

von Maria Magdalena Isac
(KU Leuven),
Susanne Zels (CEC),
Hermann J. Abs (UDE)

MONITORING CITIZENSHIP EDUCATION

Zur Entwicklung einer Monitoring-Strategie für politische Bildung und Demokratieförderung in europäischer Kooperation

Demokratien sind auf die politische Mündigkeit und demokratische Haltung ihrer Bürger*innen angewiesen. Funktionsfähige Institutionen und nachhaltige Strukturen für politische Bildung und Demokratieförderung sind vor diesem Hintergrund essenziell. Um diese nicht nur einrichten, sondern auch langfristig und angemessen entwickeln und unterhalten zu können, müssen sie und ihre Programme fortlaufend systematisch beobachtet werden. Ein Monitoring schafft Transparenz über Veränderungen von Teilnehmenden und Angeboten. Es ermöglicht so, Anpassungsbedarfe an sich wandelnde Voraussetzungen zu identifizieren und auf diese zu reagieren. Aus einer sich kontinuierlich erweiternden Datengrundlage gehen wertvolle Erkenntnisse hervor, auf deren Basis einschlägige Programme und Maßnahmen erarbeitet und zudem empirisch informierte Ressourcenentscheidungen getroffen werden können. Nicht zuletzt wird durch die Existenz einer Monitoring-Strategie auch die öffentliche Aufmerksamkeit auf die entsprechenden Handlungsfelder gesteuert.

Die politische Bildung und Demokratieförderung werden im englischsprachigen Raum oft mit dem Begriff *Citizenship Education* (CE) beschrieben. In Europa sind der Europarat (Council of Europe, CoE) und die Europäische Union (EU) mit der Thematik befasst. Während die Verantwortlichkeit für CE beim Europarat stärker durch den menschenrechtlichen und demokratiepolitischen Auftrag legitimiert wird, stellt im EU-Kontext die europäische Bürgerschaft eine wesentliche Begründungslinie dar.

Fragestellungen

1. Welche Monitoringpraktiken zu politischer Bildung und Demokratieförderung (international CE) lassen sich bei EU und Europarat beobachten?
2. Welche Stärken, Schwächen, Gefahren und Chancen können dabei identifiziert werden?
3. Welche Implikationen leiten sich daraus für Deutschland ab?

Monitoring-Praktiken des Europarats

Im Europarat liegt die Zuständigkeit für CE beim *Directorate of Democracy*. Sie knüpft unmittelbar an die *Charter for Democratic Citizenship Education* an – eine Empfehlung, die 2010 durch die Bildungsminister der Mitgliedsstaaten verabschiedet wurde. Darin werden elf politische Leitlinien zur Entwicklung von CE in den Mitgliedsstaaten formuliert, so auch die regelmäßige Evaluation. Aufgrund begrenzter Ressourcen des Europarats wurde kein eigenes Monitoring der Umsetzung dieser Empfehlungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten eingeführt. Stattdessen befragt das zuständige Direktorat die Regierungen alle fünf Jahre dazu, wie weit sie im Implementierungsprozess der Leitlinien vorangeschritten sind. Die Rückmeldungen werden im Rahmen eines Berichts ausgearbeitet, der die Formulierung einschlägiger politischer Maßnahmen in den Mitgliedsstaaten unterstützen soll. Auch Materialien des Europarats selbst stützen sich auf die *Charter*. So wurde beispielsweise das *Reference Framework for Competences of Democratic Culture* entwickelt, das insbesondere bei der Formulierung von Bildungszielen im Bereich CE unterstützen kann.



Monitoring-Praktiken der EU

Wenngleich die EU in der Bildungspolitik über keine eigene Gesetzgebungskompetenz verfügt, hat sie doch eine Reihe von weicheren politischen Instrumenten entwickelt, um zu einem gemeinsamen politischen Gestaltungsrahmen innerhalb der Mitgliedsstaaten beizutragen. Dies zeigt beispielsweise ein weitreichender Beschluss zu CE durch den Europäischen Rat der EU-Regierungschefs 2023, der auch Aussagen zum Monitoring umfasst.

