

Prof. Dr. Klaus-Jürgen Tillmann,
Universität Bielefeld

Leistungsvergleichsstudien und Systemsteuerung oder: Was hat PISA zu bildungspolitischen Entscheidungen beigetragen?

*Vortrag auf dem Symposium zum Gedenken an Hermann Lange
am 1.10.2008 in der Universität Hamburg*

1. Einführung

Es geht in meinem Vortrag um das Verhältnis von Leistungsvergleichsstudien und der Steuerung des Bildungssystems – und damit um ein Problem, das Hermann Lange sowohl in seiner Berufspraxis wie in seinen theoretischen Reflexionen stark beschäftigt hat. Hermann Lange gehörte zu den „Steuerleuten“ des deutschen Bildungssystems – zugleich hat er immer wieder skeptisch, kritisch und theoretisch differenziert genau über diese „Steuerung“ nachgedacht. Seine Beiträge, die er seit 1999 zu diesem Problem geschrieben hat, weisen ihn als einen scharfsinnigen Analytiker und kompetenten Schultheoretiker aus. Aus einem dieser Beiträge möchte ich eine kurze Passage zitieren:

"Insbesondere die groß angelegten nationalen und internationalen Vergleichsuntersuchungen sollen, wie man zu sagen pflegt, ‚Steuerungswissen‘ vermitteln. Damit ist freilich die Frage noch nicht beantwortet, wie man sich eigentlich die ‚Steuerung‘ des Bildungswesens vorzustellen hat. Die Metapher ‚Steuerung‘ suggeriert ein eher mechanisches Bild der Prozesse, um die es hier geht, so als ob sich jemand an das Steuer des Vehikels ‚Bildungswesen‘ setzen und durch einfaches Drehen an einem Lenkrad oder durch Druck auf das Gaspedal bestimmte Effekte erreichen könnte. Indessen sollte bekannt sein, dass die Steuerung eines komplexen sozialen Systems nach dem einfachen Muster von Regelung und Ausführung nicht funktioniert. In der Organisationsliteratur wird deshalb auch gelegentlich davon gesprochen, dass man komplexe soziale Systeme nicht ‚steuern‘ sondern allenfalls ‚segeln‘ könne (so March)." (Lange 2000, S. 20 f.)

Mit diesem Zitat wird der Kern der Überlegungen angesprochen, die ich Ihnen jetzt gleich vortragen möchte: Welche Relevanz für Steuerungsprozesse im Bildungssystem haben die Ergebnisse von Leistungsvergleichsstudien – so die Frage, die wir in einem Bielefelder Forschungsprojekt empirisch bearbeitet haben. Hermann Lange hat die Anfänge unseres Forschungsprojekts noch erlebt, hat uns den einen oder anderen Hinweis gegeben, und hat uns 2005 zu einem langen Experteninterview zur Verfügung gestanden. Es ist traurig, dass wir auf seine Rückmeldung zu unseren Ergebnissen nun verzichten müssen.

Wir haben uns in unserer Forschung mit den Reaktionen auf die PISA-2000-Studie befasst – analysiert haben wir daher vor allem die bildungspolitischen Diskussionen und Verläufe der Jahre 2001 und 2002. Dass wir diese Fragen nach bildungspolitischen Aktivitäten und Verläufen auf die PISA-Studie beziehen, hat einen naheliegenden Grund: PISA ist vom Anspruch

her als Systemevaluation angelegt - und PISA verspricht, „Steuerungswissen“ für die Cheftagen des Bildungssystems zu liefern. Insofern kann die PISA-Studie als eine besonders umfassende Aktivität im Rahmen jener neuen „Philosophie“ beschrieben werden, die als „evaluationsbasiertes Steuerungsmodell“ (Altrichter/Heinrich 2006, S. 55) bezeichnet wird. Diese Steuerungsvorstellung, die inzwischen in Ministerien und in der Bildungsforschung eine große Anhängerschaft hat, lässt sich ganz knapp wie folgt skizzieren lässt:

Auf der Basis vorgegebener „Bildungsstandards“ werden externe Leistungstest durchgeführt, deren Ergebnisse dann in das System zurückgespielt werden. Die kritische Reflexion der Ergebnisse führt dann in den Schulen, in der Administration, in der Bildungspolitik zu angemessenen Maßnahmen der Qualitätsverbesserung.

Indem wir die bildungspolitischen Verläufe nach PISA, die von den Ministerien tatsächlich in Gang gesetzten Aktivitäten, mit diesem Konzept vergleichen, soll es auf seinen Realitätsgehalt geprüft werden: Lässt sich die politische Verarbeitung von PISA-Ergebnissen tatsächlich als „evaluationsbasierte Steuerung“ beschreiben?

Die Aussagen dazu mache ich auf der Basis des schon angesprochenen, von der DFG finanzierten Forschungsprojekts. Es hat in qualitativen Fallstudien in vier Bundesländern (Brandenburg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Thüringen) rekonstruiert, wie in den Jahren 2001 bis 2003 die PISA-Ergebnisse bildungspolitisch verarbeitet wurden. Dabei stehen die Handlungsweisen der jeweiligen Schulministerien im Mittelpunkt der Forschung. Die abschließende Monographie zu diesem Forschungsprojek t ist soeben erschienen (Tillmann u.a. 2008).

