



ENTWURF

**POSITIONSPAPIER ZUM  
BILDUNGSMONITORING**

Kurzfassung

Das Bildungsmonitoring gehört seit Beginn der 2000er Jahre zu einem festen Bestandteil der Steuerungsarchitektur im deutschen Bildungssystem. Während auf nationaler Ebene die zentralen Pfeiler des Bildungsmonitorings im Rahmen der „Gesamtstrategie zum Bildungsmonitoring“ durch die KMK eindeutig definiert sind, zeigen sich auf der Ebene der Bundesländer erhebliche Unterschiede in Reichweite und Umfang der etablierten Verfahren. Jüngst haben die Ergebnisse des IQB-Bildungstrends die Aufmerksamkeit auf diese unterschiedlichen Strategien der Länder gerichtet.

Zugleich ist das Bewusstsein für den Wert einer vor allem evidenzorientierten Ausrichtung des Bildungssystems wiedererstarkt, was sich auch in der Einrichtung der Ständigen Wissenschaftlichen Kommission durch die KMK ausdrückt. Dieses Beratungsgremium der Länder unterstreicht in seinen bisherigen Beiträgen, zuletzt eindrücklich im sog. Grundschulgutachten, die Notwendigkeit, über aussagekräftige Daten zum Bildungsgeschehen zu verfügen und Entscheidungen auf allen Ebenen des Bildungssystems an belastbarer Evidenz auszurichten.

Vor diesem Hintergrund wollen wir – Verantwortliche einschlägiger Institutionen des Bildungsmonitorings in Deutschland, die im Netzwerk Bildungsmonitoring kooperieren – mit einem Positionspapier (hier in der Kurzfassung) den Nutzen und das Potenzial des Bildungsmonitorings für ein leistungsfähiges Bildungssystem verdeutlichen, sowie Voraussetzungen und Entwicklungslinien aufzeigen. Es richtet sich in erster Linie an die Bildungspolitik und an die Bildungsadministration, einschließlich der Unterstützungssysteme, sowie an die Landesinstitute und Qualitätsagenturen in den Ländern.

### **Rückblick und aktueller Stand: Wie ist das Bildungsmonitoring in Deutschland entstanden und wo stehen wir heute?**

Im Jahr 1997 leitete die KMK mit dem „Konstanzer Beschluss“ die datengestützte Bildungssteuerung ein – mit dem Bildungsmonitoring als entscheidendem Faktor. Nachhaltig Fahrt aufgenommen hat diese Entwicklung aufgrund der ersten PISA-Erhebung im Jahr 2000 (Veröffentlichung Dezember 2001). Dem Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) an der Humboldt-Universität zu Berlin wurde im Jahr 2004 die Weiterentwicklung, Operationalisierung, Normierung und Überprüfung von Bildungsstandards übertragen. Die Plöner Beschlüsse von 2006 formulierten schließlich die erste KMK-Gesamtstrategie zum Bildungsmonitoring – mit dem Ziel der Verstetigung und Institutionalisierung verschiedener Maßnahmen. Diese Strategie wurde 2015 aktualisiert und benennt folgende vier Grundsäulen:

1. Teilnahme an internationalen Schulleistungsuntersuchungen (PIRLS/IGLU, TIMSS, PISA)
2. Überprüfung bzw. Umsetzung von Bildungsstandards für die Primarstufe, die Sekundarstufe I und die Allgemeine Hochschulreife
3. Verfahren zur Qualitätssicherung auf Ebene der Schulen
4. Gemeinsame Bildungsberichterstattung von Bund und Ländern

Außerdem formulierte man das Ziel, mehr Erklärungswissen zu generieren, unter anderem durch die systematische Erstellung von Forschungssynthesen.

