BAG Bildung SprecherInnen

Hans-Jürgen Kuhn
Gleditschstr. 37
10781 Berlin
hans-juergen.kuhn@gruene.de
0177 443 7070

Marie Luise von Halem
Lennéstr. 13
14471 Potsdam
ml.halem@gruene.de
0172 3839967

Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft Bildung , einstimmig beschlossen am 21.6.2014 in Hofgeismar

21. Juni 2014

Evaluation, Implementation und Unterstützung - Impulse zur Weiterentwicklung der Gesamtstrategie der KMK

Vor dem Hintergrund der im Jahr 2013 veröffentlichten Ergebnisse der internationalen PISA-Studie sowie der nationalen Ländervergleiche zum Erreichen der Bildungsstandards, will die KMK ihre im Juni 2006 beschlossene ***„Gesamtstrategie zum Bildungsmonitoring“*** **überprüfen und überarbeiten.** Damit besteht die Möglichkeit, sich auch mit der in Teilen der Öffentlichkeit, Schulpraxis und Fachwissenschaft und –didaktik immer wieder geäußerten Kritik an den Folgen der empirischen Wende auseinanderzusetzen und Konsequenzen zu ziehen. Die Absicht der KMK, im Frühjahr 2015 eine Neufassung der Gesamtstrategie zu beschließen, sollte nach Auffassung von Bündnis 90/Die Grünen dafür genutzt werden, die eingetretenen positiven Veränderungen aber auch offenkundige Defizite, Fehlentwicklungen und enttäuschten bildungspolitische Erwartungen in einem breiten Dialog zwischen Bildungspolitik, Bildungsforschung und Schulpraxis zu diskutieren und neue Weichenstellungen vorzunehmen. **Wir brauchen eine neue Balance** zwischen Verfahren der internen und externen Evaluation, zwischen Erkenntnisgewinnung, Implementation und Unterstützung der Schulen.

Erfolge und Defizite der Gesamtstrategie der KMK

Ausgehend vom Konstanzer Beschluss von 1997, mit dem sich alle Länder verpflichteten, die Ergebnisse von Bildungsprozessen im föderalen System transparent zu machen und sich dem nationalen und internationalen Leistungsvergleich zu stellen, wurde im Juni 2006 erstmalig durch die KMK eine ausformulierte Gesamtstrategie beschlossen.
Die in den Jahren zuvor umgesetzten Teilschritte, wie die regelmäßige Teilnahme an internationalen Schulleistungsstudien, die Gründung des Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB), die Verabschiedung von Bildungsstandards für ausgewählte Fächer, die Entwicklung und Durchführung von Vergleichsarbeiten und die Institutionalisierung eines mit dem Bund abgestimmten Verfahrens zur nationalen Bildungsberichterstattung, stellen auch

im Rückblick wichtige Weichenstellungen der Kultusministerkonferenz dar, die ihr von vielen nicht zugetraut wurde. Wenige Jahre später beschloss die KMK eine *„Konzeption zur Nutzung der Bildungsstandards für die Unterrichtsentwicklung“* (2010) und eine *„Förderstrategie für leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler“* (2010), um das Erfordernis eines zu verändernden Unterrichts als zentrales Handlungsfeld der Qualitätsentwicklung zu unterstreichen.

Ausgelöst durch die PISA-Befunde in Deutschland wurden seit 2001 notwendige und wichtige Entwicklungen angestoßen. Bündnis 90/Die Grünen halten daran fest, dass der grundsätzliche Ansatz zur Standardsicherung für grundlegende Kompetenzbereiche in jeder Schule auch weiterhin den kritischen Außenblick durch Schulleistungsstudien und Lernstandsüberprüfungen erfordert. Allerdings ist es in Deutschland nicht gelungen, für diese Gesamtstrategie und die nach 2006 abgeleiteten weiteren bildungspolitischen Maßnahmen bei den Lehrkräften, Schulleitungen und den Fachverbänden Akzeptanz zu schaffen und sie zu implementieren. Unter Überschriften wie „Lernen statt Testen“ oder „Vom Wiegen wird die Sau nicht fett“, werden regelmäßig mit sehr unterschiedlichen Argumenten die empirische Wende insgesamt oder einzelne Elemente grundsätzlich in Frage gestellt. Das im Mai 2014 von vier Verbänden öffentlich vorgelegte Manifest *„10 Jahre Vera – das Ziel ist verfehlt-Schulen brauchen Unterstützung statt Testeritis“* ist das aktuellste Beispiel für den nach wie vor vorhandenen Widerstand gegen die eingeschlagene Strategie der KMK. Hinzu kommen kritische Stimmen aus der Bildungspolitik selbst, die den praktisch-pädagogischen Nutzen und die Legitimität und Effektivität einer überwiegend datengestützten Bildungssteuerung bezweifeln und sich dabei auch auf fachlich ernstzunehmende Kritik aus der Bildungsforschung beziehen können.
Insgesamt kann festgestellt werden, dass der **Anspruch der KMK**, mit der 2006 formulierten Gesamtstrategie die Erkenntnisse eines systematischen Bildungsmonitorings mit Maßnahmen zur Unterrichts- und Qualitätsentwicklung zu verknüpfen, die der pädagogischen Arbeit an jeder einzelnen Schule zugutekommen, **nicht gelungen** ist. Unrealistische Erwartungen an die Bildungsforschung und Selbstüberschätzungen bei Teilen der empirischen Bildungsforscher haben zu Enttäuschungen auf unterschiedlichen Ebenen geführt. Tatsächlich ist in den letzten Jahren vor allem der Bereich des Messens auf unterschiedlichen Ebenen ausgebaut und institutionalisiert worden, der Bereich der Entwicklung und Unterstützung von Lehrkräften und Schulen kam konzeptionell und tatsächlich zu kurz.

Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Gesamtstrategie

Bündnis 90/Die Grünen plädieren dafür, die angestoßene Diskussion als Chance für die Bildungspolitik und Bildungsforschung zu nutzen, um bisher nicht in die Konzeption integrierte Bereiche neu aufzunehmen und offensichtliche Fehleinschätzungen zu korrigieren. Dabei sollte der Prozess der Erarbeitung einer veränderten Gesamtstrategie auf breite Akzeptanz aller Akteure angelegt sein. **Transparenz und Partizipation im weiteren Verfahren sind dafür eine entscheidende Voraussetzung.** Dabei kommt es auch darauf an, im Dialog mit Kritikern der empirischen Bildungsforschung Gelegenheit zu geben Argumente vorzutragen und sich damit auseinanderzusetzen. Nur wenn es gelingt, die inzwischen offenkundigen Probleme und Kontroversen konstruktiv zu bearbeiten, besteht die Chance, den für 2015 geplanten Beschluss der KMK zur überarbeiteten Gesamtstrategie als Einstieg in einen umfassenden Implementationsprozess zu nutzen. Die weiter notwendige Verbesserung des Unterrichts in

allen Schulen wird nur gelingen, wenn das in der Bildungsforschung gewonnene Wissen auch den Weg in die Praxis findet und die Schulen systematisch dabei unterstützt werden, sich damit auseinanderzusetzen. Bündnis 90/Die Grünen schlagen vor, im Prozess der Überarbeitung folgende Punkte aufzunehmen:

1. Die bisherige Konzeption der KMK hat sich zu sehr auf das „Messen“ konzentriert, das „Entwickeln und Unterstützen“ ist eher zu kurz gekommen. Der Gesamtstrategie sollte sich daher über das Monitoring hinaus auf die **Qualitätssicherung und –entwicklung** beziehen. Die dazu inzwischen gefassten KMK-Beschlüsse sollten in die Gesamtstrategie einbezogen werden, zwischen Diagnostik durch Lernstandserhebungen und individueller Förderung müssen erkennbarer als bisher Verbindungen hergestellt werden.

2. Obwohl 2006 bereits klar war, dass sich Schulqualität nicht nur auf wenige gut messbare kognitive Kompetenzen reduzieren lässt, ist der Eindruck entstanden, Bildung wäre mit den in TIMSS, PISA und Ländervergleichen des IQB gemessenen Kompetenzen hinreichend abgebildet. Schülerinnen und Schüler aus Deutschland erreichen heute bei den mit PISA untersuchten Kompetenzen im OECD Vergleich überdurchschnittliche Leistungen. Wir halten es für notwendig, künftig auch andere schulische Lern- und Erfahrungsfelder (gesellschaftswissenschaftliche, soziale, kulturelle Kompetenzen) sowie die Prozessqualitäten von Schulen zum Thema zu machen. Die seit 2005 in allen Ländern implementierten **Verfahren der externen Evaluation von Schulen auf der Basis umfassender Handlungsrahmen Schulqualität** zeigen, wie es gelingen kann, Akzeptanz und Erkenntnisgewinn zu verbinden und den Schulen und der Bildungsadministration nützliches Wissen zur Verfügung zu stellen. Im Bemühen der Bildungspolitik, Ursachen für unbefriedigende Ergebnisse zu finden, leistet die externe Evaluation einen mindestens so großen Beitrag wie ein Ländervergleich, weil sie die Prozesse von Unterricht und Schule evaluiert und mit ihren Rückmeldungen jede Schule mit sehr viel konkreteren Informationen über Stärken und Schwächen versorgt als dies mit Leistungsergebnissen aus Vergleichsarbeiten möglich ist. In vielen Ländern werden die Schulen inzwischen mit unterschiedlich strukturierten Verfahren auch bei der internen Evaluation unterstützt. Die **interne und externe Evaluation von Schulqualität sollte daher als zusätzliche Säule** in die Gesamtkonzeption integriert werden.