Um die angesprochene Fragestellung zu bearbeiten, argumentiere ich in drei Schritten:

- Im ersten Schritt wird der Anspruch der PISA-Studie dargestellt, „Steuerungswissen“ für die Leitungsebene eines Schulsystems bereitzustellen.
- Sodann werden zwei bildungspolitische Abläufe im Detail präsentiert: Die Einführung von Standards und zentralen Prüfungen in Bremen – und der Ausbau des Ganztagschulsystems in Brandenburg. In beiden Fällen geht es um die unmittelbare Reaktion der Landespolitik auf die PISA-Ergebnisse im Jahr 2002 und kurz danach.
- Abschließend geht es dann um eine systematischen Interpretation der Ergebnisse: In welcher Weise sind die PISA-Ergebnisse politisch verarbeitet worden? Welche Steuerungsaktivitäten sind dadurch angestoßen worden? Wurde politisches Handeln durch „Steuerungswissen“ rationaler?

Diese abschließende Interpretation mündet dann in eine Einschätzung, ob man die PISA-Studie (und die sich darauf beziehenden Maßnahmen) als eine Form der „evaluationsbasierten Steuerung“ verstehen kann.

3. Der Ausgangspunkt: Schafft PISA „Steuerungswissen“?

PISA ist eine Stichproben-Untersuchung, die Aussagen über Schulsysteme, nicht jedoch über einzelne Schulen macht. Dementsprechend heißt es in der offiziellen PISA-Broschüre der OECD:

„Das Hauptziel der Entwicklung und Durchführung dieser groß angelegten Untersuchung ist ... die Gewinnung von empirisch gesicherten Informationen, die als Grundlage von schulpolitischen Entscheidungen dienen können“ (OECD-PISA 2000, S. 9).

In die gleiche Richtung argumentiert die Kultusministerkonferenz in ihren Konstanzer Beschlüssen (1997), wenn sie von „systemrelevantem Steuerungswissen“ spricht, das durch die von ihr in Auftrag gegebenen Leistungsvergleichsstudien erzeugt werden soll (vgl. Stryck 2000, S. 120). Und auch die an den internationalen Studien beteiligten Wissenschaftler heben diesen Aspekt hervor: So sprechen Bos/ Postlethwaite (2000) davon, dass eine „Generierung von Steuerungswissen zur Bildungsplanung“ (S. 375) angestrebt werde. Dann ist es auch nur konsequent, als Adressaten der PISA-Ergebnisse nicht so sehr die Schule und ihre LehrerInnen, sondern vor allem die beteiligten Regierungen und ihre leitenden Mitarbeiter/innen in den Blick zu nehmen (vgl. Klieme/Baumert/Schwippert 2000, S. 394)

Seit Dezember 2001 (Veröffentlichung der PISA-I-Ergebnisse) zeigte sich nun aber, dass diese – im Konzept vorgesehene – Konzentration des Adressatenkreises auf die „Steuerleute“ durch die Dynamik der öffentlichen Diskussion völlig überrannt wurde. Was sich bei der Diskussion der TIMSS-Ergebnisse Ende der 1990er-Jahre schon andeutete, wuchs sich hier zu einem erstaunlichen Phänomen aus: Die Ergebnisse der PISA-Studie wurden zu einem zentralen politischen Ereignis, das weit über das Jahr 2002 hinaus die bildungspolitische Diskussion in der Bundesrepublik bestimmt. Welch großen Umfang diese Debatte angenommen hat, lässt sich anhand einiger Zahlen aus unserem Forschungsprojekt verdeutlichen: In dem einen Jahr nach der Veröffentlichung der PISA-2000-Ergebnisse – also zwischen Dezember 2001 und Dezember 2002 - haben wir im SPIEGEL 54, im FOCUS 81 und in der ZEIT 125 Artikel gefunden, die sich unmittelbar auf PISA beziehen. Und in der Süddeutschen Zeitung waren es im gleichen Zeitraum 462 Artikel. Die Talkshows, Podiumsdiskussionen und Parlamentsdebatten zu PISA konnten wir leider nicht zählen. Mit einer solche massiven öffentlichen Resonanz hat unter den Beteiligten aus Politik und Wissenschaft niemand gerechnet. Aufgrund dieser hohen öffentlichen Aufmerksamkeit gerieten die Schulministerien der Länder in das Zentrum der öffentlichen Kritik: Sie hatten die Misere zu verantworten, sie sollten nun unmittelbar handeln. Dementsprechend verlagerten sich ihre Aktivitäten von den Anforderungen der systeminternen Steuerung hin zur Beeinflussung des (bildungs-) politischen Diskurses: Es ging in den Ministerien längst nicht mehr „nur“ um die „richtigen“ Maßnahmen

zur Problemlösung, sondern zunehmend um eine möglichst günstige öffentliche Präsentation der eigenen Handlungsfähigkeit angesichts der schlechten PISA-Nachrichten.

Zur Beantwortung der zuvor genannten Fragestellung haben wir im Rahmen unseres Projekts in vier Bundesländern – in Brandenburg, Bremen, Rheinland-Pfalz und Thüringen - qualitative Fallstudien durchgeführt. Dabei haben wir umfangreiche Presse- und Materialanalysen mit Experteninterviews verknüpft¹.