Die Ergebnisse des jüngsten IQB-Bildungstrends machen deutlich, dass trotz der Bemühungen um eine gemeinsame Steuerungsrichtung erhebliche Unterschiede in der Qualitätsentwicklung der Länder zu beobachten sind. Hier ergibt sich ein aktueller Anknüpfungspunkt, um die Rolle qualitätssichernder Verfahren erneut zu beleuchten und verschiedene Zwecke der Datennutzung auf den unterschiedlichen Ebenen des Bildungssystems zu skizzieren.

## Bildungsmonitoring im Mehrebenensystem: Welche Daten, für wen und für welche Zwecke?

Das Bildungssystem ist geprägt durch das Zusammenwirken unterschiedlicher Akteursgruppen (Bildungspolitik, -administration, -forschung und -praxis), die auf verschiedenen Ebenen mit jeweils spezifischen Rollen zur Wirksamkeit von Erziehung und Bildung beitragen. Daten unterstützen die verschiedenen Akteur\*innen in ihrem Handeln, wobei immer nur eine Auswahl für die jeweilige Nutzergruppe und deren spezifische Reflexions- und Entscheidungsprozesse relevant ist. Dabei ist eine „möglichst kohärente Abstimmung“ zwischen unterschiedlichen Systemebenen, Akteuren und Steuerungsinstrumenten grundlegend wichtig, damit das hergestellt wird, was Oelkers und Reusser (2008, S. 515) als „Alignment“ bezeichnen. Das Positionspapier beschreibt typische Anwendungsfälle und liefert eine tabellarische Übersicht. Im Folgenden einige Auszüge:

Die *politische Entscheidungsebene* stellt übergreifende Steuerungsfragen: Wie erfolgreich ist die Sprachförderung? Welche Defizite in der mathematischen Bildung bestehen bei den Schüler\*innen? Wie groß sind herkunftsbedingte Unterschiede in der Leistungsentwicklung? Welche Förderstrategien beim Lesen erweisen sich als wirksam bei der spezifischen Unterstützung von Mädchen und Jungen? Welche Schulen sind in der Förderung und Integration von zugewanderten Schüler\*innen besonders erfolgreich? Um solche Fragen zu beantworten, bedarf es vor allem systematisch und standardisiert erhobener Leistungsdaten. Diese sollten einerseits verbunden sein mit spezifischen Informationen zu Hintergrundmerkmalen der Schüler\*innen, andererseits eine individuelle Leistungsentwicklung über die Zeit abbilden können.

Die *Schulaufsicht* agiert als Mittlerin zwischen politischer Entscheidungsebene und Einzelschule. Sie hat einerseits eine strategische Steuerungsfunktion gegenüber den Schulen, andererseits auch die Aufgabe, sie in ihrer Qualitätsentwicklung zu begleiten und zu unterstützen. Dazu benötigt sie Informationen über die Schülerschaft und deren Hintergrundmerkmale, über Schüler\*innenströme, über das schulische Personal, vor allem aber auch über prozess- und leistungsbezogene Qualitätsmerkmale. Dazu stehen Daten aus der Schulinspektion bzw. externen Evaluation und aus flächendeckenden Lernstandserhebungen zur Verfügung, aber auch Verbleibs- und Übergangstatistiken und Daten zu schulischen Abschlüssen.

Für *Schulleitungen* steht vor allem die Frage des Erfolgs der Schul- und Unterrichtsentwicklung im Vordergrund. Sie benötigt hier zum einen Informationen über die Qualität des Unterrichts sowie über die Qualität weiterer schulischer Prozesse, seien es Prozesse der Kooperation innerhalb des Kollegiums oder des internen Qualitätsmanagements. Regelmäßig und umfassend werden solche Daten im Rahmen der externen Evaluation bzw. Schulinspektion gewonnen, zum Teil müssen die Schulen sie aber auch selbst durch schulinterne Evaluationen generieren. Zum anderen relevant sind zudem leistungs- und abschlussbezogene Daten, differenzierte Informationen über Hintergrundmerkmale der Schülerschaft sowie Daten zu überfachlichen und lernpsychologischen Faktoren, die für Leistung und erfolgreiche Abschlüsse notwendige Voraussetzung sind. Hilfreich ist es, wenn Leistungsdaten im fairen Vergleich zu Schulen mit ähnlicher Schülerschaft zurückgemeldet werden, weil nur so eine sinnvolle Einordnung des spezifischen Beitrags der Schule möglich ist.

