

Kerstin Schneider

Was wir über Lernrückstände wissen (müssten)!

Corona hat viele Bereiche des gesellschaftlichen Lebens betroffen und insbesondere der Bildungsbereich mit Themen wie Schulschließungen und Digitalisierung ist bis heute Gegenstand der Diskussion. Auch nach Ende der pandemiebedingten Einschränkungen wird aufgearbeitet, welche Konsequenzen die getroffenen Entscheidungen auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen hatten. Zudem wurden staatliche Programme aufgelegt, um Schüler:innen das Aufholen nach Corona zu erleichtern.

Im Frühjahr 2020 waren Kitas und Schulen vollständig geschlossen und zwischen Dezember 2020 und Juni 2021 waren sie in den 16 Ländern wieder vollständig oder teilweise geschlossen. Im zweiten Lockdown waren ältere Jahrgänge der Sekundarstufen I und II durch Distanzunterricht stärker betroffen als jüngere Schüler:innen, die im Wechselbetrieb beschult bzw. betreut wurden. Eine einheitliche Linie findet sich beim Thema Distanzunterricht in Deutschland nicht, vielmehr gibt es erhebliche Varianz zwischen den Ländern (SWK, 2021). Die Schulschließungen der Jahre 2020 und 2021 werden von der Politik heute als Fehler bezeichnet und die Umsetzung des Distanzunterrichts wird als wenig gelungen beurteilt. Eine Befragung von mehr als 2.000 Familien zeigt, dass Schulkinder während der Schulschließungen 2021 im Durchschnitt 4,3 Stunden pro Tag mit schulischen Tätigkeiten verbrachten. Dies war zwar mehr als während der ersten Schulschließungen im Frühjahr 2020, aber immer noch drei Stunden weniger als an einem regulären Schultag (Grewenig et al., 2021; Wößmann et al., 2021).

Um die vermuteten negativen Folgen der pandemiebedingten Schulschließungen abzumildern, wurde das Programm „Aufholen nach Corona“ mit einem Volumen von 2 Mrd. Euro von BMBF und BMFSFJ für die Jahre 2021 und 2022 auf den Weg gebracht. Neben dem Ziel, durch das Programm Lernrückstände abzubauen, sollten die Mittel auch in frühkindliche Bildung, außerschulische und Ferienangebote sowie die Schulsozialarbeit investiert werden. Grundsätzlich ist es natürlich sinnvoll, zusätzliche Bildungsangebote zu finanzieren. Damit aber das mit der Förderung verbundene Ziel erreicht werden kann, ist es zum einen notwendig, dass die Angebote bei den be-

sonders betroffenen Gruppen ankommen und zum anderen muss evaluiert werden, ob und wie die Maßnahmen gewirkt haben. Dazu ist eine belastbare Datenlage zu den Lernständen sowie ein systematisches Monitoring auf allen Ebenen erforderlich (SWK, 2021). In einem offenen Brief an die KMK fordert der RatSWD (2021), auch in Reaktion auf die Coronapandemie, insgesamt bessere Bildungsdaten zu erheben und diese für die Forschung zugänglich zu machen. Dazu gehören auch verbindliche deutschlandweite Lernstandserhebungen.

Der Fokus des vorliegenden Beitrags liegt auf der Frage, welche Daten als Grundlage für Analysen vorliegen und ob diese ausreichend sind, um für Deutschland bildungspolitische Schlussfolgerungen zu ziehen und somit gezielt negativen Entwicklungen effizient gegensteuern zu können.

Lernrückstände in Deutschland im internationalen Vergleich

Um Lernrückstände zu diskutieren, muss man diese zunächst erheben. Anders als in Deutschland konnten in den Niederlanden bereits im Herbst 2020 erste Ergebnisse vorgelegt werden (Engzell et al., 2021). Auf Basis von Kompetenzmessungen bei 350.000 niederländischen Schüler:innen zeigt sich, dass der pandemiebedingte achtwöchige Lockdown zu Einbußen in der Lernentwicklung geführt hat. Dabei waren Schüler:innen aus Familien mit einem eher bildungsfernen Hintergrund besonders betroffen. Die Autoren schreiben in der Zusammenfassung: „The findings imply that students made little or no progress while learning from home and suggest losses even larger in countries with weaker infrastructure or longer school closures.“ Aber lassen sich diese Ergebnisse und Vermutungen auf Deutschland übertragen? Wäre es nicht richtig und wichtig, wenn wir genauso viel über unser Bildungssystem wüssten wie die Niederländer?