4. Fallanalyse: Bildungspolitische Reaktionen auf PISA 2000

Ich bitte Sie, sich jetzt noch einmal zurückzusetzen in den November 2001: Die bundesweite PISA-Erhebung hatte im Mai 2000 stattgefunden. Jetzt – im November 2001 – wartete die Experten aus Bildungsforschung und Bildungspolitik auf die Ergebnisse. Die Ergebnisse von PISA-I – also der Vergleich mit den anderen Staaten – wurden am 4. Dezember 2001 veröffentlicht, der Vergleich der Bundesländer folgte erst im Juni 2002. Am gleichen Tag, an dem das PISA-Konsortium seine ersten Ergebnisse veröffentlichte, verabschiedete die KMK einstimmig einen „Handlungskatalog“. Darin wurde in sieben Handlungsfeldern festgelegt, welche bildungspolitischen Konsequenzen aus PISA zu ziehen seien. Hier noch einmal zur Erinnerung dieser Katalog:

1. Verbesserung der Sprachkompetenz in unterschiedlichen Feldern.
2. Bessere Verzahnung von Vor- und Grundschule, frühzeitige Einschulung.
3. Verbesserung der Grundschulbildung (Lesekompetenz, mathematisch-naturwissenschaftliche Kompetenz).
4. Bessere Förderung bildungsbenachteiligter Kinder.
- 5. Qualitätssicherung durch verbindliche Standards und Evaluation.**
6. Stärkung der diagnostischen und methodischen Kompetenz der Lehrkräfte.
- 7. Ausbau schulischer und außerschulischer Ganztagsangebote.**

(vgl. Pressemitteilung der KMK vom 6.12.2001)

Auf die Frage, warum diese, warum nicht andere Maßnahmen in diesem Katalog enthalten sind, will ich jetzt nicht eingehen. Klar ist, dass es sich hier um einen politischen Kompromiss zwischen CDU- und SPD-Ministern gehandelt hat. Jedenfalls erreichte die KMK mit der schnellen Veröffentlichung dieses Katalogs eine erhebliche Presseresonanz: Es wurden nicht nur die schlechten PISA-Ergebnisse diskutiert, sondern zeitgleich und sofort auch die guten Absichten der Kultusminister. An dieser Stelle setze ich nun mit meiner zuvor bereits genannten Fragestellung ein:

¹ Der theoretische und methodische Ansatz dieser Forschung wird ausführlich beschrieben in Tillmann u.a. 2008

Welche bildungspolitischen Entscheidungen wurden durch PISA angeregt, welche Maßnahmeprogramme wurden realisiert? In welcher Weise hat dabei das jeweiligen Schulministerium agiert? Und: Lässt sich dies als ein Prozess der „evaluationsbasierten Steuerung“ verstehen?

Beantworten möchte ich diese Fragen, indem ich Ihnen zwei Politikbeispiele präsentiere (In unserem Buch finden Sie neun solcher Fallstudien): Zunächst die Einführung zentraler Prüfungen in Bremen, dann die Ausweitung des Ganztagschul-Sektors in Brandenburg. An diesen Beispielen möchte ich exemplarisch verdeutlichen, ob und in welcher Weise die PISA-Ergebnisse zu einer datengestützten Steuerung des Bildungssystems beigetragen haben.

4.1. Die Einführung zentraler Prüfungen in Bremen

Zunächst einige wenige Rahmendaten zu diesem Fall: Im Sommer 2001, also sechs Monate vor Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse, sind in Bremen standardisierte Verfahren der Leistungsüberprüfung so gut wie unbekannt: Es gibt weder Lernstandserhebungen noch Vergleichsarbeiten, und es gibt auch keine zentralen Abschlussprüfungen – weder nach der 10. noch nach der 13. Klasse. Nur drei Jahre später (Mitte 2004) stellt sich die Situation völlig anders dar:

- Alle Schüler/innen der vierten Klassen nehmen an Leistungsüberprüfungen im Rahmen des VERA-Projekts teil.
- Weitere verbindliche Vergleichsarbeiten gibt es in den Jahrgängen 6,9 und 10.
- Der zentrale Sekundarstufen-I-Abschluss und das Zentralabitur sind beschlossene Sache und werden spätestens 2007 eingeführt.

In welcher Weise haben die PISA-Ergebnisse Einfluss genommen auf diese Entwicklung? Dies will ich knapp skizzieren:

4.1.1. Die Diskussion nach PISA-I

Die im Dezember 2001 veröffentlichten bundesweiten PISA-Ergebnisse wurden in der Bremischen Presse breit dargestellt und diskutiert. Dabei wurden Vorschläge zur Einführung von Vergleichsarbeiten und zentralen Prüfungen – die an den KMK-Katalog anknüpften - durchgängig positiv bewertet. Die damaligen Regierungsparteien CDU und SPD waren gemeinsam der Meinung, dass die Einführung von Vergleichsarbeiten das Leistungsniveau heben werde. Massive Kontroversen gab es hingegen bei den zentralen Prüfungen: Die CDU leitete aus den bundesweiten PISA-Ergebnissen die Notwendigkeit ab, endlich auch in Bremen das Zentralabitur und eine zentrale Sekundarstufenprüfung einzuführen. Die SPD und ihr Bildungsminister Willi Lemke lehnte dies ebenso entschieden ab: Es sei überhaupt nicht zu erkennen, wieso durch zentrale Prüfungen die fachlichen Leistungen gehoben werden könnten - und die Selektion werde dadurch eher noch verschärft. Die SPD verteidigte diese Position öffentlich, erhielt dafür breite Unterstützung in der Lehrerschaft – und erntete zugleich massive Kritik in

dafür breite Unterstützung in der Lehrerschaft – und erntete zugleich massive Kritik in der Presse. Das war die Diskussion in der ersten Jahreshälfte 2002, als die Bundesländerergebnisse von PISA noch nicht bekannt waren.