*Lehrkräfte* sind vor allem am Lernfortschritt und an den Förderbedürfnissen ihrer jeweiligen Klasse, mehr noch der einzelnen Schülerin und des einzelnen Schülers interessiert. Ihnen helfen Informationen einer lernprozessbegleitenden adaptiven und formativen Diagnostik oder

im Rahmen von Feedback zum eigenen Unterricht, die aktuell nicht aus Verfahren des Bildungsmonitorings gewonnen werden können. Mithilfe flächendeckender und regelhafter Lernstandserhebungen wie VERA erhalten sie allerdings Anhaltspunkte, um gemeinsam im Kollegium mögliche Entwicklungsschwerpunkte zu identifizieren und notwendige Maßnahmen der Unterrichtsentwicklung zu vereinbaren.

### **Begriffsklärung: Was ist unter Bildungsmonitoring zu verstehen?**

Aktuellen Definitionen folgend verstehen wir unter „Monitoring“ eine systematische, auf geeigneten empirischen Verfahren beruhende sowie dauerhafte Beobachtung und Darstellung von Rahmenbedingungen, Prozessen sowie Ergebnissen (vgl. Albers & Jude, 2022). Für den Bildungsbereich bedeutet dies: Bildungsmonitoring soll kohortenbezogenen Bildungswege sowie Strukturmerkmale, Prozessqualitäten und Ergebnisse von Schule und Unterricht beschreibbar und sichtbar machen. Von besonderer Bedeutung sind dabei Veränderungen über die Zeit. Bildungsmonitoring zeigt Entwicklungsstände und Veränderungen sowie Trends im Bildungswesen bezüglich ausgewählter Merkmale auf. Referenzwerte erleichtern zudem die Einordnung der Daten.

Bildungsmonitoring liefert im Kern Beschreibungswissen, indem ein Gegenstand beobachtet und darüber berichtet wird. Insofern wirkt Bildungsmonitoring als „Aufmerksamkeitslenker“: Es verdeutlicht Gelungenes und es verweist auf Bereiche und Themen, die einer vertieften Auseinandersetzung bedürfen. Mit anderen Worten: Bildungsmonitoring stellt nicht unmittelbar Handlungskonzepte zur Verfügung. Und auch Erklärungsansätze bzw. Wirkungszusammenhänge ergeben sich erst aus einer Interpretation und der Verknüpfung etwa mit Erkenntnissen aus umfangreichen Programmevaluationen, aus der Bildungsforschung oder weiteren Wissensbeständen.<sup>1</sup>

Bildungsmonitoring richtet den Blick vor allem auf die institutionelle oder Systemebene. Sofern die Ergebnisse von Schulinspektionen und externen Evaluationen sowie von Lernstandserhebungen repräsentativ und regelhaft erhoben und aggregiert auf der jeweiligen Systemebene aufbereitet werden, können auch sie dem Bildungsmonitoring zugerechnet werden. Demgegenüber fallen Daten aus internen Evaluationen und Formen der individuellen Diagnostik bislang nicht unter den Begriff des Bildungsmonitorings.

### **Potenziale: Wie kann Bildungsmonitoring wirksam werden?**

Die konsequente, regelhafte und transparente Auseinandersetzung mit Daten muss im professionellen Selbstverständnis auf allen Ebenen und in allen Akteursgruppen des Schulwesens verankert sein. Die politische Entscheidungsebene bestimmt gemeinsam mit den Akteuren des Bildungsmonitorings je nach Fragestellung und Thematik, welche Daten bzw. Zusammenstellungen von Datensätzen und welche Akteursgruppen in verbindliche Reflexionsprozesse einbezogen werden. Die Daten selbst müssen dafür von den „Dateninstituten“ so aufbereitet werden, dass sie unmittelbar verstanden werden können. Hier bedarf es allerdings auch entsprechender Lese- und Interpretationskompetenzen (sog. „Data Literacy“) durch die Datennutzenden.