In Deutschland gab es während der Coronapandemie zunächst keine bundesweiten Lernstandserhebungen

Prof. Dr. Kerstin Schneider hat den Lehrstuhl für Finanzwissenschaft und Steuerlehre an der Bergischen Universität Wuppertal inne.

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

und zunächst nur wenige Studien, die auf mögliche Lernrückstände schließen lassen (Helbig et al., 2022; Brändle, 2023). In Baden-Württemberg und Hamburg wurden jedoch auch 2020 Lernstandserhebungen durchgeführt. In Hamburg zeigt sich ein gemischtes Bild in den verschiedenen Kompetenzbereichen und Jahrgangsstufen. Kompetenzeinbußen lassen sich nicht durchgängig nachweisen. Dort wo sich Lernrückstände zeigen, betreffen diese jedoch insbesondere Schüler:innen aus benachteiligten Kontexten (Lücken et al., 2022). Baden-Württemberg führte eine verpflichtende Lernstandserhebung in den Bereichen Mathematik und Lesen zu Beginn der 5. Jahrgangsstufe 2020 durch. Die Ergebnisse sind eindeutiger als für Hamburg: In den Bereichen Lesen und Mathematik verschlechterten sich die Leistungen signifikant und schwächere Schüler:innen waren im Bereich Mathematik besonders betroffen (Schult et al., 2022).

Neben diesen regionalen Studien gibt es bundesweite aber keine flächendeckenden Studien. So wurden 211 Schulen, die 2016 an der PIRLS-Studie teilgenommen haben, 2021 nochmals getestet. Im Vergleich der Jahre 2016 und 2021 finden sich durchgängig substanzielle Lernrückstände im Umfang eines Drittel Lernjahres. Anders jedoch als von den Autoren erwartet, fallen die Ergebnisse für Schüler:innen verschiedener Kontexte gleich aus (Ludewig et al., 2022).

Mehr als zwei Jahre nach Beginn der Pandemie, wurde im Juni 2022 der IQB-Bildungstrend veröffentlicht (Stanat et al., 2022). Hier zeigen sich bei Kindern der vierten Klasse im Vergleich zu 2016 deutliche Lernrückstände. Vergleicht man die Ergebnisse von 2021 mit 2011 fallen die Rückstände noch deutlicher aus. Kann daraus geschlossen werden, dass der Rückgang in den Kompetenzen auf pandemiebedingte Schulschließungen zurückzuführen ist? Zur Steuerung im Bildungssystem sind die Bildungstrends nur bedingt geeignet. Sie bieten zwar ein sehr gutes Bild über die mittel- und langfristige Entwicklung der Kompetenzen in Deutschland und den Bundesländern, sind aber nicht geeignet, um Schulen zu identifizieren, die gezielt unterstützt werden müssen und sie können auch keine Monitoringfunktion übernehmen. Dazu braucht es eine mindestens jährlich durchgeführte und standardisierte Lernstands(voll)erhebung mit wenigen Kontextvariablen, wie sie international üblich ist.

Wie sind die Befunde aus Deutschland im internationalen Vergleich einzuordnen? In einer Metastudie werden Ergebnisse aus insgesamt 42 Studien in 15 Ländern ausgewertet (Betthäuser et al., 2023), auch Deutschland ist dabei. Im Vergleich mit den Studien der anderen Länder sind die Effekte für Deutschland aber eher gering, nur die

Studie Ludewig et al. (2022) weist Effekte aus, die im internationalen Vergleich im Mittelfeld liegen.