4.1.2. Die Diskussion nach PISA-E

Diese Länderergebnisse wurden dann im Juni 2002 veröffentlicht und brachten für Bremen ein katastrophales Ergebnis: Bei fast allen Leistungskriterien belegt Bremen den letzten Platz unter den Bundesländern. Die regierenden Politiker reagierten darauf unmittelbar: Bürgermeister Henning Scherf gab einen Tag später zusammen mit SPD-Bildungssenator Lemke und dem Wirtschaftssenator und CDU-Vorsitzenden Perschau eine Pressekonferenz. Scherf bekannte sich hier zur politischen „Schuld“ an diesen Ergebnissen und bezeichnet sie als Resultat einer vierzigjährigen, offensichtlich mangelhaften Bildungspolitik. Sodann versprach er gemeinsame Anstrengungen, um die notwendigen Konsequenzen aus diesen Ergebnissen zu ziehen. Am gleichen Tag teilte Bildungssenator Lemke der Presse in einem Neun-Punkte-Programm mit, welche Maßnahmen kurz-, mittel- und langfristig ergriffen werden sollten. Zu diesen Maßnahmen gehört eine massive Verstärkung von zentralen Verfahren der Leistungsüberprüfung: Noch im Juni/Juli 2002 beschloss der Senat::

- Vergleichsarbeiten in den Jg. 3, 6, 9 und 10
- Zentrale Abschlussprüfungen am Ende der Sekundarstufe I
- Zentrale Abiturprüfungen

Deutlich wird hier: Die von der Bremer CDU seit langem geforderten zentralen Abschlussprüfungen wurden nun gemeinsame Senatspolitik, die SPD gab ihre lang vertretene Gegenposition (für dezentrale Prüfungen) auf. Eine kontroverse Diskussion dazu fand in der Bürgerschaft nicht mehr statt. Und in der Öffentlichkeit bezeichneten von nun an beide Regierungsparteien zentrale Prüfungen als sinnvolle, als notwendige Reaktion auf PISA.

4.1.3. Was zeigt dieser Fall?

Er macht zunächst noch einmal die große öffentliche Wirkung der PISA-Ergebnisse deutlich: Das schlechte Abschneiden Bremens wirkt sich unmittelbar auf die Landespolitik aus und stürzt den sozialdemokratischen Teil der Regierung in eine Legitimationskrise.

Zum zweiten wird deutlich: Die Leistungsvergleichsstudie PISA 2000 wird in Bremen dazu genutzt, solche Vorhaben politisch durchzusetzen, die im Land bereits längerfristig gefordert wurden, bisher aber auf zu großen politischen Widerstand stießen. PISA übte so gesehen eine beschleunigende bzw. verstärkende Wirkung bei der Durchsetzung bestimmter bildungspolitischer Maßnahmen aus. Es bedurfte in Bremen der (schlechten) PISA-Ergebnisse, um die schon lange vorher bestehende Forderung auf kontinuierliche Leistungstests und zentrale Abschlussprüfungen dann weitgehend konfliktfrei durchsetzen zu können. Es setzte somit nach

PISA keine differenzierte Analyse ein, um bildungspolitisch sinnvolle und pädagogisch erfolgversprechende Maßnahmen zu identifizieren. Vielmehr wirkten die PISA-Ergebnisse in der öffentlichen Diskussion vor allem als Legitimierung bzw. Delegitimierung bestimmter bildungspolitischer Positionen.

Bei der Entscheidung für zentrale Leistungsüberprüfungen wurde unterstellt, dass diese zur Behebung der durch PISA aufgedeckten Probleme (Kompetenzdefizite, hohe soziale Selektion) beitragen werden. Nun gibt es aber bis heute keine Belege dafür, dass Länder mit zentralen Prüfungen zu besseren Schülerleistungen kommen als solche mit dezentralen (vgl. Baumert/Bos/Watermann 1998, S. 119). Und es lassen sich auch keine Erfahrungen empirisch festmachen, die von kontinuierlichen Leistungsprüfungen ohne weiteres zu verbessertem Unterricht und höheren Schülerleistungen führen. Und auch die Forschungslage zu Vergleichsarbeiten und ihren Effekten ist ausgesprochen dürftig (vgl. v. Ackeren/Bellenberg 2004, S. 144 ff.). Kurz: Eine empirisch gesicherte Plausibilität, dass die erhofften positiven Effekte auch tatsächlich eintreten werden, lag damals nicht vor, und liegt heute nicht vor.

Dagegen steht nun aber, dass zentrale Prüfungen eine Art öffentlichen Glauben genießen, sie würden zu Leistungssteigerungen beitragen; und genau deshalb waren sie angesichts des besonderen „PISA-Schocks“ in Bremen politisch nicht mehr aufzuhalten. Kurz: Der Haupteffekt der PISA-Ergebnisse besteht darin, dass sie unmittelbar in die öffentliche Debatte einfließen dort bestimmte bildungspolitische Positionen begünstigen oder schwächen.

4.2. Der Ausbau der Ganztagschulen in Brandenburg

In meinem zweiten Beispiel geht es um Diskussion, die in der Folge der PISA-Studie in Brandenburg zum Ausbau des Ganztagschul-Systems geführt hat. Auch hier zunächst einmal die Rahmendaten:

Von landesweit 437 Schulen der Sekundarstufe I (vgl. BMBF 2002, S. 54) waren 2001 nur 65 als Ganztagschulen ausgebaut (= 15 %). Dabei handelte es sich ganz überwiegend um Gesamtschulen, die als Ganztagschulen in gebundener Form geführt wurden. Aktivitäten zur Ausweitung der Ganztagschulen hat es vor der Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse nicht gegeben, die Ganztagschule war im Land kein bildungspolitisches Thema. Seit der ersten PISA-Veröffentlichung im Dezember 2001 wird über die Ganztagschule im Lande heftig diskutiert, Bildungsminister Reiche macht den Ausbau zu einem zentralen Punkt seines Programms.. Dabei wurden ganz überwiegend „offene Ganztagschulen“ neu errichtet. Inzwischen sind etwa 30% der Sekundarschulen² des Landes als Ganztagschulen ausgestattet (vgl.

² Anzumerken ist noch, dass im Grundschulbereich (bis Kl. 6) in Brandenburg ein breites Hortangebot besteht, so dass sich die Ganztagschul-Frage hier anders stellt als in der Sekundarstufe I.