---

<sup>1</sup> Siehe dazu auch das Positionspapier der Landesinstitute und Qualitätsagenturen zum Transfer von Forschungswissen (2018): [https://ibbw-bw.de/site/pbs-bw-km-root/get/documents\\_E-43043805/KULTUS.Dachmandant/KULTUS/Dienststellen/ibbw/Empirische%20Bildungsforschung/Schwerpunkte/Wissenschaftstransfer/Positionspapier\\_Transfer\\_31.10.18.pdf](https://ibbw-bw.de/site/pbs-bw-km-root/get/documents_E-43043805/KULTUS.Dachmandant/KULTUS/Dienststellen/ibbw/Empirische%20Bildungsforschung/Schwerpunkte/Wissenschaftstransfer/Positionspapier_Transfer_31.10.18.pdf).

Die Daten durchlaufen dann einen Bewertungsprozess durch die Akteursgruppen, der ihnen im positiven Fall eine hohe Relevanz und Glaubwürdigkeit zuschreibt. Etwaige Widerstände müssen überwunden werden, wenn Ergebnisse des Bildungsmonitorings nicht den eigenen Erwartungen entsprechen oder eine Botschaft transportieren, die beispielsweise in der öffentlichen Kommunikation als problematisch empfunden wird. Daten allein können noch keine Entwicklungsprozesse oder Qualitätsverbesserung erzeugen. Die Nutzung von Daten, deren Analyse, Interpretation, Bewertung und die Ableitung von Maßnahmen muss eingebettet sein in eine Gesamtarchitektur der datengestützten Schul- und Unterrichtsentwicklung, einschließlich wirksamer Unterstützungsangebote.

Daten, die aus dem Bildungsmonitoring hervorgehen, sind nicht die einzige Grundlage für Entscheidungen. Entscheidungsträger\*innen aller Systemebenen haben zahlreiche Quellen, auf die sie ihre Entscheidungen stützen. So verfügen sie in der Regel über Routinen und Erfahrungswissen, über ein spezifisches Professionswissen, über Intuition und andere implizite Wissensformen. Auch politische Ziele oder Vorgaben spielen bei den Entscheidungen eine wichtige Rolle. Daten aus dem Bildungsmonitoring können und sollen diese Quellen aber prominent ergänzen.

### **Perspektiven: Wie sollte sich das Bildungsmonitoring weiterentwickeln?**

Eine erkennbare Entwicklungsperspektive liegt darin, künftig auch Kontext-, Input- und Prozessmerkmale so systematisch zu erheben und zu beschreiben, dass sie in die entsprechenden Monitoringformate aufgenommen werden können und damit eine weitere Annäherung an die Generierung von Erklärungswissen stattfinden kann. Dieses Desiderat macht auch eine Erweiterung des Methodenrepertoires notwendig, über Befragungs- und Testerhebungen hinaus, um bspw. die Qualität von Unterrichtsprozessen adäquat abzubilden. Zudem muss zukünftig im Bildungsmonitoring einem breiteren Bildungsverständnis Rechnung getragen werden (bspw. soziale Kompetenzen, Demokratieverständnis, selbstregulative Fähigkeiten). Hinzu tritt eine Ausweitung des Bildungsmonitorings über den Kontext Schule hinaus, da in jüngster Zeit immer deutlicher wird, dass die „großen Fragen“ wie der Abbau sozialer Disparitäten nur gelingen kann, wenn die frühe Bildung einbezogen wird. Das Netzwerk ist also der Überzeugung, dass es zukünftig einer inhaltlichen Erweiterung, eines Einbezugs weiterer Bildungsstufen und einer Ausweitung methodischer Zugänge bedarf. Diese Ziele sind auch in der Ländervereinbarung zur gemeinsamen Qualitätsentwicklung festgehalten.<sup>2</sup>