Insgesamt zeichnet sich also keine einheitliche Einschätzung der Lernrückstände in Deutschland ab und das überrascht auch nicht. Wenn es kein allgemein akzeptiertes Instrument zur Feststellung des Lernstands gibt, die Studien sehr heterogen bezogen auf die Methode oder die Stichprobe sind, ist nicht zu erwarten, dass sich ein einheitliches Bild mit belastbaren Ergebnissen ergibt. Erforderlich wäre eine Vollerhebung mit (mindestens jährlichen) Wiederholungsmessungen von Kompetenzen in mehreren Kompetenzbereichen. Dabei sollte es nicht den Schulen überlassen sein, ob und was sie testen. Soll die Lernstandserhebung auch für das Monitoring und die (lokale) Steuerung eingesetzt werden, dann ist eine Vollerhebung alternativlos – so wie sie beispielsweise in Hamburg zwischen der Jahrgangsstufe 2 und 9 jährlich durchgeführt wird.

Programme und Programmevaluation

Um schulische Defizite aufzuholen, wurde von der Bundesregierung das Programm „Aufholen nach Corona“ in Höhe von 2 Mrd. Euro für die Jahre 2021 und 2022 aufgelegt. In einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern verständigte man sich darauf, dass der Abbau von Lernrückständen ein Ziel des Programms sein sollte. In der Vereinbarung heißt es: „Die Lehrkräfte vor Ort können ihre Schüler:innen am besten einschätzen und mögliche Lernrückstände in den Blick nehmen. Sie werden dabei mit geeigneten Testmaterialien und Diagnoseinstrumenten unterstützt, die die Länder gemeinsam zur Verfügung stellen. Sie sollten soweit wie möglich für Lernstandsermittlungen eingesetzt und gezielt für die Ermittlung der Förderbedarfe und sozialen Unterstützungsbedarfe genutzt werden“ (BMBF, 2021, 3). Wie Helbig et al. (2022) betonen, wird die Durchführung von Lernstandserhebungen mehr als eine Unterstützung zur Feststellung individueller Förderbedarfe verstanden, nicht aber als verbindliches Instrument zum Monitoring. Damit wird es jedoch schwierig, die Wirksamkeit von Fördermaßnahmen zu evaluieren.

Die SWK (2021) fordert für die Planung und Gestaltung der Fördermaßnahmen in den Ländern zudem die gezielte Unterstützung besonders betroffener Gruppen. Diese Forderung bezieht sich auf die empirischen Befunde, dass Kinder und Jugendliche aus benachteiligten Kontexten besonders durch die pandemiebedingten Schulschließungen betroffen waren. Um jedoch diese Gruppen durch die verfügbaren Mittel und Maßnahmen erreichen zu können, müssen Bildungseinrichtungen und Schüler:innen mit besonderem Unterstützungsbedarf zunächst identifiziert

werden und die Unterstützungsangebote müssen auch angenommen werden. Die übliche Verteilung der Mittel auf die Bundesländer nach dem Königsteiner Schlüssel ist dabei nicht zielführend. Aber auch innerhalb der Bundesländer müssen die Mittel zielgerichtet und nach transparenten Kriterien verteilt werden. Hier wären Daten auf Ebene der Schulen einzusetzen. Das könnten einheitlich definierte Schulsozialindizes sein, die sich idealerweise aus Informationen einer Schülerindividualstatistik in Verbindung mit Daten der kleinräumigen Statistik ableiten ließen. Schließlich sind Informationen zum Leistungsstand der Schüler:innen erforderlich. Dafür muss es einheitliche und verpflichtende Lernstandserhebungen geben, wie sie in Hamburg aber auch in anderen europäischen und außereuropäischen Ländern üblich sind.

Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Förderangebote aus dem „Aufholen nach Corona“-Programm nicht in dem Umfang bei den Kindern und Jugendlichen angekommen sind, wie es entsprechend des Unterstützungsbedarfs zu erwarten gewesen wäre (Helbig et al., 2022). Das verwundert nicht. Zum einen ist die Verteilung nach dem sogenannten Gießkannenprinzip hinderlich und zum anderen reicht eben nicht aus, Angebote nur zu unterbreiten. Angebote müssen auch von denjenigen angenommen werden, für die sie entwickelt wurden. Mit einem systematischen Monitoring wäre es leichter, die Kinder und Jugendlichen in Unterstützungsmaßnahmen zu vermitteln.