Quellenberg 2007, S. 16).. Somit hat in Brandenburg nicht unmittelbar nach PISA, sondern erst mit einiger zeitlicher Verzögerung die Ganztagschul-Entwicklung einen deutlichen Schub erhalten. Welche Bedeutung für diese Entwicklung kommt den PISA-Ergebnissen zu? Welche Rolle hat dabei der Bildungsminister gespielt?

4.2.1. Die Diskussion nach PISA-I

Nach dem 04.12.2001 berichtet die Brandenburgische Presse umfassend über die PISA- Studie und ihre Ergebnisse. Bei der Frage, welche bildungspolitischen Maßnahmen denn erforderlich sind, spielt die Ganztagschule von Beginn an eine wichtige Rolle. Dabei kommt dem KMK-Handlungskatalog, der ja den Ausbau ganztägiger Angebote empfiehlt, eine hohe Bedeutung zu.

In der Presse werden unmittelbar nach dem 4. Dezember Politiker aller Parteien zitiert, die sich zustimmend zu der Forderung nach mehr Ganztagschulen äußern – dies geht von der CSU bis zur PDS. Daran wird auch deutlich, dass die Maßnahme „Ganztagschule“ auf eine hohe öffentliche Zustimmung stößt. Auch in den Presse-Kommentaren werden Ganztagschulen als eine sinnvolle Reaktion auf die Probleme angesehen, die PISA aufgedeckt hat. Kompetenzdefizite und soziale Selektion lassen sich durch mehr Ganztagschulen beheben – so die öffentliche Überzeugung. Für die öffentliche Diskussion spielt es offensichtlich überhaupt keine Rolle, dass es 2001/2002 überhaupt keinen wissenschaftlichen Belege für diese Wirkungsvermutung gab (vgl. Ipfling 1981; Holtappels u.a. 2007, S. 42). Und auch fünf Jahre später kommen Radisch/Klieme/Bos (2006) bei der Reanalyse der IGLU-Daten zu ernüchternden Ergebnissen: Weder finden sich in Schulen mit ganztägigem Angebot bessere Leseleistungen, noch ist dort eine geringere soziale Selektivität anzutreffen (vgl. Holtappels u.a. 2007, S. 43). Kurz: Dass mehr Ganztagschulen eine richtige Konsequenz aus PISA sei, genießt hohen öffentlichen Glauben; die fehlenden erziehungswissenschaftlichen Belege scheinen da nicht zu stören.

Vor diesem Hintergrund ist wohl auch die nächste Aktion von Bildungsminister Reiche zu verstehen: Er geht wenige Tage später – am 8.12.01 – an die Öffentlichkeit und kündigt einen landesweiten Ausbau der Ganztagschulen an (vgl. LR v. 08.12.2001). Ziel sei es, dass im Jahr 2005 50 Prozent aller Brandenburger Schüler/innen der Sekundarstufe I eine Ganztagschule besuchen sollen. Mit dieser Ankündigung beherrscht er über viele Tage die Landespresse.

Parallel zur Diskussion in Brandenburg verdichten sich die Anzeichen, dass die Bundesregierung ein Programm plane um den Ausbau von Ganztagschulen massiv zu unterstützen. Bereits im Februar 2002 erklärt Bundeskanzler Schröder, dass er dieses Thema zentral in den Bundestagswahlkampf (September 2002) tragen wolle. Am 14.6.02 stellt er dann in einer Regierungserklärung vor dem Bundestag das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ vor. Mit diesem Programm sollen in den Jahren 2003 bis 2007 insgesamt 4 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt werden, um in den Ländern zusätzlich 10.000 Ganztagschulen einzurichten. Die Bundesregierung bietet den Ländern diese Investitionsmittel an, verlangt aber zugleich, dass sie bestimmte inhaltliche Vorgaben des Bundes akzeptieren.

4.2.2. Diskussion nach PISA-E

Am 25.06.2002 stellt das nationale PISA-Konsortium die Ergebnisse des Bundesländervergleichs der Öffentlichkeit vor. Für Brandenburg ist das Ergebnis schlecht: Die Leistungen in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaft liegen am unteren Ende des Länderspektrums. Die Reaktionen auf dieses PISA-Länderergebnis setzt unmittelbar ein. Schon am gleichen Tag erscheint ein Interview mit Minister Reiche, in dem er angesichts der miserablen Brandenburger Ergebnisse bildungspolitische Fehlentscheidungen zugibt, ohne diese aber genauer zu benennen (vgl. LR v. 25.06.2002). Als Antwort auf das schlechte Abschneiden Brandenburgs verkündet er die Fortsetzung seiner „Bildungsoffensive“ und erwähnt in diesem Zusammenhang auch den geplanten Ausbau des brandenburgischen Ganztagschulwesens. Das Bundesprogramm sieht er als sachliche und finanzielle Unterstützung seiner Position. Ende September gibt es endlich eine Einigung in der CDU-SPD-Koalition: Reiche kann seine Zielmarke „50%“ auch gegenüber der CDU durchsetzen, dafür muss die SPD Zugeständnisse in andere Bereichen machen.

Bis zum Schuljahr 2005/06 werden dann im Bereich der Sekundarstufe I sechs gebundene und 24 offene Ganztagschulen neu geschaffen, so dass in Brandenburg insgesamt 94 Ganztagschulen in der Sekundarstufe I existieren. Weil parallel dazu aufgrund sinkender Schülerzahlen zugleich sehr viele Schulen geschlossen bzw. zusammengelegt wurden, sind im Schuljahr 2005/06 knapp 30% aller Sekundarschulen als Ganztagschulen ausgestattet. Die ursprüngliche Zielmarke 50% ist damit zwar längst nicht erreicht, doch man ist ihr ein erhebliches Stück näher gekommen.