3. Deutschland sollte sich auch weiterhin an den **internationalen Large Scale Assesments** beteiligen. Allerdings wollen wir den bisher nicht eingelösten Anspruch aufgeben, die Ergebnisse des IQB Ländervergleichs mit den internationalen Skalen von TIMSS und PISA zu verankern. Eine Umrechnung der Länderergebnisse des IQB auf PISA-Maßstäbe ist nicht nur mit erheblichen methodischen Problemen belastet, sie liefert vermutlich auch kaum Erkenntnisse, die neue Handlungsoptionen nahelegen. Statt einer weiteren Intensivierung der Forschung mit PISA-Daten **sollten die im Rahmen der Ländervergleiche des IQB gewonnenen Informationen umfassender als bisher aufbereitet und ausgewertet werden**. In ihnen steckt viel mehr Potential, die innerhalb Deutschlands bestehenden Leistungsunterschiede und unterschiedlichen gesellschaftlichen Kontexte aufzuklären und besser als bisher zu nutzen. Um Leistungsdifferenzen nicht nur zu beschreiben, sondern auch erklären zu können, sollten sich die Länder zukünftig auf zusätzlich qualitative Fragestellungen und längsschnittliche Ergänzungen einigen. Das bisherige Vorgehen bei PI-

SA, aus Querschnittsuntersuchungen im 3-Jahreszyklus Trendaussagen abzuleiten, ist psychometrisch umstritten und liefert nur eingeschränkte Informationen. Mit längsschnittlich angelegten Zusatzstudien des IQB können Fragen nach den Ursachen von Differenz weitaus besser bearbeitet werden als in reinen Wiederholungsuntersuchungen alle sechs Jahre

4. Ziel der Bildungspolitik muss es sein, allen Schülerinnen und Schülern den Weg zu einem mittleren Schulabschluss am Ende der Jahrgangsstufe 10 zu ermöglichen. Darauf beziehen sich auch die von der KMK vor zehn Jahren beschlossenen Bildungsstandards, die seit 2005 in allen Ländern implementiert werden. Der methodisch umstrittene und bildungspolitisch fragwürdige Versuch, für sogenannte „Hauptschülerinnen und –schüler" eigene **Hauptschul-Bildungsstandards** zu überprüfen, sollte beendet werden. Er liefert keine belastbaren Erkenntnisse, die den jeweils Verantwortlichen in Schulen und Bildungsadministration bei der Erreichung des oben bezeichneten Ziels helfen können.
   Statt Länderrankings auf der Basis von Mittelwerten zu diskutieren, sollten künftig **die Verteilungen auf die verschiedenen Kompetenzstufen im Mittelpunkt stehen**. Dabei sollten die Analysen zusätzlich auch auf Aspekte der ökonomischen und soziokulturellen Kontexte z.B. in Regionen und Großstädten mit ähnlichen Strukturen eingehen. Besonderes Augenmerk muss dabei auf die Schüleranteile gerichtet werden, die die sogenannten Mindeststandards verfehlen.

5. Trotz zahlreicher Aktivitäten der Länder ist die Lehrerschaft in den Schulen bezüglich der Nützlichkeit der **flächendeckenden Vergleichsarbeiten** in der 3. und 8. Jahrgangsstufe gespalten: Während nach Aussagen aktueller Studien die eine Hälfte dem Vorhaben eher aufgeschlossen und positiv gegenübersteht, ist die andere Hälfte auch zehn Jahre nach der Einführung den Vergleichsarbeiten gegenüber eher skeptisch und ablehnend eingestellt. Grund dafür ist unter anderem die problematische Ableitung der Vera-Aufgabenstellungen aus den Bildungsstandarderwartungen für die Jahrgangsstufen 4 und 10. Dies führt bei einer Testung im Jahrgang 3 und 8 vor allem bei schwachen Schülerinnen und Schülern zu einer grundsätzlichen Überforderung und Demotivierung. Lernstandsdiagnostik zur besseren individuellen Förderung auf dieser Basis ist schwer vermittelbar. Wir fordern die KMK auf, die Aufgaben für die Vergleichsarbeiten 8 durch das IQB künftig auf der Basis eines für diese Jahrgangsstufe entwickelten Kompetenzstufenmodells zu erarbeiten, um eine bessere Passung zu erreichen und den diagnostischen Wert zu erhöhen. Außerdem **fordern wir die Länder auf, ihre Unterstützungsangebote für Lehrkräfte deutlich auszuweiten und mehr praxisnahe Fortbildungen für Unterrichtsevaluation, Lernbeobachtung und differenzierte Förderung anzubieten.**