Sollen die Maßnahmen gegen die Folgen der Pandemie evaluiert werden, so ist auch das nur auf Basis einer guten Datengrundlage möglich, aus der sich ablesen lässt, wen die Maßnahme erreicht hat und welche Wirkung die Maßnahme hatte. Damit evaluiert werden kann, wie sich die Pandemie auf Bildungs- und Erwerbsverläufe auswirkt, sind Individualdaten im Längsschnitt erforderlich, die mit Daten zum Erwerbsverlauf verknüpft werden können.

Die Pandemie hat in vielen Bereichen gezeigt, dass Deutschland einen erheblichen Nachholbedarf bei der Erhebung und Nutzung von Daten hat. Es fehlt eine moderne Datenkultur, die den Wert von Daten für eine evidenzbasierte Politik schätzt. Diese strukturellen Defizite beschränken sich nicht nur auf das Bildungssystem und sie sind auch nicht nur in Zeiten der Pandemie ein Problem. Nicht nur die Pandemie hat die Notwendigkeit für eine bessere Datenlage sehr deutlich gemacht. Eine bessere Datenlage ist unter anderem auch notwendig, um Fragen zur Integration neu zugewanderter Kinder und Jugendlicher zu beantworten. Bereits in der Flüchtlingskrise 2015/2016 blieben viele wichtige Fragen offen, die mit einer besseren Datenbasis hätten beantwortet werden können.

Wie kann aus Daten eines Bildungsverlaufsregisters steuerungsrelevantes Wissen generiert werden?

Unser Wissen über die Effekte der pandemiebedingten Schulschließungen in Deutschland ist nicht ausreichend, auch weil wir eine im internationalen Vergleich schlechte Datenbasis haben. Sowohl die Wirkungen der Maßnahmenprogramme als auch deren Zielgenauigkeit sind deshalb nur schwer zu erfassen. Vermutlich hätte man in Deutschland schon während der Pandemie viele Fragen beantworten können und zielgerichteter steuern können, wenn die hierfür erforderliche Datenbasis vorhanden gewesen wäre.

Der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten hat in einem Positionspapier ein Bildungsverlaufsregister für Deutschland gefordert (RatSWD, 2022). Das Bildungsverlaufsregister sollte mindestens mit Daten des von der KMK geplanten Schülerkerndatensatzes, der Studienverlaufsstatistik und der Berufsbildungsstatistik gefüllt werden. Das Bildungsverlaufsregister wäre ein Datensatz, der für das Bildungsmonitoring und die Bildungssteuerung verwendet werden könnte. Und um das Potenzial für ein Monitoring und die Steuerung des Bildungssystems ausschöpfen zu können, müsste die Bildungsverlaufsstatistik auch Daten zu Kompetenzen der Schüler:innen enthalten. In Hamburg gibt es bereits seit vielen Jahren eine datenschutzkonforme Schülerindividualstatistik, ergänzt um jährliche standardisierte Leistungserhebungen.

Die Erhebung von Daten alleine löst jedoch kein Problem. Mit Daten muss gearbeitet werden und für das Arbeiten mit komplexen Daten wie Bildungsverlaufsdaten sind Kompetenzen aus der Wissenschaft erforderlich. Es muss also sichergestellt werden, dass die Daten aus dem aufzubauenden Bildungsverlaufsregister für wissenschaftliche Analysen zugänglich gemacht werden. Nur so steht einer evidenzbasierten Politik in Zeiten mit und ohne Krise das erforderliche Steuerungswissen zur Verfügung.