4.2.3. Was zeigt dieser Fall?

Es zeigt sich, dass die Ergebnisse der PISA-Studie einen massiven Einfluss auf die Bildungspolitik des Landes nehmen; denn sie bewegen das Ministerium dazu, in einem vorher kaum bearbeiteten Feld Programme zu entwickeln und diese landesweit zu realisieren. PISA-I-Ergebnisse und KMK-Handlungskatalog gemeinsam haben dazu geführt, dass Bildungsminis-

ter Reiche den Ausbau von Ganztagschulen zu einem zentralen Programmpunkt erklärt und – bei breiter öffentlicher Unterstützung – dann auch entschlossen durchsetzt. PISA fungiert so gesehen als Initiator eines beachtlichen Ganztagschul-Ausbaus. Diese von PISA angestoßene Entwicklung wird dann allerdings stark durch das Programm der Bundesregierung gestützt. Während die Steuerungswirkungen dieser Aktivitäten gerade in den ersten Jahren (2002/2003) recht begrenzt bleiben – denn der Ausbau erfolgt erst später - hat aus unserer Perspektive die ganze Debatte eine erhebliche Bedeutung für die Legitimationsbeschaffung der Regierung. Dies soll knapp skizziert werden:

Auf die Verunsicherung der Öffentlichkeit durch die PISA-Ergebnisse reagiert Minister Reiche frühzeitig, indem er schon sehr bald Handlungskataloge präsentiert. Die dabei ausgewiesenen Maßnahmen – von der besseren Frühförderung über die Ganztagschule bis hin zum weiteren Ausbau zentraler Prüfungen – stoßen auf Zustimmung sowohl bei den Parteien wie in der Presse. Nachdem das Ganztags-Thema durch den KMK-Handlungskatalog zur offiziellen Politik der CDU- und SPD-Kultusminister erklärt wurde, wird es von Minister Reiche für Brandenburg vollständig übernommen und in seinem Handlungsprogramm prominent platziert. Dabei wird die Frage, ob denn die „offene Ganztagschule“ eine inhaltlich angemessene Reaktion auf die durch PISA ermittelten Kompetenz- und Selektionsprobleme ist, so gut wie gar nicht diskutiert. Denn spätestens seit dem KMK-Handlungskatalog genießt diese Maßnahme so etwas wie „öffentlichen Glauben“, der auch in der Presse immer wieder transportiert wird: Dies sei eine wichtige, eine richtige Reaktion auf PISA. Lediglich die CDU stört diese Darstellung hin und wieder, dringt damit im öffentlichen Meinungsbild aber nicht durch. Insgesamt zieht das Brandenburger Ministerium aus dieser Situation einen erheblichen Legitimationsgewinn: Es betreibt ganz entschlossen die Realisierung einer Maßnahme, die von einer breiten Öffentlichkeit (und den meisten Politikern) für eine sinnvolle Reaktion auf PISA gehalten wird.

Dabei spielt es für die politischen Aktivitäten offensichtlich nur eine geringe Rolle, dass auch die pädagogische Wirksamkeit der Maßnahme „offene Ganztagschulen“ mit guten Gründen stark angezweifelt werden kann. Jedenfalls ist zu fragen, warum ein stark auf Beschäftigung und Betreuung ausgerichtetes Nachmittagsprogramm, das nur einen Teil der Schüler/innen erreicht, dazu führen soll, die von PISA aufgedeckten Probleme (Kompetenzdefizite, hohe soziale Selektivität) zu beheben. Doch die Ganztagschule genießt an dieser Stelle – genauso wie das Zentralabitur – eine Art „öffentlichen Glauben“, was ihre Wirksamkeit betrifft. Und genau deshalb sind diese Maßnahmen für eine bildungspolitische Umsetzung von hoher Relevanz.

5. Fazit: Welche „Steuerungswirkung“ hat PISA?

Welche Erkenntnisse lassen sich aus diesen beiden bildungspolitischen Verläufen ziehen?

Bleibt man zunächst eng bei den beschriebenen Prozessen, so lässt sich feststellen:

- a) In beiden Fällen haben die PISA-Ergebnisse, hat die PISA-Diskussion massive Auswirkungen auf bildungspolitische Verläufe und schulische Innovationen genommen. In dem einen Fall – zentrale Prüfungen in Bremen – verhilft sie einer im Lande lang strittigen Maßnahme zum Durchbruch. Im anderen Fall – Ganztagschulen in Brandenburg – wird dadurch ein für das Land neues Programm auf die Agenda gesetzt.
- b) In beiden Fällen geraten die PISA-Ergebnisse in eine politische Landschaft, in der sich unterschiedliche Interessen und unterschiedliche normative Konzepte aneinander reiben. Alle Akteure versuchen, die PISA-Ergebnisse für sich zu „vereinnahmen“ – aber es gelingt nicht allen. Vielmehr erhalten in der öffentlichen Diskussion bestimmte Positionen eine höhere Glaubwürdigkeit und versprechen damit einen Legitimationsgewinn. Dies gilt für zentrale Prüfungen genauso wie für die Ganztagschule.
- c) Die Frage nach wissenschaftlichen Belegen für die Angemessenheit der angekündigten Maßnahme spielt dabei bestenfalls am Rande eine Rolle. Hier wirkt der KMK-Katalog de facto wie eine Art „Fachgutachten“: Was dort aufgenommen wurde, ist von Experten als sinnvoll bezeichnet worden und genießt öffentliche Glaubwürdigkeit. Diese, im politischen Kompromiss zwischen CDU und SPD gefundenen Maßnahmen, werden vor allem dann nicht hinterfragt, wenn sie mit weit verbreiteten öffentlichen Überzeugungen von einem guten Schulangebot übereinstimmen. Und dazu gehört seit Alters her die strenge Prüfung, und seit jüngerem wohl auch der Ganztagscharakter.