Die Zuständigkeit für das Monitoring von CE obliegt der *Education, Audiovisual and Culture Executive Agency* (EACEA) der EU-Kommission. Im Vergleich zum Europarat verfügt die EU über ungleich größere finanzielle und institutionelle Möglichkeiten, um Strategien zur Implementierung von CE zu entwickeln und umzusetzen. Zwei der Monitoring-Aktivitäten werden in regelmäßigen Abständen durchgeführt: Im Rahmen des *Eurydice-Networks* erscheinen regelmäßig Berichte aus Regierungsperspektive auf CE. Diese enthalten fast ausschließlich Informationen über Strukturen, Inhalte und Umfang schulischer Angebote, die nicht aus einer weiteren Perspektive validiert wurden. Gleichwohl ist die detaillierte Systematisierung hilfreich, weil sie z.B. in Deutschland dazu beitragen kann, die Informationen zur politischen Bildung in den unterschiedlich organisierten Bundesländern zu strukturieren. Auf dieser Grundlage werden politische Handlungsalternativen deutlich. Außerdem veröffentlicht die Europäische Kommission jedes Jahr einen *Education and Training Monitor*, der vor allem dazu dient, die Fortschritte der Mitgliedsstaaten in den vereinbarten Bildungsbereichen abzubilden. In die Berichte werden auch in den kommenden Jahren regelmäßig Daten zu CE einbezogen, die aus teilweise oder gar vollumfänglich EU-geförderten repräsentativen Befragungen stammen, wie der *International Civic and Citizenship Education Study* (ICCS). Durch diese Maßnahmen werden den Ländern international geprüfte Instrumente und Vergleichswerte, z.B. zu politischem Wissen und Verständnis, bereitgestellt.

Was unterscheidet Monitoring von Evaluation?

Monitoring und Evaluation können zum Teil auf die gleichen Methoden zurückgreifen, unterscheiden sich aber idealtypisch in folgenden Aspekten:

- 1. Zeit:** Monitoring basiert auf kontinuierlich wiederkehrender Beobachtung, wohingegen Evaluation durch einen Bewertungszyklus gekennzeichnet ist, der auch bei einmaliger Durchführung sinnvoll ist.
- 2. Vergleichsperspektive:** Beim Monitoring werden voneinander unabhängige Einheiten in einem bestimmten zeitlichen und institutionellen Zusammenhang verglichen. Evaluationen untersuchen, wie sich Individuen in Folge bestimmter Interventionen verändern.
- 3. Analyseeinheit:** Monitoring richtet sich vorrangig auf ein Politikfeld oder umfassendes politisches Programm, Evaluation hingegen vor allem auf einzelne Institutionen oder Maßnahmen (bzw. in Form von Programmevaluationen auf befristete Modellprogramme in spezifischen Handlungsfeldern).
- 4. Zweck:** Durch Monitoring sollen Informationen über Entwicklungen in einem Politikfeld gewonnen werden, wohingegen Evaluationen auf die Bestimmung der Qualität und letztlich die Verbesserung ihres Gegenstandes ausgerichtet sind.

Auf dem Weg zur Strategieplanung: SWOT-Analyse

Sowohl im Europarat als auch auf EU-Ebene lassen sich in unterschiedlichem Ausmaß spezifizierte Monitoring-Ansätze für CE beobachten. Eine SWOT-Analyse (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) kann wertvolle Erkenntnisse darüber liefern, welche Stärken ausgebaut, welche Chancen genutzt und welche Defizite und Risiken mitgedacht werden sollten. Bei der Betrachtung der Monitoring-Ansätze auf europäischer Ebene ergibt sich folgendes Bild:



Empfehlungen zur Implementierung einer Monitoring-Strategie in Deutschland

In vielen Mitgliedsstaaten der EU gibt es noch keine umfassende Monitoring-Strategie, die politische Bildung und Demokratieförderung integriert. Deutschland ist hier keine Ausnahme. Darüber hinaus bleiben in Deutschland in Ermangelung eines systematischen Rezeptions- und Analysekonzepts für Monitoring-Aktivitäten auf europäischer Ebene viele Potenziale unausgeschöpft. Um dies zu ändern, bedarf es folgender Arbeitsschritte:

Von Verantwortlichen für die Politikentwicklung

- **Zweckbestimmung:** Welchen Zweck erfüllt Monitoring von CE aus politischer Perspektive und wie verhält sich diese Sicht zur Perspektive operativer Akteure im Feld?
- **Wissensmanagement-Konzept:** Welches Wissen über CE muss in Deutschland regelmäßig eingeholt werden, damit Politik informiert handeln kann? Wie kann dabei die Anschlussfähigkeit an Bildungsmonitoring auf nationaler und europäischer Ebene gesichert werden?

