VS.
- Konsortium Bildungsberichterstattung. (2005). *Gesamtkonzeption der Bildungsberichterstattung*. <https://www.bildungsbericht.de/de/forschungsdesign/pdf-grundlagen/gesamtkonzeption.pdf> [11.02.2021].
- Lindner, M., Niedlich, S., Klausling, J., & Brüsemeister, T. (2016). Regelungsbereiche des kommunalen Bildungsmanagements im Programm „Lernen vor Ort“ aus Sicht der Governance-Forschung. In Arbeitsgruppe „Lernen vor Ort“ (Hrsg.), *Kommunales Bildungsmanagement als sozialer Prozess* (S. 99–110). Wiesbaden: VS.
- Maykus, S. (2012). Bildungslandschaften. In *EEO – Enzyklopädie Erziehungswissenschaften Online*. Weinheim: Juventa.
- Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse*. Weinheim: Juventa.
- Matern, P., & Lindner, M. (2015). Warum Bildungslandschaften? Einige Überlegungen zu Form und Funktion einer eigenartigen Figur. *Widersprüche*, 35(135), 81–95.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (2009). Institutionalisierte Organisationen. In S. Koch & M. Schemmann (Hrsg.), *Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft* (S. 28–56). Wiesbaden: VS.
- Niedlich, S. (2020). *Neue Ordnung der Bildung*. Wiesbaden: VS.
- Niedlich, S., Klausling, J., & Rädler, M. (2016). Was bringt's, was bleibt? In Arbeitsgruppe „Lernen vor Ort“ (Hrsg.), *Kommunales Bildungsmanagement als sozialer Prozess* (S. 237–262). Wiesbaden: VS.
- Oppen, M. K. (2016). Zur Karriere des Bildungsmonitorings in „Lernen vor Ort“. In Arbeitsgruppe „Lernen vor Ort“ (Hrsg.), *Kommunales Bildungsmanagement als sozialer Prozess* (S. 99–110). Wiesbaden: VS.
- Radtke, F.-O. (2009). Evidenzbasierte Steuerung. Der Aufmarsch der Manager im Erziehungssystem. In R. Tippelt (Hrsg.), *Steuerung durch Indikatoren*. (S. 157–180). Opladen: Budrich.
- Ratermann, M., & Stöbe-Blossey, S. (2012). Die Entwicklung von „Educational Governance“ und die Rolle der Kommune. In M. Ratermann & S. Stöbe-Blossey (Hrsg.), *Governance von Schul- und Elementarbildung* (S. 253–283). Wiesbaden: VS.
- Schlee, T. (2019). Lokale Vernetzung in der Sozialpolitik: Eine kritische Auseinandersetzung mit netzwerkbildenden Programmen im Übergang Schule-Beruf. *Sozialer Fortschritt*, 68(10), 769–790).

- Schmachtel, S. (2016). Local partnerships as „rationalized myths“. *Critical policy studies*, 10(4), S. 448–467.
- Schmachtel, S. (2017). Bildungslandschaften als Managementproblem? In T. Olk & S. Schmachtel (Hrsg.), *Educational Governance in kommunalen Bildungslandschaften* (S. 176–203). Weinheim: Juventa.
- Sendzik, N. (2020). *Zwischen Wandel und Stabilität*. Kiel: ZBW.
- Steigleder, S. (2008). *Die strukturierende qualitative Inhaltsanalyse im Praxistest*. Marburg: Tectum.
- Stolz, H.-J. (2012). Bildung neu denken! In P. Bleckmann & V. Schmidt (Hrsg.), *Bildungslandschaften* (S. 21–31). Wiesbaden: VS.
- Stolz, H.-J., Schalkhauser, S., & Täubig, V. (2011). „Vernetzte Bildung“ – Ein institutioneller Mythos? In P. Bollweg & H.-U. Otto (Hrsg.), *Räume flexibler Bildung*: (S. 99–111). Wiesbaden: VS.
- Täubig, V. (2013). Etabliert und vereinheitlicht? *Zeitschrift für Sozialpädagogik*, 11(1), 4–15.
- Timm, S. (2018). Kommunale Diskurse im Wandel. In I. Bormann, S. Hartong & T. Höhne (Hrsg.), *Bildung unter Beobachtung* (S. 112–134). Weinheim: Juventa.
- Wagner, S., & Weishaupt, H. (2014). Vom Bildungsmonitoring zum Bildungsmanagement. In K. Drossel, R. Strietholt & W. Bos (Hrsg.), *Empirische Bildungsforschung und evidenzbasierte Reformen im Bildungswesen* (S. 197–210). Münster: Waxmann.
- Wischmann, A. (2014). Was haben kommunale Bildungslandschaften mit Bildung zu tun? *Pädagogische Korrespondenz*, 49, 75–92.

Abstract: A core concern of regionalization policy in education is the expectation of each local authority to transform from a passive school administration into an active coordinating body. Local educational monitoring is supposed to objectify coordination processes and strengthen strategic decision-making. The paper presents a case study on the formation, reception, and perceived benefit of educational monitoring. The results show that local authorities put considerable effort into the production of educational monitoring reports but that reporting receives very little attention and does not substantiate decision-making. Conversely, educational monitoring reports seem to have a mere symbolic function by legitimating the local authority as an actor in education.

Keywords: Local Education, Municipal Education, Education Management, Local Education Monitoring Report, Educational Governance

Anschrift des Autors

Dr. Christian Brüggemann, Humboldt-Universität zu Berlin,
Unter den Linden 6, 10099 Berlin, Deutschland
E-Mail: christian.brueggemann@hu-berlin.de