Wenn meine Interpretationen bis hier hin plausibel sind, so ergibt sich daraus eine klare Antwort auf für die eingangs formulierte Frage, wie angemessen die Vorstellung von einer „evaluationsbasierten Steuerung“ ist. Also: Werden die „Steuerleute“ durch diese Studien in die Lage versetzt, in empirisch aufgeklärter Weise die angemessenen bildungspolitischen Maßnahmen zu ergreifen?

Unsere Analyse zeigt, dass die Wirklichkeit zumindest bei PISA wesentlich anders, wesentlich komplexer aussieht. Zunächst wird deutlich, dass Studien wie PISA keinesfalls bevorzugt die „Steuerleute“ beliefern, sondern dass sie vor allem eine sehr aktive Medienöffentlichkeit bedient wird. Von nun an müssen sich die Minister/innen vor allem mit dem öffentlichen Bild dieser Ergebnisse auseinandersetzen. Und sie müssen versuchen, dieses Bild zu beeinflussen und zugleich zu nutzen. Daraus ergibt sich: Steuerungsaktivitäten in der Folge von öffentlich diskutierten Leistungsvergleichen sind politisch nur dann sinnvoll, wenn sie zugleich die öffentliche Akzeptanz der Regierungspolitik, wenn sie die Legitimationsbasis des Ministers stärken. Sowohl zentrale Prüfungen wie auch der Ausbau der Ganztagschulen weisen genau dieses Legitimationspotential auf, und vor allem auch deshalb dürften nach PISA fast alle Schulminister auf diese Maßnahmen gesetzt haben. Damit haben wir anhand dieser konkreten Fällen auf einen Zusammenhang verwiesen, der in steuerungstheoretischen Diskussion schon

lange ein Thema ist: Steuerungstheoretische Konzepte – so Renate Mayntz (2004, S. 74) – vernachlässigen gerne, dass es in der Politik

„keineswegs immer und primär um Aufgabenerfüllung, Leistungserbringung und Problemlösung, sondern oft in erster Linie um Gewinn und Erhalt von politischer Macht“. Deshalb werden auch gesellschaftliche Missstände „oft überhaupt erst dann zum politisch lösungsbedürftigen Problem, wenn sie die Herrschaft derer bedrohen, die die gesellschaftlichen Machtpositionen innehaben. Umgekehrt werden politische Reformziele oft nicht aus sachlichen Gründen, sondern aus einem machtpolitischen Kalkül gewählt und verfolgt“ (ebd., S. 75).

Steuerungstheoretische Konzepte – und dazu gehört auch die Vorstellung von einer „evaluationsbasierten Steuerung“ – tun nun aber so, als ginge es bei der politischen Verarbeitung empirischer Daten ausschließlich um eine sachlich angemessene Problemlösung. Demgegenüber hat unsere Analyse aber in aller Deutlichkeit gezeigt: Die PISA-Ergebnisse werden nicht von wenigen „Steuerleuten“ in fachkompetenten Evaluations-Zirkeln verarbeitet, sondern von einer großen Zahl bildungspolitischer Akteure in einer z. T. aufgeregten öffentlichen Debatte. Reaktionen auf PISA, so die Verkündung von Programmen, sind als Teil dieser öffentlichen Debatte zu verstehen – und sie sind in aller Regel darauf ausgerichtet, die politische Akzeptanz der Regierenden zu erhöhen.

Nun ist es wichtig, an dieser Stelle eine kritische Sichtweise der Abläufe nicht auf eine naive Politik- und Politikerschelte zu reduzieren: Die Ergebnisse zeigen keineswegs, dass das Hauptproblem darin liegt, dass Politiker/innen mit erziehungswissenschaftlichen Ergebnissen nicht hinreichend kompetent umgehen können. Nein: Die von uns analysierten Ministerien und Minister sind in aller Regel kenntnisreich und souverän mit den PISA-Ergebnissen umgegangen – allerdings souverän innerhalb ihrer politischen Handlungslogik. Damit zeigen alle unsere Beispiele, dass mit Forschungsergebnissen in einem politischen Kontext auch politisch umgegangen wird. Anders formuliert: Bildungspolitisches Handeln kann sich nicht allein, nicht vorwiegend auf eine gründliche Prüfung von Forschungsergebnissen stützen, um von dort aus dann die „richtigen“ Maßnahmen abzuleiten. Vielmehr spielen in der bildungspolitischen Arena noch viele anderen Faktoren, Interessen, Akteure eine Rolle - die genauso zu berücksichtigen sind.

Damit soll jetzt nicht behauptet werden, dass politische Entscheidungen nie sachorientiert, sondern immer nur macht- und interessenorientiert verlaufen. Aber sehr wohl soll die Position vertreten werden, dass das Konzept einer „evaluationsbasierten Steuerung“ zumindest für die hier beschriebenen Diskussions- und Entscheidungsprozesse auf der Systemebene viel zu kurz greift: Es ist nicht nur unklar, was eigentlich „Steuerungswissen“ ist und wie die „Steuerleute“ die „richtigen“ Konsequenzen aus diesem Wissen ziehen können (vgl. Altrichter/Heinrich

2006, S. 56ff.). Vielmehr zeigt sich zugleich auch, dass Prozesse der politischen Legitimation für Entscheidungen auf der Systemebene eine hohe Relevanz besitzen – und dass genau dies im Konzept der „evaluationsbasierten Steuerung“ nicht mitgedacht ist (vgl. Mayntz 2001). Das wiederum bedeutet: Wenn wir angemessen erklären wollen, wie die Ergebnisse von Leistungsvergleichsstudien auf der Systemebene „verarbeitet“ werden, wie daraus zunächst politische Entscheidungen abgeleitet und dann pädagogische Programme entwickelt werden - dann greifen theoretische Ansätze, die nur die systeminternen Steuerungsprozesse in den Blick nehmen, viel zu kurz. Denn es geht eben nicht nur um eine Rationalisierung der Systemsteuerung, es geht zugleich auch um politisches Agenda-Setting, um Legitimationsbeschaffung, um Durchsetzung, Kompromissfindung und Interessenausgleich. Ein theoretisches Konzept, das die Verarbeitung von Leistungsvergleichsstudien in einen solchen umfassenden politischen Kontext stellt, wird noch gesucht.

Meine Schlussbemerkung: Ewald Terhart (2002, S. 108) hat den schönen Satz geprägt, dass das

„Wissen über Leistungsergebnisse von Schulsystemen schneller (wächst) als das Wissen darüber, was man mit diesem Wissen anfangen kann“.

Ich finde, damit wird die Situation treffend gekennzeichnet. Wenn wir es dabei nicht belassen wollen, reicht es nicht hin, immer mehr Leistungsvergleichsstudien durchzuführen und diese methodisch immer mehr zu verfeinern. Vielmehr brauchen wir wesentlich mehr Theoriearbeit zu dieser Problematik von Steuerung und Legitimation im Bildungssystem – und dies im interdisziplinären Übergangsfeld von Erziehungswissenschaft, Politikwissenschaft und Soziologie. Wenn unsere empirischen Ergebnisse dazu einen Anstoß geben können, dann haben sie schon viel erreicht.

Zitierte Literatur:

- Ackeren, I. van/Bellenberg, G. (2004): Parallelarbeiten, Vergleichsarbeiten und Zentrale Abschlussprüfungen. In: Holtappels, H. G./Klemm, K./Pfeiffer, H./Rolf, H.-G./Schulz-Zander, R. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung. Daten, Beispiele und Perspektiven. Band 13. Weinheim; München: Juventa. S. 125-159.
- Altrichter, H./Heinrich, M (2006): Evaluation als Steuerungsinstrument im Rahmen eines „neuen Steuerungsmodells“ im Schulwesen. In: Böttcher, W./Holtzappels, H.G./Brohm, M. (Hrsg.): Evaluation im Bildungswesen. Weinheim: Juventa, S. 51 – 64
- Baumert, J./Bos, W./Watermann, R.: TIMSS III. Schülerleistungen in Mathematik und Naturwissenschaften am Ende der Sekundarstufe II im internationalen Vergleich. Berlin: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung

- Bos, W./ Postlethwaite, N. (2000): Möglichkeiten, Grenzen und Perspektiven internationaler Schulleistungsforschung. In: Rolff, H.G. u.a. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung, Band 11, Weinheim: Juventa, S. 365-386
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2002): Grund- und Strukturdaten 2001/2002, Bonn
- Holtappels, H.G./Klieme, E./Radisch, F./Rauschenbach, Th./Stecher, L. (2007): Forschungsstand zum ganztägigen Lernen und Fragestellungen in StEG. In: Holtappels, H.G./Klieme, E./Rauschenbach, Th./Stecher, L. (Hrsg.): Ganztagschule in Deutschland. Weinheim: Juventa, S. 37 – 50
- Ipfling, H.-J. (Hrsg.) (1981): Modellversuche mit Ganztagschulen und anderen Formen ganztägiger Förderung. Bonn: Oedekoven
- Klieme, E./ Baumert, J./ Schwippert, K. (2000): Schulbezogene Evaluation und Schulleistungsvergleiche – eine Studie im Anschluss an TIMSS. In: Rolff, H.G. u.a. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung, Band 11, Weinheim: Juventa, S. 387-420
- Lange, H.: Qualitätssicherung und Leistungsmessung in den Schulen auf internationaler und nationaler Ebene. Vortragsmanuskript. Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung .Hamburg 2000
- Mayntz, R. (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 65 - 76
- OECD-PISA (Hrsg.) (2000): Schülerleistungen im internationalen Vergleich. Eine neue Rahmenkonzeption für die Erfassung von Wissen und Fähigkeiten. Berlin: MPI
- Radisch, F./Klieme, E./Bos, W. (2006): Gestaltungsmerkmale und Effekte ganztägiger Angebote im Grundschulbereich. Eine Sekundäranalyse zu Daten der IGLU-Studie. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 9. Jg., Heft 6, S. 30 - 50
- Quellenberg, H. (2007): Ganztagschule im Spiegel der Statistik. In: Holtappels, H.G./Klieme, E./Rauschenbach, Th./Stecher, L. (Hrsg.): Ganztagschule in Deutschland. Weinheim: Juventa, S. 14 - 36
- Stryck, T. (2000): Qualitätssicherung in der Geisterbahn. Was hat die Schulaufsicht mit Schulqualität zu tun? In: Zeitschrift für Pädagogik, 41. Beiheft, S. 111-128
- Terhart, E. (2002): Wie können die Ergebnisse von vergleichenden Leistungsstudien systematisch zur Qualitätsverbesserung genutzt werden? In: Zeitschrift für Pädagogik, 48. Jg., Heft 1, S. 91-110
- Tillmann, K./Dedering, K./Kneuper, D./Kuhlmann, C./Nessel, I. (2008): PISA als bildungspolitisches Ereignis. Fallstudien in vier Bundesländern. Wiesbaden. VS-Verlag.