Literatur

- Bethhäuser, B., A. Bach-Mortensen und P. Engzell (2023), A systematic review and meta-analysis of the impact of the COVID-19 pandemic on learning, *Nature Human Behaviour*, 1-11.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2021), Vereinbarung zur Umsetzung des „Aktionsprogramms Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“ für die Jahre 2021 und 2022 von Bund und Ländern, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/182380/2918d4b1a3f91a682c64e763bfaccf11/aufholpaketvereinbarung-bund-laender-data.pdf> (21. April 2023).
- Brändle, T., (2023), Was wissen wir über Lernrückstände?, *Pädagogik*, Ausgabe 2, 15-18.
- Engzell, P., A. Frey und M. Verhagen (2021), Learning Loss due to School Closures during the COVID-19 pandemic, *PNAS*, 17(118)

- Grewenig, E., P. Lergetporer, K. Werner, L. Woessmann und L. Zierow (2021), COVID-19 and educational inequality: How school closures affect low- and high-achieving students, *European Economic Review*, 140.
- Helbig, M., B. Edelstein, D. Fickermann, C. Zink (2022), Aufholen nach Corona? Maßnahmen der Länder im Kontext des Aktionsprogramms von Bund und Ländern, *DDS*, 19, Beiheft.
- Ludewig, U., R. Kleinkorres, R. Schaufelberger, T. Schlitter, R. Lorenz, C. König, A. Frey und N. McElvany (2022), COVID-19 Pandemic and Student Reading Achievement. Findings From a School Panel Study, *Frontiers in psychology*, 13.
- Lücken, M., D. Depping und M. Jartó (2022), KERMIT im Kohortenvergleich, Vergleich der Ergebnisse von KERMIT 3, 5 und 7 aus dem Jahr 2021 mit früheren Erhebungen, Institut für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung, www.hamburg.de/contentblob/15935050/19a8ab3b185aa080dcc894322563776f/data/ergebnisbericht-kermit.pdf (21. April 2023).
- RatSWD – Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (2021), COVID-19 Pandemie und Bildungsdaten: Wissenschaftliche Grundlagen für Entscheidungen schaffen, https://www.konsortswd.de/wp-content/uploads/RatSWD_Offener_Brief_Zugang_zu_Bildungsdaten.pdf (21. April 2023).
- RatSWD – Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (2022), Aufbau eines Bildungsverlaufsregisters: Datenschutzkonform und forschungsfreundlich, <https://www.konsortswd.de/wp-content/uploads/Positionspapier-RatSWD-Aufbau-eines-Bildungsverlaufsregisters.pdf> (21. April 2023).
- Schult, J., N. Mahler, B. Fauth, M. A. Lindner (2022), Long-Term Consequences of Repeated School Closures During the COVID-19 Pandemic for Reading and Mathematics Competencies, *Frontiers in Education*, 13, 1.
- Stanat, P., S. Schipolowski, R. Schneider, K. Sachse, A. A. Weirich, S. Henschel (Hrsg.) (2022), *IQB-Bildungstrend 2021. Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe: Erste Ergebnisse nach über einem Jahr Schulbetrieb unter Pandemiebedingungen*, Waxmann.
- SWK – Ständige wissenschaftliche Kommission der Kultusministerkonferenz (2021), Pandemiebedingte Lernrückstände aufholen – Unterstützungsmaßnahmen fokussieren, verknüpfen und evaluieren, https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/KMK/SWK/2021/2021_06_11-Pandemiebedingte-Lernruckstaende-aufholen.pdf (21. April 2023).
- Wößmann, L., V. Freundl, E. Grewenig, P. Lergetporer, K. Werner und L. Zierow (2021), Bildung erneut im Lockdown. Wie verbrachten Schulkinder die Schulschließungen Anfang 2021?, *ifo Schnelldienst*, 5, 21.

Title: *What we (should) know about learning gaps!*

Abstract: *The effect of school closures and distance learning during the COVID19 pandemic on student achievement is still the subject of discussion. After the end of the pandemic-related restrictions, learning losses of students are being assessed and state programs were launched to help students catch up after Corona. However, to evaluate whether and how the programs have worked, reliable data on student achievement and a systematic monitoring of schools is needed. The paper argues that the data basis in Germany is not sufficient in an international comparison to fully assess the effects of the COVID19 pandemic on school students or to evaluate the government programs. This is a fundamental problem. The pandemic has only highlighted this once again.*