6. Die **Gründung des Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen** (IQB) im Jahr 2004 war eine positive und wichtige Entscheidung. Allerdings zeigt sich nach zehn Jahren, dass die von den Ländern gemeinsam aufgebrachten Mittel zur Finanzierung des IQB nicht ausreichend sind, die inzwischen weiter gestiegenen Anforderungen an das IQB in hoher Qualität zu gewährleisten. So ist das IQB mit seinen jetzigen Mitteln nicht in der Lage, den Ländern ausführlichere und vertiefende Analysen und Zusatzauswertungen zu den bereits erhobenen Daten zur Verfügung zu stellen. Die fachdidaktische Kompetenz

im IQB muss im Rahmen einer notwendigen Evaluation und Neuausrichtung der Aufgaben des IQB gestärkt werden.
Obwohl das IQB mit der Überprüfung des Erreichens der nationalen Bildungsstandards eine gesamtstaatliche Aufgabe wahrnimmt, haben die Länder bisher ausgeschlossen, den Bund an der Finanzierung des IQB zu beteiligen. **Bündnis 90/Die Grünen fordern den Bund und die KMK auf, die erforderlichen Forschungs- und Serviceleistungen des IQB künftig durch eine gemeinsame Finanzierung abzusichern.**

7. Noch nie wurde in Deutschland so viel und mit so viel Geld auf dem Gebiet der empirischen Bildungsforschung gearbeitet. Die Menge der neuen Befunde und Erkenntnisse und ihre Rezeption und Nutzung durch die Politik, die Bildungsverwaltungen und Landesinstitute der Länder (oder durch Schulen selbst) stehen in einem krassen Missverhältnis dazu! Systematische Aufarbeitung, Rezeption und Reflexion der Befunde finden weder auf der Systemebene oberhalb der Einzelschulen noch in den Schulen selbst in ausreichender Weise statt.
   Wir fordern die KMK und den Bund daher auf, künftig bei der Ausschreibung und Vergabe von Forschungsaufträgen Aspekte der Umsetzbarkeit und Implementation der Ergebnisse stärker in den Blick zu nehmen. Zusätzlich brauchen wir für einen **systematischen und aktuellen Transfer der jeweiligen Befunde der Bildungsforschung** in Deutschland den **Aufbau einer bundesweiten Arbeitsstelle und internetbasierter Portale**, wie sie in anderen Staaten längst geschaffen wurden. Dies wäre eine Voraussetzung für eine bessere Nutzung der bereits vorhandenen Forschungsbefunde für Maßnahmen der Schul- und Unterrichtsentwicklung auf allen Ebenen. Der Frage, wie das Wissen in die Praxis kommt, muss künftig höhere Priorität eingeräumt werden, als weitere Forschungsprogramme zu finanzieren.

8. Wir fordern eine **zwischen Ländern und dem Bund abgestimmte Forschungsstrategie**, um prioritäre Fragen der Bildungspolitik identifizieren und der Wissenschaft präziser vorgeben zu können, wo Schwerpunkte von Forschungsfragen aus Sicht der Länder liegen. Dazu gehört auch die bislang eher randständige Forschung zur Schnittstelle Sekundarstufe I und beruflicher Bildung aufzuwerten.
   Studien müssen künftig durch Projekte zur Implementationsforschung ergänzt werden und Lehrkräfte beim Umgang mit den Ergebnissen von Bildungsstudien stärker eingebunden werden. Im Rahmen einer Neuausrichtung der Forschungsstrategie sollte mehr anwendbares Wissen für politisches und pädagogisches Handeln zur Verfügung gestellt werden. Vorhandene Daten sollten ggf. gezielter ausgewertet werden, um Fragen zu beantworten z.B. wie eine erhöhte Bildungsqualität bei gleichzeitiger Verbesserung der Bildungschancen für alle Schülerinnen und Schüler erreicht werden kann. Notwendig sind auch mehr Interventionsstudien zur Überprüfung der Wirksamkeit von spezifischen Fördermaßnahmen und Forschung zur Gestaltung effektiver Weiterbildung für Lehrkräfte.

Damit eine neue Gesamtstrategie umfassend wirksam wird, kommt es nicht nur auf die Verständigung auf der Ebene der KMK und eine Abstimmung mit dem Bund zu einer gemeinsamen Strategie an. Die Hauptaufgabe der Umsetzung liegt auf der Ebene der Länder, die weiterhin in erster Linie für die bildungspolitischen Rahmensetzungen verantwortlich sind.