- **Bestimmung der Politikebenen:** Auf welchen Ebenen (z.B. Länder, Kreise) soll das Monitoring erfolgen – und wie?
- **Institutionalisierung:** Einrichtung einer unabhängigen Institution für das Monitoring von CE
- **Implementierungs- und Optimierungsstrategie:** Welche politischen Prozesse müssen eingeleitet werden, um die Datengrundlage zu CE in Deutschland nachhaltig zu verbessern (z.B. Anreizstrukturen, die operative Akteure zur Generierung von Daten motivieren)?
- **Rezeptions- und Analysestrategie:** Wie sollen Monitoringergebnisse über CE aus nationalen und europäischen Kontexten auf verschiedenen Politikebenen rezipiert, analysiert und nutzbar gemacht? Welche Workflows sind dafür erforderlich?
- **Länderübergreifende Kommunikationsstrategie:** Welche Positionen, Zuständigkeiten und Kommunikationsabläufe braucht es, um thematisch einschlägige Expertise aus Deutschland konzeptionell in den europäischen Diskurs zu Monitoring von CE einzubringen?

Von operativen Akteuren im Feld der Citizenship Education

- **Zweckbestimmung:** Welchen Zweck erfüllt Monitoring von CE aus Akteursperspektive?
- **Umfassendes Monitoringkonzept:** Wie können tatsächliche Arbeitsschritte, Ressourcen, Angebote und deren Nutzung sowie Effekte von CE am besten dokumentiert werden? Wie muss ein Monitoringkonzept aussehen, damit es für unterschiedliche operative Akteure im Feld umsetzbar ist?
- **Kritische Bestandsaufnahme:** Wie ist der Status Quo? Was wissen einschlägige Verbände und Anbieter (z.B. Volkshochschulen) über die Entwicklung von Schwerpunkten und Angebotsumfang im Bereich CE?
- **Internationaler Dialog:** Austausch in internationalen Fachverbänden zur Steigerung des Nutzens von Monitoring im Bereich CE

Von wissenschaftlichen Einrichtungen

- **Systematische Vergleiche:** Inwiefern unterscheiden bzw. gleichen sich verschiedene Monitoring-Konzepte für CE im Hinblick auf ihren Beitrag zu den Zwecken von Monitoring?
- **Datenanalyse:** Auswertung verfügbarer Daten aus amtlichen und fachpraktischen Kontexten sowie repräsentativer Surveys im Hinblick auf ihren Nutzen für das Monitoring von CE
- **Identifikation von Datenlücken:** Aufzeigen von Lücken in Datenbeständen, die durch die verantwortlichen Datenhalter*innen mittelfristig behoben werden könnten
- **Neue Indikatoren:** Entwicklung und Validierung neuer Indikatoren für Monitoring im Bereich CE

Weiterführende Informationen

Die zugehörige *PrEval Expertise*, Lektüreempfehlungen und Informationen zu den Autor*innen finden Sie unter: <https://preval.hsfk.de/handreichung0224>



PrEval – Zukunftswerkstätten

ist ein Forschungs- und Transfervorhaben zu Evaluation in der Extremismusprävention, Demokratieförderung und politischen Bildung in Deutschland. Die vorliegende Handreichung entstand im Rahmen der PrEval Zukunftswerkstatt „Evaluationsforschung“, die vom Deutschen Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) koordiniert wird.

Weitere Informationen zum Projekt und den beteiligten Partnern unter <https://preval.hsfk.de>

V.i.S.d.P.: Franziska Heil (PRIF)

Baseler Straße 27–31, Frankfurt am Main, Deutschland

Telefon: (069)959104-0, E-Mail: preval@prif.org

Internet: www.prif.org

Gefördert durch:



Bundesministerium
des Innern
und für Heimat

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



Peace Research Institute Frankfurt
Leibniz-Institut für
Friedens- und Konfliktforschung



Deutsches Zentrum
für Integrations- und
Migrationsforschung