Die Mitglieder im Netzwerk Bildungsmonitoring appellieren an die bildungspolitisch Verantwortlichen, sich mit Nachdruck für das Bildungsmonitoring (BiMo) und seine Weiterentwicklung einzusetzen und zu den Voraussetzungen für dessen Nutzung und Wirksamkeit beizutragen:

1. Für eine stimmige Gesamtarchitektur des BiMo müssen die unterschiedlichen Rollen der Akteur\*innen (u.a. Bildungspolitik, Landesinstitute und Qualitätsagenturen, Schulaufsichten, Schulentwicklungsberatung) klar definiert sein.
2. Es braucht institutionalisierte, adressatenbezogene Austauschformate zur systematischen Befassung mit Daten.

---

<sup>2</sup> Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen. [https://www.kmk.org/fileadmin/Datien/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2020/2020\\_10\\_15-Laendervereinbarung.pdf](https://www.kmk.org/fileadmin/Datien/veroeffentlichungen_beschluesse/2020/2020_10_15-Laendervereinbarung.pdf)

3. Es braucht ein Bewusstsein für die Potenziale und auch Grenzen einzelner Verfahren des BiMo, denn sie erfüllen meist nur einen Zweck angemessen.
4. Es bedarf einer positiven Fehlertoleranz, in der negative Befunde des BiMo als Entwicklungsmöglichkeit gesehen werden.
5. Es gilt, eine gute Balance zu finden zwischen Transparenz und Informationsrecht der Öffentlichkeit einerseits sowie legitimer *interner* Beratung für die Steuerungsebene andererseits.
6. Datengestützte Qualitätssicherung und -entwicklung als Grundlage der Professionalität aller relevanten Akteur\*innen müssen in deren Aus- und Weiterbildung einen prominenten Platz einnehmen, damit eine positive Haltung gegenüber Daten sowie Kompetenzen im Umgang mit Daten gestärkt werden.
7. Alle Akteur\*innen sollten hinter der Grundüberzeugung stehen, dass die Wirksamkeit von Interventionen im Bildungsbereich – trotz der Komplexität des Gegenstandes – überprüft werden kann und muss.
8. Es bedarf der rechtlichen Voraussetzungen, um das Erheben und Verarbeiten von bildungsrelevanten Daten auf verschiedenen Ebenen des Bildungssystems zu ermöglichen.
9. Im Sinne eines weiten Bildungsbegriffs und des über rein fachliche Leistungsentwicklungen hinausgehenden Auftrags von Schule und Unterricht muss sich das BiMo inhaltlich und methodisch weiterentwickeln.
10. Aufgabe des BiMo ist es auch, für verschiedene pädagogische und bildungspolitische Fragestellungen geeignete und konsistente Datenbündel bereitzustellen, die Informationen zu Kontext, Inputs, Prozessen und Outcomes liefern.
11. Die durch das BiMo bereitgestellten Daten sollten nicht zuletzt eine klare Kohärenz mit den Referenzrahmen zur Schul- und Unterrichtsqualität aufweisen.

Das Netzwerk Bildungsmonitoring lädt zum weiteren Austausch ein, um gemeinsame Lösungen zu erarbeiten, damit diese Voraussetzungen erreicht werden können.

#### **Dem Netzwerk Bildungsmonitoring gehören folgen Einrichtungen an:**

- ▶ Institut für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung Hamburg (IfBQ)
- ▶ Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein (IQSH)
- ▶ Institut für Bildungsanalysen Baden-Württemberg (IBBW)
- ▶ Institut für Schulqualität der Länder Berlin und Brandenburg e.V. (ISQ)
- ▶ Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen e.V. (IQB)
- ▶ QUA-LiS – Qualitäts- und UnterstützungsAgentur – Landesinstitut für Schule NRW
- ▶ Qualitätsagentur am Bayerischen Landesamt für Schule (LAS)
- ▶ DIPF – Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation